

INIZIATIVA PARLAMENTARE

presentata nella forma elaborata da Andrea Giudici per la modifica della Legge sulla responsabilità civile degli enti pubblici e degli agenti pubblici (adeguamento e semplificazione del diritto della responsabilità dello Stato)

del 18 febbraio 2014

Il 24 ottobre 1988 il Gran Consiglio ha adottato la legge che regola la responsabilità dello Stato (LResp/TI) nei confronti di terzi e la relativa procedura di regresso verso il funzionario.

In questi anni il diritto sulla responsabilità dello Stato dal profilo materiale ha dato buona prova di sé.

Dal profilo della procedura, il Consiglio di Stato, nel messaggio al disegno di LResp/TI, proponeva di attribuire giustamente tutte le competenze alla giurisdizione amministrativa. Il Gran Consiglio per contro, anche su proposta del Tribunale di appello, ha investito la procedura civile per le cause contro lo Stato, mentre la giurisdizione amministrativa per le cause di regresso contro il funzionario. Chi vuole far valere pretese contro lo Stato deve in linea di principio notificare il danno (art. 19 cpv. 1 LResp/TI) entro un anno dalla conoscenza del danno (art. 25 e 27 LResp/TI). L'ente pubblico deve rispondere entro tre mesi (art. 19 cpv. 2 LResp/TI), ma non vi è tenuto per cui dopo tre mesi la notifica va presunta respinta. A partire dalla risposta negativa o dalla non risposta alla notifica scatta un termine di sei mesi (art. 25 cpv. 2 LResp/TI). In più di un caso la giurisprudenza si è vista confrontata con l'interpretazione di decisioni, sapere se il termine era spirato, ecc.

La situazione legislativa attuale per il cittadino è insoddisfacente per i seguenti motivi:

1. si investe la giustizia civile con regole procedurali civili per controversie che nulla hanno a che vedere con la giurisdizione civile;
2. un procedimento civile è più oneroso sia per il cittadino sia per lo Stato;
3. la procedura di notifica è incerta, poiché non impone una risposta dell'autorità e nemmeno chiarisce per l'autorità in che misura tale risposta debba essere allestita;
4. la procedura di notifica prevede termini perentori improrogabili che non permettono di favorire un componimento bonale delle controversie, obbligando immediatamente a "far causa".

Si esamineranno succintamente le problematiche:

1. La giurisdizione in materia di responsabilità dello Stato

Dinanzi al Tribunale federale l'ambito della responsabilità dello Stato rientra nel campo del diritto pubblico. L'ammissibilità del ricorso *in materia di diritto pubblico* dipende da un valore litigioso di almeno fr. 30'000.- (art. 85 cpv. 1 lett. a LTF). Salvo che la causa sia di importanza fondamentale (art. 85 cpv. 2 LTF), se il valore litigioso è inferiore sarà dato solo il ricorso sussidiario in materia costituzionale (art. 113 LTF).

L'Alta Corte ha chiarito più volte in cause ticinesi che le sentenze cantonali di ultima istanza, pur emanando da una Camera civile del Tribunale di appello, sono soggette sostanzialmente al ricorso in materia di diritto pubblico e non al ricorso in materia civile: la controversia sarà pure decisa da una Corte di diritto pubblico (fra tante in casi ticinesi cfr. sentenze 2C_20/2013

del 21 gennaio 2013 consid. 2.2.1 e 2C_5/2013 del 21 gennaio 2013 consid. 2.2 con riferimenti). Rientra nella giurisdizione civile unicamente la Responsabilità dello Stato per attività medica (DTF 133 III 462 consid. 2.1 pag. 465).

Eccezion fatta per il campo specializzato della responsabilità ospedaliera, attualmente si presenta quindi una sorta di “valser” di giurisdizione. La notifica va presentata all’ente pubblico, la causa a un tribunale civile, mentre in sede federale la controversia ritorna nel campo del diritto pubblico. A ciò si aggiunga che i giudici amministrativi sono molto più vicini all’attività dello Stato, dal momento che giudicano giornalmente i ricorsi contro le decisioni emanate da autorità amministrative. Dal profilo formale e pratico non c’è alcuna ragione per cui tale ambito non ritorni anche nel Cantone Ticino nel campo della giustizia amministrativa.

2. L’incertezza giuridica dell’attuale notifica preliminare

Se dal profilo dell’opportunità politica è più che corretta la presentazione previa di una notifica all’Ente pubblico interessato, così come impostata nell’attuale normativa è tuttavia insoddisfacente. Da un lato perché è facoltativa, dall’altro perché non impone alcuna risposta, benché vi debba rispondere entro tre mesi. In caso di mancata risposta o risposta parziale si instaura una presunzione (risposta negativa) da cui dipende addirittura un termine di perenzione per promuovere causa. Si aggiungono poi altri termini di perenzione e prescrizione e ciò risulta estremamente complesso per il cittadino.

Non solo, i termini di perenzione ristretti e improrogabili non permettono in alcun modo di procedere a trattative private. Si pensi a danni importanti, ove vi siano più danneggiati o sia necessario l’allestimento di una perizia (non solo nell’interesse del presunto danneggiato ma anche nell’interesse dell’Ente pubblico): questo non è possibile perché in ogni caso entro nove mesi (tre più sei) dev’essere depositata l’azione giudiziaria. In alcuni Cantoni è data per esempio facoltà di prorogare i termini, possibilità non prevista nella legge ticinese.

La situazione attuale è chiaramente insoddisfacente e va migliorata.

3. L’esempio della legge federale sulla responsabilità (LResp)

A titolo di paragone si illustra succintamente il sistema procedurale previsto dalla legge federale sulla responsabilità (LResp). Sostanzialmente per tutte le pretese di responsabilità il DFF possiede competenza decisionale (art. 10 cpv. 1 LResp). La sua decisione è impugnabile prima al TAF poi al TF, se il valore litigioso minimo è raggiunto (art. 85 LTF). Unicamente per la responsabilità delle magistrature supreme (Consiglio federale e tribunali della Confederazione) v’è un sistema analogo a quello cantonale (art. 10 cpv. 2 e 20 cpv. 2 e 3 LResp).

4. Conseguenze necessarie nel diritto cantonale

La prima conclusione è quella di considerare la responsabilità dello Stato nel suo giusto contesto, ossia il diritto pubblico. L’anomalia della giustizia civile (derivante ancora dal cosiddetto “contenzioso amministrativo” o “foro giudiziario” di un tempo, quando ancora non esistevano i giudici amministrativi) non ha più ragione d’essere.

L’organo amministrativo dell’Ente pubblico interessato deve quindi decidere lui stesso le pretese di risarcimento, contro cui saranno ammissibili i rimedi giuridici ordinari del diritto amministrativo. Dal momento che la possibilità di delega decisionale al Tribunale federale non è più permessa, non c’è alcuna ragione per cui si debba prevedere una procedura di azione. Questo cambiamento ha il pregio anche di risolvere i numerosi problemi di interpretazione di

risposte a notifiche, rispettivamente di decorrenza dei termini. Inoltrata la notifica la pretesa sarà salvaguardata e non si prescriverà né si perimerà più in corso di procedura. Nel quadro della procedura di notifica potranno poi già essere assunte prove, ordinate perizie, rispettivamente potrà essere sospesa la procedura per trattative.

In materia di responsabilità medica dev'essere data facoltà all'ente di agire come autorità di conciliazione proponendo una decisione (in questo modo possono essere evase procedure semplici senza particolare formalità). In sede successiva devono ancora essere i tribunali civili a dirimere le controversie. L'art. 23 LResp/TI è desueto dal momento che il CPP non parrebbe permettere la presentazione di pretese derivanti dalla responsabilità dello Stato in sede adesiva.

Per il regresso anche in quel caso si giustifica di conferire competenza decisionale all'Ente pubblico, analogamente a quanto avviene da anni per la responsabilità di cui all'art. 52 LAVS. In questo modo non si carica il TRAM dell'istruzione completa della vertenza, potendo le prove già essere assunte in sede amministrativa o di ricorso al Consiglio di Stato. Anche per le alte magistrature dev'essere data facoltà al Dipartimento in sede di regresso di agire immediatamente per interrompere la perenzione. In questo caso la ratifica potrà essere chiesta a posteriori.

Andrea Giudici

Allegato:

Disegno di Legge sulla responsabilità civile degli enti pubblici e degli agenti pubblici; modifica

Disegno di

Legge sulla responsabilità civile degli enti pubblici e degli agenti pubblici; modifica

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

vista l'iniziativa parlamentare elaborata 18 febbraio 2014 di Andrea Giudici,
visto il messaggio ... del Consiglio di Stato,
visto il rapporto della Commissione ...,

d e c r e t a :

I.

La legge sulla responsabilità civile degli enti pubblici e degli agenti pubblici del 24 ottobre 1988 è modificata come segue:

Art. 19 cpv. 2, 3 e 4

²L'ente pubblico si pronuncia di regola entro tre mesi dalla presentazione della notifica.

³Questa competenza spetta:

- a) al Dipartimento competente per le pretese contro il Cantone;
- b) al Municipio o all'organo esecutivo per le pretese contro Comuni, Patriziati e Consorzi;
- c) al Consiglio di amministrazione o all'autorità designata dall'ente pubblico per le pretese contro corporazioni ed istituti di diritto pubblico cantonale con personalità giuridica propria.

⁴La procedura dinanzi all'ente pubblico è gratuita, salvo che sia contraria alla buona fede.

⁵Sono per il resto applicabili le presenti norme di procedura:

- a) in materia di attività medica le disposizioni del CPC sulla procedura di conciliazione;
- b) negli altri casi la legge di procedura amministrativa.

Art. 20

b) Pretesa verso l'agente pubblico

¹La pretesa dell'ente pubblico contro l'agente è decisa e promossa:

- a) dal Dipartimento competente per le pretese del Cantone;
- b) dal Municipio o dall'organo esecutivo per le pretese dei Comuni, Patriziati e Consorzi;
- c) dal Consiglio di amministrazione o all'autorità designata dall'ente pubblico per le pretese delle corporazioni ed istituti di diritto pubblico cantonale con personalità giuridica propria.

²Contro i membri degli organi superiori degli enti cantonali, i membri degli organi esecutivi e legislativi dei Comuni, Consorzi e Patriziati il regresso può essere deciso anche dal Consiglio di Stato o dal Dipartimento competente. In ogni caso è necessaria la ratifica dell'autorità cantonale.

³Contro i deputati al Gran Consiglio, i Consiglieri di Stato e i membri dell'ordine giudiziario il regresso può essere promosso anche dal Gran Consiglio, che decide con la maggioranza assoluta dei membri e a scrutinio segreto. In ogni caso è necessaria la ratifica parlamentare secondo la medesima procedura.

⁴È applicabile la legge di procedura amministrativa.

Art. 22

**c) Rimedi giuridici
1. pretese verso
l'ente pubblico
in materia di
attività medica**

¹In materia di attività medica l'ente pubblico emana una proposta di giudizio a norma degli art. 210 e 211 CPC.

²Alla procedura giudiziaria sono applicabili il CPC e la normativa cantonale di applicazione.

Art. 23

**2. altre pretese
verso l'ente
pubblico e
procedura di
regresso**

¹Contro le decisioni dell'ente pubblico riguardanti altre pretese o il regresso è dato ricorso al Consiglio di Stato.

²Contro le decisioni del Consiglio di Stato e del Gran Consiglio è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo.

³È applicabile la legge di procedura amministrativa.

Art. 25

La responsabilità dell'ente pubblico è perentoria se il danneggiato non presenta la notifica giusta l'art. 19 nel termine di un anno dal giorno in cui ha conosciuto il danno, in ogni caso nel termine di dieci anni dal giorno in cui l'agente pubblico ha commesso l'atto che l'ha cagionato.

II.

Disposizione transitoria relativa alle cause di responsabilità che non riguardano l'attività medica

¹La presente modifica di legge si applica anche alle procedure pendenti.

²L'ente pubblico riprende per decisione le cause civili pendenti dinanzi alle autorità di conciliazione civili.

³Il Consiglio di Stato riprende le cause civili pendenti in prima istanza giudiziaria.

⁴Il Tribunale cantonale amministrativo riprende le impugnazioni pendenti dinanzi alle Camere civili del Tribunale di appello.

⁵Le procedure sono continuate secondo la legge di procedura amministrativa. Gli atti istruttori finora eseguiti mantengono la loro validità.

III.

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino delle leggi e degli atti esecutivi ed entra immediatamente in vigore.