Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.298/2005 /biz

Sentenza del 4 ottobre 2005
I Corte di diritto pubblico

Composizione
Giudici federali Féraud, presidente,
Reeb, Eusebio,
cancelliere Gadoni.

Parti
A._____,
ricorrente,
patrocinata dall'avv. Rosemarie Weibel,

contro

Consiglio di Stato del Cantone Ticino,
residenza governativa, 6500 Bellinzona.

Oggetto
rinnovo delle prestazioni di anticipo della pensione alimentare,

ricorso di diritto pubblico contro la decisione emanata il
5 aprile 2005 dal Consiglio di Stato del Cantone Ticino.

Fatti:
A.
Con sentenza del 9 maggio 1996 il Segretario assessore della Pretura di Lugano ha pronunciato lo scioglimento per divorzio del matrimonio contratto da B._____ e A._____. Ha contestualmente approvato la convenzione sulle conseguenze accessorie del divorzio che prevedeva l'affidamento alla madre, con esercizio dell'autorità parentale, dei figli minorenni C._____ (nato il 12 febbraio 1990) e D._____ (nato il 12 febbraio 1993) e l'obbligo per B._____ di versarle fr. 500.– al mese per ciascun figlio a titolo di contributo alimentare fino al compimento del loro ventesimo anno d'età.
B.
Poiché il genitore obbligato non ha provveduto al pagamento degli alimenti stabiliti sia nel citato giudizio di divorzio sia nell'ambito di una precedente procedura di separazione dei coniugi, A._____ si era rivolta il 9 marzo 1995 all'Ufficio dell'assistenza sociale (ora: Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento) del Dipartimento delle opere sociali del Cantone Ticino chiedendo che gli alimenti per i figli le fossero anticipati dallo Stato. Con decisione del 3 aprile 1995 l'Autorità cantonale ha accolto la domanda, concedendole l'anticipo della pensione alimentare per il periodo dal 1°marzo 1995 al 31 luglio 1995. Su istanza della richiedente, con decisione del 14 giugno 1995, l'autorità ha rinnovato l'anticipo per il rimanente periodo dell'anno 1995. Con ulteriori decisioni del 30 gennaio 1996, del 13 novembre 1996, del 29 ottobre 1997, del 21 ottobre 1998, del 25 ottobre 1999, del 10 ottobre 2000, del 5 novembre 2001, del 9 dicembre 2002 e del 13 ottobre 2003 l'Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento ha accolto le istanze di rinnovo della prestazione presentate dalla richiedente e, a scadenze periodiche annuali, le ha concesso l'anticipo della pensione alimentare per gli anni dal 1996 al 2004.
C.
Con un'ulteriore domanda dell'11 ottobre 2004 A._____ ha chiesto allo stesso Ufficio di concederle l'anticipo

degli alimenti anche per l'anno 2005. Poiché il Consiglio di Stato del Cantone Ticino, con risoluzione del 14 dicembre 2004, aveva nel frattempo modificato il regolamento concernente l'anticipo e l'incasso degli alimenti per i figli minorenni, limitando la prestazione a un periodo massimo di 60 mesi cumulativi, ormai superato nella fattispecie, l'Autorità cantonale ha respinto con decisione del 22 dicembre 2004 la domanda della richiedente.
D.
Quest'ultima ha quindi adito il Consiglio di Stato che, con risoluzione del 5 aprile 2005, ha respinto il ricorso, accogliendo parzialmente la domanda di assistenza giudiziaria limitatamente alla dispensa dal pagamento delle spese processuali e della tassa di giustizia. Secondo il Governo, la presa in considerazione delle prestazioni erogate per un periodo superiore ai 60 mesi prima dell'entrata in vigore della nuova disposizione (1°gennaio 2005) non violava il divieto di retroattività della legge, né il principio della buona fede imponeva in concreto di prevedere un diverso regime transitorio. L'Esecutivo cantonale ha inoltre negato alla richiedente l'ammissione al gratuito patrocinio, poiché avrebbe potuto procedere con atti propri e la causa non presentava difficoltà particolari.
E.
A._____ impugna con un ricorso di diritto pubblico al Tribunale federale questa decisione, chiedendo, in via principale, di riformarla e di riconoscerle l'anticipo della pensione alimentare per il periodo dal 1°gennaio 2005 al 31 dicembre 2005, nonché il beneficio del gratuito patrocinio nella sede cantonale. In via subordinata, chiede di annullare il giudizio impugnato, postulando in ogni caso di essere ammessa al beneficio dell'assistenza giudiziaria e del gratuito patrocinio nella sede federale. La ricorrente fa valere la violazione degli art. 9 e 29 cpv. 3 Cost.
F.
Il Consiglio di Stato rinuncia a presentare osservazioni, comunicando di rimettersi al giudizio del Tribunale federale.

Diritto:
1.
1.1 Il ricorso di diritto pubblico, tempestivo (art. 89 cpv. 1 OG), è rivolto contro una decisione di ultima istanza cantonale che nega alla ricorrente un'ulteriore erogazione dell'anticipo alimenti (cfr. art. 65 cpv. 2 della legge ticinese sull'assistenza sociale, dell'8 marzo 1971; LAS). Fondato sulla pretesa violazione di diritti costituzionali dei cittadini, esso è quindi di massima ammissibile secondo gli art. 84 cpv. 1 lett. a, 86 cpv. 1 e 87 OG. La ricorrente è colpita nei suoi interessi giuridicamente protetti dal diniego dell'anticipo alimentare da lei richiesto a favore dei figli ed è quindi legittimata secondo l'art. 88 OG a chiedere in proprio nome e conto l'annullamento della decisione impugnata (DTF 106 II 283 consid. 2).
1.2 Il ricorso di diritto pubblico ha, tranne eccezioni che non si verificano in concreto, natura meramente cassatoria (DTF 129 I 129 consid. 1.2.1 e rinvii). In quanto la ricorrente chieda più dell'annullamento della sentenza impugnata, segnatamente di annullare pure la decisione 22 dicembre 2004 dell'Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento e di riconoscerle un anticipo alimentare di fr. 1'000.– al mese per il periodo dal 1°gennaio al 31 dicembre 2005, il gravame è inammissibile (cfr. DTF 131 I 166 consid. 1.3).
2.
2.1 La ricorrente fa valere una violazione dei principi della buona fede e della proporzionalità. Rileva come la modifica che limita la prestazione dell'anticipo alimenti a un massimo di 60 mesi sia stata adottata il 14 dicembre 2004 e sia entrata in vigore già il 1°gennaio 2005, sicché avrebbe potuto fare affidamento sulla normativa previgente e attendersi che lo Stato provvedesse al pagamento degli alimenti, visto che il padre continuava a non versarli, anche per l'anno 2005. La ricorrente ritiene che sarebbe stato necessario prevedere un periodo transitorio di almeno un anno, così da consentirle di adattarsi alla nuova regolamentazione: se avesse saputo di una simile riduzione delle sue entrate mensili, non avrebbe infatti concluso (o l'avrebbe disdetto per la fine di settembre 2004) il contratto di locazione con una pigione mensile di fr. 1'467.–, né avrebbe concluso un contratto di leasing per fr. 222,95 al mese scadente alla fine di dicembre 2006.
2.2 Il principio della proporzionalità non costituisce un diritto costituzionale con portata propria (DTF 123 I 1 consid. 10, 117 Ia 27 consid. 7a). Nella misura in cui tale principio è invocato a titolo indipendente in un ricorso di diritto pubblico, esso va vagliato sotto il ristretto profilo dell'arbitrio, con il quale in sostanza si confonde. Tuttavia, poiché esso è in concreto invocato dalla ricorrente in stretta relazione con la pretesa violazione del principio della buona fede, la censura deve essere esaminata in tale specifico contesto (cfr. sentenza 2P.202/1994

del 14 giugno 1995, consid. 3a, pubblicata in RDAT II-1995, n. 53, pag. 139 segg.).
2.3 Il principio della buona fede, sancito dall'art. 9 Cost., tutela innanzitutto la fiducia riposta dal cittadino in un'informazione ricevuta dall'autorità quando quest'ultima sia intervenuta in una situazione concreta, quando tale autorità era competente a rilasciare l'informazione o il cittadino poteva ritenerla competente sulla base di fondati motivi, quando affidandosi all'esattezza dell'informazione egli abbia preso delle disposizioni non reversibili senza subire un pregiudizio e quando non siano intervenuti mutamenti legislativi posteriori al rilascio dell'informazione stessa (DTF 129 II 361 consid. 7.1, 129 I 161 consid. 4.1, 127 I 31 consid. 3a, 121 II 473 consid. 2c). Questo principio vincola anche il legislatore, segnatamente quando ha assicurato nella legge che la stessa non sarebbe stata modificata o sarebbe stata mantenuta uguale per un certo periodo, fondando in tal modo un diritto acquisito (DTF 128 II 112 consid. 10b/aa e rinvii). Ora, nella fattispecie, l'autorità non ha rilasciato alla ricorrente alcuna assicurazione concreta riguardo alla possibilità di continuare a concederle anche in futuro l'anticipo alimentare e nemmeno la normativa cantonale escludeva un'eventuale modificazione, sicché il riconoscimento di
un diritto acquisito a favore della ricorrente non entra in considerazione (cfr., su tale nozione, DTF 130 I 26 consid. 8.2.1 pag. 60/61, 122 I 328 consid. 7a). Neppure la circostanza che l'anticipo alimentare sia stato versato in passato, garantisce alla ricorrente il diritto di poterne beneficiare anche in futuro (cfr. sentenza 2P.56/1999 del 21 marzo 2000, consid. 4b, pubblicata in Pra 89/2000, n. 128, pag. 745 segg.).
2.4 Il principio della buona fede non consente all'interessato di opporsi a un cambiamento di regolamentazione o di sottrarsi all'applicazione del nuovo diritto per il fatto di avere semplicemente preso determinate disposizioni sulla base del diritto anteriore (DTF 122 V 405 consid. 3b/bb, 122 II 113 consid. 3b/cc e rinvii). Quando il legislatore o l'autore di una regolamentazione accertano l'esigenza di un riordinamento della normativa, di massima l'interesse pubblico impone, in ossequio al principio della legalità, che la modifica entri in vigore senza ritardi, a meno che motivi particolari vi si oppongano (DTF 106 Ia 254 consid. 4b pag. 260/261; sentenza 2P.298/1998 del 2 luglio 1999, consid. 4c, pubblicata in ZBl 102/2001, pag. 329 segg.). Secondo la giurisprudenza, ragioni di parità di trattamento, di proporzionalità, di divieto dell'arbitrio e di tutela della buona fede possono tuttavia imporre, in determinate circostanze, quando un'imprevista modifica legislativa colpisce in modo rilevante il privato cittadino che ha preso disposizioni sulla base della disciplina vigente, un'adeguata normativa transitoria, che gli permetta di adeguarsi alla nuova situazione legale (DTF 130 I 26 consid. 8.1 e rinvii). Il legislatore o
l'autore della regolamentazione beneficiano nondimeno di un ampio margine di apprezzamento e il Tribunale federale si impone quindi un certo riserbo nell'esame della disciplina transitoria (DTF 122 V 405 consid. 3b/bb, 106 Ia 254 consid. 4a). Sotto il profilo della valutazione dei contrapposti interessi, segnatamente dell'interesse privato alla continuità della situazione precedente e di quello pubblico ad attuare senza indugio il nuovo ordinamento, la giurisprudenza ha finora dato prova di ritegno nel considerare incostituzionale l'assenza di disposizioni transitorie (sentenza 2P.298/1998, citata, consid. 4c).
2.5 Secondo l'art. 293 cpv. 2 CC, il diritto pubblico disciplina il pagamento di anticipi quando i genitori non adempiono al loro obbligo di mantenimento del figlio. La disposizione non ha carattere normativo, limitandosi in sostanza a riprendere una riserva (impropria) a favore del diritto pubblico cantonale (art. 6 cpv. 1 CC), e non obbliga i Cantoni a prevedere un sistema di anticipazioni sui contributi di mantenimento (DTF 106 II 283 consid. 3, 112 Ia 251 consid. 3). Nel Cantone Ticino l'art. 27 LAS prevede che lo Stato garantisca, nei limiti delle disposizioni del regolamento d'applicazione, l'anticipo e l'incasso degli alimenti per i figli minorenni, quando l'obbligato non provveda al pagamento (cpv. 1). L'anticipo non costituisce una prestazione assistenziale propriamente detta e il relativo importo non è soggetto all'obbligo di rimborso da parte del beneficiario; lo Stato è surrogato nei diritti del beneficiario nei confronti dell'obbligato al pagamento (cpv. 2). L'anticipo è sospeso quando i genitori tornano a convivere (cpv. 3).
Secondo l'art. 1 cpv. 2 in relazione con l'art. 5 del regolamento cantonale concernente l'anticipo e l'incasso degli alimenti per i figli minorenni, del 18 maggio 1988 (in seguito: regolamento), l'Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento anticipa al genitore richiedente, al quale è attribuita la custodia dei figli minorenni, gli alimenti dovuti dall'altro genitore in virtù delle decisioni del giudice o di una convenzione, approvata dall'autorità competente, quando l'obbligato non provvede al regolare versamento. L'ammontare dell'anticipo, che può essere concesso soltanto a partire dal mese in cui è stato richiesto e viene di regola versato al principio di ogni mese per il mese corrente, corrisponde all'importo degli alimenti stabilito dalla sentenza o dalla convezione, ritenuto un massimo mensile di fr. 700.– per ogni figlio (art. 3 e 4 del regolamento). Secondo l'art. 10 cpv. 1

del regolamento, la decisione di anticipo è, di regola, valida un anno ed è rinnovabile alla scadenza.
2.6 Con risoluzione del 14 dicembre 2004, il Consiglio di Stato ha adottato il cpv. 2 dell'art. 10, secondo cui la prestazione può essere erogata per un periodo massimo di 60 mesi cumulativi. Quale disposizione transitoria il Governo ha inoltre introdotto l'art. 13 cpv. 2 secondo cui, in deroga all'art. 10 cpv. 2, le decisioni di anticipo alimenti emanate prima del 1°gennaio 2005 restano in vigore fino alla loro scadenza. Queste modifiche sono state pubblicate nel bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi del 17 dicembre 2004 e sono entrate in vigore il 1°gennaio 2005 (cfr. BU 52/2004, pag. 463).
Per la ricorrente, la decisione di anticipo alimenti per l'anno 2004 giungeva a scadenza il 31 dicembre 2004. Come le era noto, ricordato che anche in precedenza aveva periodicamente chiesto il rinnovo della prestazione per il relativo periodo annuale successivo, la concessione dell'anticipo per l'anno 2005 non costituiva di per sé un automatismo, ma dipendeva dall'inoltro della relativa domanda e quindi dal suo esame da parte dell'autorità. In concreto, la pur tempestiva presentazione della richiesta di anticipo degli alimenti per il periodo dal 1°gennaio al 31 dicembre 2005 implicava una valutazione ad opera dell'Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento, sicché un eventuale ulteriore rinnovo della prestazione non poteva in buona fede apparire scontato per la richiedente. D'altra parte, contestualmente alla modifica del regolamento, il Consiglio di Stato ha previsto la disposizione transitoria dell'art. 13 cpv. 2, che, tenendo conto del principio della proporzionalità, permetteva di beneficiare della prestazione anche dopo il 1°gennaio 2005, nella misura in cui la scadenza della decisione di anticipo era successiva a tale data. La ricorrente non rientrava tuttavia in questa cerchia di beneficiari.
2.7 Certo, la modifica del regolamento è stata adottata ed è entrata in vigore in tempi brevi, in particolare dopo che la richiedente aveva presentato, l'11 ottobre 2004, l'istanza di rinnovo dell'anticipo degli alimenti per il 2005. Inoltre, il diritto cantonale non pone requisiti severi all'ottenimento di tale prestazione, che dipende in sostanza unicamente dal mancato pagamento dei contributi per il mantenimento dei figli da parte del genitore obbligato (cfr. art. 27 LAS, art. 1 e 2 del regolamento). Tuttavia, analogamente a quanto avviene nel caso di un'assicurazione concreta rilasciata dall'autorità, anche la tutela della fiducia nell'ambito di modifiche di legislazione si giustifica soltanto riguardo alle disposizioni prese in buona fede e difficilmente revocabili (DTF 122 V 405 consid. 3b/bb, 106 Ia 254 consid. 3c; sentenza 2P.276/1995 del 3 aprile 1996, consid. 4b, pubblicata in ZBl 98/1997, pag. 65 segg.; Elisabeth Chiariello, Treu und Glauben als Grundrecht nach art. 9 der schweizerischen Bundesverfassung, tesi, Berna 2004, pag. 147 seg.; Beatrice Weber-Dürler, Neuere Entwicklung des Vertrauensschutzes, in: ZBl 103/2002, pag. 307 seg.). Ora, al proposito, la ricorrente accenna al contratto di locazione, che prevede una
pigione mensile di fr. 1'467.– e che non sarebbe stato disdetto per la fine di settembre 2004; indica inoltre il contratto di leasing concernente la sua autovettura, che prevede pagamenti rateali di fr. 222,95 al mese e con scadenza dell'ultima rata per la fine di dicembre del 2006. Premesso che il contributo per il mantenimento è essenzialmente destinato a coprire il fabbisogno effettivo dei figli (art. 285 cpv. 1 CC; Peter Breitschmid, in: Commentario basilese, ZGB I, 2a ed., n. 4 all'art. 285 CC), risulta che le disposizioni invocate dalla ricorrente sono state prese ben prima della modifica di regolamentazione oggetto del presente litigio. La locazione è infatti iniziata il 1°aprile 2001, mentre il contratto di acquisto e di finanziamento dell'automobile è stato sottoscritto il 10 dicembre 2003. Considerato il tempo trascorso da tali date e l'obbligo, noto alla ricorrente, di chiedere periodicamente il rinnovo dell'anticipo alimentare, essa non poteva in buona fede contare sul fatto che anche negli anni successivi, e in particolare dopo il 1°gennaio 2005, non sarebbero intervenuti eventuali cambiamenti normativi. Tanto più che, dandosene i presupposti, possibili mutamenti delle circostanze avrebbero nel frattempo anche
potuto comportare una modifica del contributo alimentare stabilito nella convenzione sulle conseguenze accessorie del divorzio e quindi dell'importo anticipato dallo Stato (art. 6 del regolamento). D'altra parte, non dimostrando che gli indicati contratti non potevano essere disdetti anticipatamente senza subire gravi pregiudizi, la ricorrente non rende verosimile che le disposizioni da lei prese sarebbero state difficilmente revocabili. Alla luce di quanto esposto, non è quindi ravvisabile nella decisione impugnata una violazione del diritto costituzionale.
3.
3.1 La ricorrente sostiene che a torto il Consiglio di Stato le avrebbe negato l'ammissione al gratuito patrocinio. Ritiene infatti che l'assistenza di un legale sarebbe stata necessaria, poiché non si tratterebbe di semplicemente esporre questioni di fatto, bensì argomenti di diritto di una certa difficoltà.
3.2 L'Autorità cantonale ha dispensato la ricorrente dal pagamento delle spese processuali e della tassa di

giustizia in applicazione dell'art. 66 LAS, che prevede in quest'ambito la gratuità della procedura. Le ha nondimeno negato il beneficio del gratuito patrocinio sulla base dell'art. 14 cpv. 2 della legge ticinese sul patrocinio d'ufficio e sull'assistenza giudiziaria, del 3 giugno 2002, che ne esclude la concessione se la persona richiedente è in grado di procedere con atti propri, se la designazione di un patrocinatore non è necessaria alla corretta tutela dei suoi interessi o se la causa non presenta difficoltà particolari. La ricorrente accenna invero a una pretesa violazione di questa disposizione, ma non sostiene ch'essa avrebbe una portata più estesa di quella conferita dall'art. 29 cpv. 3 Cost., né insiste particolarmente su un'asserita applicazione arbitraria della garanzia cantonale, spiegando, con un'argomentazione precisa, conforme alle esigenze poste dall'art. 90 cpv. 1 lett. b OG e dalla giurisprudenza, per quali ragioni la decisione impugnata non solo sarebbe discutibile o errata, ma addirittura del tutto insostenibile e quindi arbitraria (DTF 127 I 38 consid. 3c, 125 I 1 consid. 2b/aa). In tali circostanze, la
pretesa violazione del diritto al patrocinio gratuito deve essere esaminata unicamente sotto il profilo dell'art. 29 cpv. 3 Cost., che costituisce una garanzia minima che deve essere rispettata anche nella procedura cantonale (DTF 130 I 180 consid. 2.1, 127 I 202 consid. 3a e rinvii).

3.3 Affinché a una persona indigente sia riconosciuto il gratuito patrocinio occorre, sulla base dell'art. 29 cpv. 3 Cost., che i suoi interessi siano colpiti in misura importante e che il caso presenti difficoltà tali, dal profilo fattuale e da quello giuridico, da rendere necessaria l'assistenza di un avvocato (DTF 130 I 180 consid. 2.2, 128 I 225 consid. 2.5.2 rinvii). La questione di sapere se il patrocinio gratuito sia oggettivamente necessario deve essere valutata tenendo conto delle concrete circostanze del singolo caso e delle peculiarità del diritto (cantonale) di procedura applicabile. L'ammissione a tale garanzia si giustifica di principio quando il procedimento in discussione incida in modo particolarmente grave sulla posizione giuridica dell'interessato, ciò che è per esempio il caso quand'egli possa effettivamente subire una pesante misura privativa della libertà personale o una pena senza possibilità di sospensione condizionale (DTF 128 I 225 consid. 2.5.2), oppure nell'evenienza in cui una madre sia privata della custodia parentale (DTF 130 I 185 consid. 3.3.2). Quando la procedura colpisca l'interessato in misura importante, ma comunque in modo non così particolarmente grave, la concessione del gratuito patrocinio
può giustificarsi solo se la causa presenta anche specifiche difficoltà fattuali o giuridiche, che egli non è in grado di affrontare (DTF 130 I 180 consid. 2.2 e rinvii).

3.4 La decisione impugnata, pur comportando conseguenze non trascurabili sulla situazione economica della ricorrente, non la colpisce in un modo particolarmente grave, comparabile alle fattispecie esposte, sicché la concessione del gratuito patrocinio presuppone, in un caso come il presente, l'esistenza di difficoltà fattuali o giuridiche non affrontabili dalla ricorrente senza l'ausilio di un legale. Certo, come rettamente rilevato nel gravame in esame, non si trattava tanto, nella procedura ricorsuale dinanzi al Governo, di semplicemente chiedere il pagamento degli anticipi alimentari per il periodo successivo al 1°gennaio 2005, quanto piuttosto di censurare l'applicazione della modifica del regolamento al caso in esame. Tuttavia, la causa né comportava atti d'istruzione né la risoluzione di questioni procedurali complesse, l'unico quesito rilevante dal profilo giuridico essendo in sostanza quello della portata del nuovo art. 10 cpv. 2, la cui applicazione a una fattispecie concreta poteva essere contestata senza particolari difficoltà, anche da parte di un cittadino medio (cfr. DTF 123 I 145 consid. 2b/bb), dinanzi a un'autorità con pieno potere cognitivo come lo era l'Esecutivo cantonale (cfr. art. 56 della legge ticinese di
procedura per le cause amministrative, del 19 aprile 1966). Sia la base legale su cui l'Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento ha fondato il diniego dell'anticipo sia la possibilità di adire il Consiglio di Stato con un ricorso secondo l'art. 65 cpv. 2 LAS sono state del resto chiaramente indicate nella decisione di prima istanza e, al proposito, non risultano concreti elementi che permettano di ritenere che la ricorrente non fosse in grado di tutelare i suoi interessi a causa delle sue insufficienti capacità o per ragioni attinenti alla sua situazione sociale, alle sue conoscenze linguistiche o alle sue condizioni di salute (DTF 128 I 225 consid. 2.5.2 pag. 233, 122 I 49 consid. 2c/bb e rinvii; Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz, 3a ed., Berna 1999, pag. 552). Negando nelle esposte circostanze la necessità dell'assistenza gratuita di un patrocinatore, il Consiglio di Stato non ha quindi violato l'art. 29 cpv. 3 Cost.

4.

Ne segue che, in quanto ammissibile, il ricorso deve essere respinto. La domanda di assistenza giudiziaria presentata per la sede federale deve essere respinta, essendo il gravame sin dall'inizio manifestamente privo di esito favorevole (art. 152 cpv. 1 OG; DTF 122 I 267 consid. 2b). Le spese seguono quindi la soccombenza (art.

156 cpv. 1 OG). Tuttavia, vista la situazione finanziaria della ricorrente e considerata la natura del procedimento, si rinuncia in via eccezionale a prelevare una tassa di giustizia.

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:
1.
Nella misura in cui è ammissibile, il ricorso è respinto.
2.
La domanda di assistenza giudiziaria è respinta.
3.
Non si preleva una tassa di giustizia.
4.
Comunicazione alla patrocinatrice della ricorrente e al Consiglio di Stato del Cantone Ticino.
Losanna, 4 ottobre 2005
In nome della I Corte di diritto pubblico
del Tribunale federale svizzero
Il presidente: Il cancelliere: