



Corte II
B-6685/2018

Sentenza del 28 luglio 2020

Composizione

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

Parti

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 X. _____ (di seguito: la ricorrente), iscritta dal (...) nel registro di commercio, gestisce (...) il nido d'infanzia (...).

B.

Con decisione del 20 agosto 2012 la Divisione dell'azione sociale e delle famiglie del Dipartimento della sanità e della socialità della Repubblica e Cantone Ticino (di seguito: Divisione) ha autorizzato l'esercizio della struttura menzionata per ospitare un numero massimo di 23 bambini. Con decisione del 20 novembre 2012 l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (di seguito: UFAS, autorità inferiore) ha riconosciuto alla ricorrente il diritto all'aiuto finanziario a partire dal 3 settembre 2012 per una durata di due anni per l'apertura della struttura diurna "...", prendendo in considerazione 10 posti in luogo dei 23 richiesti (...).

C.

Con decisione del 17 febbraio 2014 la Divisione ha autorizzato l'esercizio dell'asilo nido in parola per ospitare un numero massimo di 33 bambini. In data 14 luglio 2015 l'autorità inferiore ha respinto una seconda richiesta della ricorrente, inoltrata il 2 febbraio 2015, volta all'ampliamento dell'offerta da 10 a 30 posti.

D.

D.a Il 13 novembre 2017 la ricorrente ha inoltrato all'autorità inferiore una nuova domanda di aiuti finanziari volta all'ampliamento dell'offerta da 24 a 36 posti, prendendo in considerazione tutti i bambini (indistintamente se residenti in Svizzera o meno), rispettivamente da 18 a 30 posti nel caso fossero considerati solo i bambini residenti, spiegando di aver nel frattempo chiesto alla Divisione un ampliamento per ospitare fino a 50 bambini.

Nel corso della procedura la ricorrente ha fatto pervenire all'autorità inferiore, tra le altre cose, la copia della decisione della Divisione del 1° marzo 2018 concernente la concessione dell'aumento dell'offerta ad un massimo di 50 bambini, nonché le liste di controllo delle presenze dei bambini custoditi per il periodo da marzo a giugno 2018 (cfr. e-mail del 14 maggio 2018) e per il periodo da marzo 2018 a febbraio 2019 (cfr. e-mail del 13 settembre 2018), distinguendo ogni volta tra bambini frequentanti residenti in Svizzera e tutti i bambini residenti in Svizzera e non.

D.b Con decisione del 24 ottobre 2018 l'autorità inferiore ha respinto la richiesta di aiuti finanziari della ricorrente per l'ampliamento della struttura.

Per prima cosa, l'autorità inferiore ha rilevato che l'aumento dell'offerta richiesto si riferisce da 33 a 50 posti in considerazione dei posti autorizzati dalla Divisione nelle rispettive decisioni del 17 febbraio 2014 e del 1° marzo 2018. In secondo luogo, sulla scorta dei dati sull'occupazione della struttura inoltrati dalla ricorrente, l'autorità inferiore ha ritenuto che da marzo a giugno 2018 i posti occupati erano in media 34, che tra luglio e ottobre 2018 erano scesi a 29 per poi nuovamente aumentare a 34 tra novembre 2018 e febbraio 2019. Da ciò l'autorità inferiore ha desunto che anche sette mesi dopo l'ampliamento dell'offerta risulta evidente che il bisogno di nuovi posti è di al massimo tre-quattro unità e non di almeno 11, concludendo che i requisiti minimi per l'aumento dell'offerta non sono adempiuti. A fronte di una simile risultanza l'autorità inferiore non ha più reputato necessario chinarsi sulla questione a sapere se i posti esplicitamente riservati per famiglie che vivono all'estero possano essere presi in considerazione secondo l'ordinamento giuridico specifico.

E.

La ricorrente è insorta tramite ricorso del 22 novembre 2018 al Tribunale amministrativo federale. In via principale conclude di accogliere il gravame, di annullare la decisione dell'UFAS del 24 ottobre 2018, nonché di accogliere la richiesta del 13 novembre 2017 nel senso che l'UFAS è tenuto a versare (alla struttura) dal 1° marzo 2018 aiuti finanziari per almeno 36 posti, in via subordinata per almeno 30 posti. Protestate tasse, spese e ripetibili.

La ricorrente spiega di aver fondato la propria richiesta di aiuti finanziari per 36 posti partendo dalla media arrotondata di 24 posti risultante dalle medie dei mesi di settembre e ottobre 2017 antecedenti l'inoltro della domanda, nonché di aver considerato verosimile che in almeno due anni la struttura potesse occupare più di un terzo di 24 posti. La ricorrente si duole altresì che l'autorità inferiore le abbia concesso fino ad oggi aiuti finanziari soltanto per la creazione di 10 posti nel triennio 2012-2014, malgrado gli ampliamenti abbiano reso possibile l'accoglienza di una media di 34 posti, come ritenuto anche nella decisione impugnata. Per la ricorrente non è comprensibile che invece di tenere conto di un dato certo come il numero massimo dei posti autorizzato dal Cantone, l'autorità inferiore si fondi sul numero di contratti firmati fra le famiglie e la struttura prima dell'ampliamento autorizzato, essendo estremamente difficile confermare a priori gli impegni contrattuali per maternità non ancora

avvenute o ancora in essere. In aggiunta la ricorrente sottolinea di aver considerato nei propri conteggi tutti i bambini residenti e non residenti sul territorio svizzero (...), in quanto, secondo lei, la legislazione in materia di aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia non ritiene il domicilio dei bambini custoditi quale condizione per l'ottenimento dei sussidi. Nell'evenienza in cui siano da considerare i soli bambini domiciliati in Svizzera, la ricorrente chiede la concessione degli aiuti finanziari per almeno 30 posti, ciò sulla base delle medie fornite all'autorità inferiore per i mesi di settembre e ottobre 2017, giungendo ad un valore arrotondato di 18 posti.

F.

Con presa di posizione del 21 febbraio 2019 l'autorità inferiore conclude alla riezione del gravame, riprendendo in sostanza la motivazione adottata nella decisione impugnata. A titolo completivo ella reputa che, contrariamente a quanto ritenuto dalla ricorrente, non sussiste un diritto agli aiuti finanziari per ogni posto di custodia creato in quanto detti sussidi sono concessi solo nei limiti stanziati, sottolineando che il legislatore ha previsto sì la possibilità di un sostegno nei confronti delle strutture esistenti che aumentano la loro offerta, tuttavia a condizione che l'aumento del numero dei posti sia significativo. L'autorità inferiore ribadisce che per la richiesta in oggetto si deve presupporre un'offerta esistente di 33 posti poiché al momento dell'inoltro della domanda l'offerta della struttura era di 33 posti in conformità con l'autorizzazione d'esercizio della Divisione datata 17 febbraio 2014. A suo avviso, il fatto che a suo tempo la Confederazione abbia partecipato al finanziamento di soli 10 posti e abbia respinto la richiesta per la creazione degli ulteriori posti è ininfluenza. Conformemente alla sentenza del TAF B-4145/2016 del 3 marzo 2017 sarebbe poi irrilevante per la valutazione dell'offerta esistente se sia stata sfruttata o meno l'intera offerta approvata con l'autorizzazione d'esercizio.

G.

Con replica del 26 marzo 2019 la ricorrente mantiene in sostanza le sue tesi e conclusioni. In complemento a ciò, la ricorrente trova inaccettabile che il concetto di posto cambi a seconda dell'interpretazione adottata dall'autorità cantonale (1 posto = 1 frequenza di minimo 4 ore giornaliere) o federale (1 posto = 1 frequenza di 11 ore giornaliere). Secondo lei è contraddittorio che l'autorità inferiore prenda per valido il dato di 33 posti riconosciuti dal Cantone come base di partenza per procedere al suo calcolo, ma non ritenga valido l'altro dato riconosciuto ed autorizzato dal Cantone di 50 posti a partire dal 1° marzo 2018.

H.

Con duplice del 23 aprile 2019 l'autorità inferiore si è essenzialmente riconfermata nella propria decisione e nella presa di posizione del 21 febbraio 2019. A suo dire, per la valutazione della richiesta in oggetto non ci si può fondare sulle prescrizioni cantonali, ma sono esclusivamente determinanti le prescrizioni del diritto federale. L'autorità inferiore respinge infine la censura della ricorrente circa la diversa interpretazione della nozione di posto da parte delle autorità cantonali e federali.

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 della legge federale del 4 ottobre 2002 sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia (LACust, RS 861). È dunque pacifica 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 Ne discende che il ricorso è ammissibile.

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-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 incompleto 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 (sentenze del TAF B-5932/2018 del 18 marzo 2019 consid. 2.3, B-6282/2016 del 26 settembre 2018 consid. 2.1, B-3091/2016 dell'8 febbraio 2018 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 (sentenze del TAF B-5932/2018 del 18 marzo 2019 consid. 2.3, B-198/2018 del 30 gennaio 2019 consid. 2, B-6282/2016 del 26 settembre 2018 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 (sentenze del TAF B-5932/2018 del 18 marzo 2019 consid. 2.3 seg., B-198/2018 del 30 gennaio 2019 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 (RS 861) 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 349). 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 dal 1° febbraio 2019 (RU 2019 339).

Secondo l'art. 36 LSu le domande d'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 13 novembre 2017 e la Divisione ha concesso un primo aumento dei posti il 17 febbraio 2014 e un secondo aumento il 1° marzo 2018, la presente fattispecie risulta essersi avverata allorquando era ancora in vigore la vecchia ordinanza, per cui restano applicabili le disposizioni della medesima nella versione in vigore fino al 1° luglio 2018 (cfr. sentenze del TAF B-5932/2018 del 18 marzo 2019 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 349 e 2019 339) non sono per il momento applicabili alla fattispecie. Come si avrà modo di vedere per quanto attiene alle norme applicabili alla presente fattispecie, 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). Gli aiuti finanziari possono essere concessi tra l'altro alle strutture di custodia

collettiva diurna (art. 2 cpv. 1 lett. a vLACust). Sono considerate strutture di custodia collettiva diurna le istituzioni che custodiscono bambini in età prescolastica (art. 4 cpv. 1 OACust, art. 2 cpv. 1 vOACust). 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 nLACust).

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 Gli aiuti finanziari alle strutture di custodia collettiva diurna e di custodia parascolastica coprono al massimo un terzo delle spese d'investimento e di gestione. Non possono eccedere fr. 5'000.– per anno (art. 5 cpv. 1 LACust e vLACust). Gli aiuti finanziari sono concessi per tre anni al massimo (art. 5 cpv. 4 LACust e vLACust).

4.4 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 che adempie alle condizioni secondo l'art. 3 LACust è invece rimessa all'apprezzamento dell'autorità ("*Ermessenssubventionen*", sentenze del TAF B-5932/2018 del 18 marzo 2019 consid. 4.3, B-3091/2016 dell'8 febbraio 2018 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 del 18 marzo 2019 consid. 4.3, B-1311/2017 dell'11 luglio 2018 consid. 3.2, B-3819/2017 del 3 maggio 2018 consid. 3.3; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7^a ed. 2016, n. 409 segg.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4^a ed. 2014, § 26 n. 11).

5.

5.1 La ricorrente ritiene che il rigetto della domanda di aiuti finanziari per l'ampliamento dell'offerta sia scorretto ed arbitrario. In primo luogo, la ricorrente parte da un'offerta esistente di 24 rispettivamente 18 posti (qualora fosse presa in considerazione unicamente l'offerta per i bambini domiciliati in Svizzera), basandosi per il calcolo corrispondente sulla media arrotondata dell'offerta esistente nei mesi di settembre e ottobre 2017 prima dell'inoltro della domanda all'UFAS. Ella motiva la sua richiesta di aiuti finanziari per 36 posti (rispettivamente 30 posti), considerando verosimile che in almeno due anni la struttura possa occupare più di un terzo di 24 posti (rispettivamente 18 posti). In secondo luogo, la ricorrente fa valere che finora ha ricevuto aiuti finanziari della Confederazione soltanto per la creazione di 10 posti nel triennio 2012-2014, nonostante dal 1° marzo 2018 disponga di un'autorizzazione cantonale per ospitare 50 posti e malgrado gli ampliamenti della struttura abbiano reso possibile l'accoglienza di una media di 34 posti, come ritenuto nella decisione impugnata. La ricorrente censura in modo particolare che nell'ambito dell'esame del bisogno l'autorità inferiore si fonda sulle previsioni sui posti prima della concessione dell'ampliamento, quindi su dati prevedibili, ma non certi come lo sono i posti riconosciuti ed autorizzati dal Cantone. A suo dire, è contraddittorio che da un lato l'autorità inferiore prenda per buono il dato di 33 posti secondo l'autorizzazione cantonale come base di partenza per procedere al suo calcolo, ma da un altro non ritenga validi i 50 posti autorizzati con decisione cantonale del 1° marzo 2018. Per la ricorrente è altrettanto inaccettabile che il concetto di posto cambi a seconda dell'autorità cantonale (1 posto = 4 ore di frequenza) e federale (1 posto = 11 ore di frequenza giornaliera).

5.2 L'autorità inferiore reputa che la ricorrente non ha dimostrato il bisogno di un aumento significativo dell'offerta poiché sulla base delle informazioni da lei inoltrate risulterebbe evidente che il bisogno di nuovi posti è di al massimo tre-quattro unità e non di almeno 11. In sede di duplice, l'autorità inferiore rileva che la ricorrente non fa valere la mancata correttezza della documentazione sull'occupazione dei posti su cui si basa la decisione impugnata, né porta nuovi dati concernenti l'evoluzione della menzionata occupazione suscettibili di determinare una nuova valutazione del bisogno.

5.3 In primo luogo occorre esaminare se la ricorrente ha aumentato la propria offerta in misura significativa ai sensi dell'art. 2 cpv. 2 LACust (vLACust) in combinato disposto con l'art. 4 cpv. 3 OACust (rispettivamente art. 2 cpv. 3 vOACust).

5.3.1 L'art. 4 cpv. 3 OACust e l'art. 2 cpv. 3 vOACust intendono per aumento significativo dell'offerta un aumento di almeno un terzo del numero dei posti, ma di almeno 10 posti (lett. a) o un'estensione di un terzo delle ore di apertura, ma di almeno 375 ore all'anno (lett. b).

5.3.2 Siccome la ricorrente e l'autorità inferiore hanno opinioni divergenti circa le modalità per il calcolo dell'offerta esistente, occorre fare da subito chiarezza su questo punto (cfr. infra consid. 5.3.2.1) prima di determinarsi sulla sussistenza di un aumento significativo dei posti (cfr. infra consid. 5.3.2.2).

5.3.2.1 Dall'incarto risulta che la ricorrente determina l'offerta esistente basandosi sulle medie dei posti occupati nei due mesi precedenti il deposito della domanda di aiuti finanziari, ossia 24 posti in tutto o 18 posti se si considerano solo i residenti. Per contro, l'autorità inferiore ha ritenuto che ci si deve basare su un'offerta esistente di 33 posti, considerato che, in base all'allora rilevante autorizzazione d'esercizio emanata dalla Divisione in data 17 febbraio 2014, l'offerta della struttura gestita dalla ricorrente era di 33 posti e il 1° marzo 2018 la Divisione aveva rilasciato una nuova autorizzazione di servizio per accogliere al massimo un numero di 50 bambini.

Lo scrivente Tribunale ha già avuto modo di riconoscere che per stabilire l'offerta esistente può essere determinante unicamente il momento dell'inizio effettivo dell'esercizio, indipendentemente dal fatto che sia stata sfruttata o meno l'intera offerta approvata con la rispettiva autorizzazione (cfr. sentenza del TAF B-4145/2016 del 3 marzo 2017 consid. 4.4 con ulteriori riferimenti). In altre parole, sono di particolare influenza il momento a partire da quando l'offerta (ampliata) del servizio di custodia viene fornita per la prima volta e il fatto che l'offerta sia stata effettivamente aumentata prima dell'inoltro della domanda. Così facendo, l'autorità inferiore garantisce che vengano sovvenzionati soltanto i nuovi posti creati e non più quelli preesistenti.

Giusta l'art. 6 cpv. 1 e 2 LACust e vLACust le strutture di custodia collettiva diurna e di custodia parascolastica devono presentare la loro domanda di aiuti finanziari all'UFAS prima dell'apertura della struttura o dell'aumento dell'offerta. Per le strutture esistenti che aumentano significativamente la loro offerta, solo i nuovi posti e le ore di apertura supplementari sono determinanti (art. 6 cpv. 1 secondo periodo nOACust, art. 4 cpv. 1 primo periodo vOACust). Al momento dell'inoltro della domanda la ricorrente disponeva già dell'autorizzazione d'esercizio della Divisione del

17 febbraio 2014 valida per ospitare 33 posti. In base ai dati prodotti dalla ricorrente relativi ai mesi di settembre e ottobre 2017 emerge che la sua struttura è arrivata ad ospitare in alcuni giorni fino a 29 bambini. Considerato che l'autorizzazione d'esercizio del 20 agosto 2012 dava facoltà alla ricorrente di ospitare fino a 23 posti, si può affermare che la ricorrente, al momento del deposito della sua domanda, aveva già fatto uso dell'ampliamento dell'offerta fino a 33 posti in conformità con quanto disposto nella rispettiva autorizzazione d'esercizio del 17 febbraio 2014. Ne discende che nella misura in cui l'autorità inferiore si sia basata sull'autorizzazione di esercizio del 17 febbraio 2014 per determinare l'offerta esistente di 33 posti, ella ha fatto un uso corretto del proprio potere di apprezzamento e non ha violato il diritto federale.

5.3.2.2 La domanda della ricorrente è stata inoltrata in vista dell'imminente rilascio dell'autorizzazione di esercizio della Divisione per ospitare un massimo di 50 posti. Prima dell'emanazione di quest'ultima il 1° marzo 2018 faceva stato l'autorizzazione d'esercizio della Divisione del 17 febbraio 2014 volta ad ospitare un massimo di 33 posti. Ne segue che l'autorità inferiore ha a giusto titolo ritenuto che entra in linea di conto un aumento da 33 a 50 posti. Risulta quindi che l'offerta viene aumentata di 17 posti (= 50 - 33), vale a dire di più di un terzo dell'offerta esistente ($33:3 = 11$) e di più di 10 posti, il che equivale ad un aumento significativo dell'offerta ai sensi dell'art. 2 cpv. 2 LACust in combinato disposto con l'art. 2 cpv. 3 lett. a della vecchia ordinanza (rispettivamente art. 4 cpv. 3 lett. a OACust). Tutt'altra questione è invece quella di accertare la sussistenza di un bisogno per l'aumento dell'offerta, la quale deve essere esaminata separatamente in una seconda fase (cfr. infra consid. 5.4; sentenza del TAF B-5932/2018 del 18 marzo 2019 consid. 5.3.2 seg.).

5.4 In secondo luogo occorre quindi stabilire se per l'aumento significativo dell'offerta esiste un bisogno rilevante dal punto di vista giuridico. L'autorità inferiore ha ritenuto di dover rispondere negativamente a tale quesito, concludendo che secondo i dati sull'occupazione della struttura forniti dalla ricorrente era dimostrato un bisogno di nuovi posti di al massimo tre-quattro unità e non di almeno 11 posti.

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 nOACust) 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 nOACust) 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 di concedere degli aiuti finanziari a delle strutture di custodia che non hanno ragione d'essere o di promuovere la creazione di posti di custodia che non saranno occupati (sentenze del TAF B-198/2018 del 30 gennaio 2019 consid. 10.1, B-6282/2016 del 26 settembre 2018 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-5932/2018 del 18 marzo 2019 consid. 5.4.3, B-198/2018 del 30 gennaio 2019 consid. 10.1, B-6282/2016 del 26 settembre 2018 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 (sentenze del TAF B-198/2018 del 30 gennaio 2019 consid. 10.1, B-6282/2016 del 26 settembre 2018 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 (sentenze del TAF B-5932/2018 del 18 marzo 2019 consid. 5.4.3, B-198/2018 del 30 gennaio 2019 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 (sentenza del TAF B-6282/2016 del 26 settembre 2018 consid. 5.3.2 con ulteriori riferimenti alla propria prassi). 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 (sentenza del TAF B-6282/2016 del 26 settembre 2018 consid. 5.3.2 con ulteriori riferimenti). Il Tribunale rammenta in effetti che l'offerta non può servire a determinare la domanda (idem; 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 a 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 (sentenze del TAF B-5932/2018 del 18 marzo 2019 consid. 5.4.4 e B-3091/2016 dell'8 febbraio 2018 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). Le strutture di custodia diurne già collaudate dovrebbero essere nella condizione di esaurire il bisogno esistente più in fretta di quelle nuove, poiché a differenza di queste ultime non devono più dapprima guadagnarsi la fiducia dei genitori (idem).

5.4.5 Nel caso di specie, al fine di valutare il bisogno l'autorità inferiore si è basata sulle liste di controllo delle presenze per il periodo dal marzo 2018 fino al febbraio 2019 fornite dalla ricorrente mediante e-mail del 13 settembre 2018 (incarto UFAS A 26; cfr. presa di posizione del 21 febbraio 2019). Sulla scorta di questi dati riferiti a tutti i bambini (residenti e non) l'autorità inferiore ha potuto ritenere che l'occupazione media della struttura tra marzo e giugno 2018 corrispondeva a 34 posti, tra luglio e ottobre 2018 era scesa a 29 posti e poi era risalita a 34 posti tra novembre 2018 e febbraio 2019. Viste queste risultanze l'autorità inferiore ha stimato il bisogno di nuovi posti a lungo termine ad un massimo di tre-

quattro posti e non di almeno 11, giungendo alla conclusione che non sussiste alcun bisogno per un aumento significativo dell'offerta e che i requisiti minimi per tale aumento non sono adempiuti. Nel complesso lo scrivente Tribunale è dell'avviso che la valutazione dell'autorità inferiore risulta comprensibile e convincente e non vi sono indizi suscettibili di affermare che l'UFAS abbia esercitato il proprio potere d'apprezzamento in modo scorretto o addirittura abusivo.

5.4.6 Per contro, gli argomenti sollevati dalla ricorrente non riescono a convincere per i seguenti motivi.

Prima di tutto, è immanente al sistema degli aiuti finanziari che per esaminare il bisogno dell'ampliamento dell'offerta ci si fonda su un'analisi dei dati previsionali (cfr. la prassi menzionata al consid. 5.4.4). Nel caso di specie, l'autorità inferiore ha in effetti stimato il bisogno effettivo sulla base della prevista occupazione della struttura durante i primi dodici mesi successivi all'aumento dell'offerta, conformemente alle liste di controllo inoltrate dalla ricorrente. In sostanza, la medesima non contesta di per sé i dati secondo le liste di controllo delle presenze, tant'è che ha allegato al ricorso le stesse liste su cui l'autorità inferiore ha fondato il giudizio qui impugnato (cfr. doc. I; si tratta delle liste per i bambini residenti in Svizzera e all'estero). Malgrado abbia avuto occasione di farlo, la ricorrente ha invece ommesso, in sede di ricorso, di inoltrare nuovi dati più attendibili relativi all'occupazione della struttura (cfr. sentenze del TAF B-5932/2018 del 18 marzo 2019 consid. 5.4.5, B-1311/2017 dell'11 luglio 2018 consid. 5.6.1 con ulteriori riferimenti).

In secondo luogo, la ricorrente non può trarre nulla a suo vantaggio dal fatto che la Divisione le abbia rilasciato l'autorizzazione d'esercizio per ospitare fino a 50 bambini. Questo perché la presente controversia va esaminata unicamente alla luce della legislazione federale (sentenza B-6282/2016 del 26 settembre 2018 consid. 5.4.3 con ulteriori riferimenti) e conformemente alla prassi non ci si può semplicemente basare sul solo numero dei nuovi posti creati per stabilire il bisogno dell'aumento dell'offerta (sentenze del TAF B-5932/2018 del 18 marzo 2019 consid. 5.4.9 e B-1311/2017 dell'11 luglio 2018 consid. 5.3 con ulteriori riferimenti). In questo senso la ricorrente sbaglia laddove vorrebbe far dipendere la concessione del diritto all'aiuto finanziario dalla sola creazione di nuovi posti e dal solo ampliamento della struttura. Una simile posizione 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).

Inoltre, nella misura in cui la ricorrente insinua che l'autorità cantonale e quella federale comprendano in modo diverso la nozione di posto, si fatica a seguire il suo ragionamento. Invero, come si evince dalle rispettive autorizzazioni d'esercizio del 17 febbraio 2014 e del 1° marzo 2018 anche l'autorità cantonale prende come riferimento un orario di apertura di 11 ore.

Da quanto precede discende che i rimproveri della ricorrente all'autorità inferiore per aver respinto la sua domanda di aiuto finanziario sono infondati. Di fronte a queste risultanze non è più necessario chinarsi sulla questione a sapere se per gli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia secondo la legislazione federale possono essere considerati anche i posti per i bambini di famiglie con domicilio all'estero o unicamente i posti per bambini di famiglie residenti in Svizzera.

6.

In conclusione, la decisione impugnata non viola il diritto federale e da essa non emergono indizi suscettibili di affermare che l'autorità inferiore abbia abusato del suo potere d'apprezzamento e/o accertato in modo inesatto o incompleto i fatti giuridicamente rilevanti, rispettivamente di concludere all'inadeguatezza (art. 49 PA). Pertanto, detta decisione deve essere confermata e il ricorso va respinto.

7.

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. 5'500.– 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).

8.

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 4.4). 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. 5'500.– 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 (n. di rif. 4630; raccomandata; allegato: incarto).

Il presidente del collegio:

Il cancelliere:

Pietro Angeli-Busi

Corrado Bergomi

Data di spedizione: 31 luglio 2020