

Messaggio

numero

7083

data

14 aprile 2015

Dipartimento

ISTITUZIONI

Concerne

Rapporto del Consiglio di Stato sull'iniziativa parlamentare 18 febbraio 2014 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)

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

conformemente alla facoltà concessa dall'articolo 97 capoverso 3 della Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato, sottoponiamo alla vostra attenzione il messaggio, con il quale ci esprimiamo sull'iniziativa parlamentare elaborata presentata il 18 febbraio 2014 dal deputato al Gran Consiglio Andrea Giudici in materia di adeguamento e semplificazione del diritto della responsabilità dello Stato.

I. CONTENUTO DELL'INIZIATIVA PARLAMENTARE ELABORATA

1. L'autore della citata iniziativa parlamentare elaborata mette dapprima in rilievo che a suo avviso, la situazione legislativa attuale in materia di diritto della responsabilità dello Stato è, per taluni aspetti, insoddisfacente per il cittadino. In particolare, si indica che per le cause vertenti sulla responsabilità dello Stato, si investe la giustizia civile con regole procedurali civili per controversie che nulla hanno a che vedere con la giurisdizione civile, e si aggiunge che un procedimento civile è più oneroso sia per il cittadino, sia per lo Stato. Inoltre, si pone in evidenza che la procedura di notifica all'ente pubblico di cui si invoca la responsabilità è incerta, poiché non impone una risposta dell'autorità, e che tale procedura di notifica prevede termini perentori improrogabili, che non permettono di favorire un componimento amichevole delle controversie.

2. Di conseguenza, l'autore dell'iniziativa parlamentare elaborata, dopo aver precisato che il diritto sulla responsabilità dello Stato ha dato buona prova di sé dal profilo materiale, formula essenzialmente, per quel che attiene alla procedura, quattro proposte di modifica, miranti ad ovviare agli aspetti critici summenzionati.

In primo luogo, l'iniziativa chiede che in materia di responsabilità civile dello Stato, l'organo amministrativo dell'ente pubblico interessato (al di fuori del settore dell'attività medica, ove esso emana una proposta di giudizio), non sia più semplicemente chiamato a presentare una risposta, ma debba invece adottare una decisione formale, che si pronunci sulle pretese di risarcimento fatte valere da terzi.

La seconda proposta consiste nel sottrarre la materia concernente la responsabilità civile dello Stato alla giurisdizione civile (fatta eccezione per l'attività medica), e di prevedere, in quest'ambito, che l'ultima istanza cantonale – dopo che è stato esperito il ricorso al Consiglio di Stato - sia il Tribunale cantonale amministrativo.

Inoltre, per rispettare il parallelismo delle forme, l'iniziativa postula che anche per la pretesa dell'ente pubblico contro l'agente pubblico, si conferisca competenza decisionale all'ente pubblico stesso, con facoltà di ricorso (dopo che si è pronunciato il Consiglio di Stato), in ultima istanza cantonale, al Tribunale cantonale amministrativo.

Infine, l'iniziativa propone una disposizione transitoria, secondo cui, in particolare, la modifica di legge si applica anche alle procedure pendenti, con la conseguenza che l'ente pubblico riprende per decisione le cause civili pendenti dinanzi alle autorità di conciliazione civili, che il Consiglio di Stato riprende le cause civili pendenti in prima istanza giudiziaria, e che il Tribunale cantonale amministrativo riprende le impugnazioni pendenti dinanzi alle Camere civili del Tribunale di appello.

II. SITUAZIONE ATTUALE

1. La procedura e la competenza sono ora regolate dagli articoli 18-28 della Legge sulla responsabilità civile degli enti pubblici e degli agenti pubblici del 24 ottobre 1988 (in seguito LResp). In particolare, nei suoi tratti essenziali, il procedimento si svolge secondo le modalità seguenti. L'articolo 18 capoverso 1 LResp stabilisce che le pretese di risarcimento del danno e di riparazione morale sono fatte valere contro l'ente pubblico per il quale l'agente pubblico, che avrebbe cagionato illecitamente il danno stesso, svolge la sua funzione. Secondo l'articolo 19 capoverso 1 LResp, chi pretende il risarcimento del danno o la riparazione morale, prima di promuovere l'azione, deve notificare la propria pretesa, brevemente motivata. Al riguardo, si intende che tale notifica va rivolta all'organo esecutivo dell'ente pubblico coinvolto. Di particolare rilievo, in quest'ambito, è l'articolo 19 capoverso 2 LResp, il quale stabilisce che *“l'ente pubblico deve pronunciarsi entro tre mesi, ritenuto che il silenzio vale quale risposta negativa”*.

2. In caso di risposta negativa dell'ente pubblico, l'articolo 22 capoverso 1 LResp disciplina la competenza giudiziaria per la relativa causa fondata sulla responsabilità civile dello Stato. Questa norma prevede che per le azioni contro l'ente pubblico è competente il giudice civile ordinario, che applica il Codice di procedura civile; le azioni contro lo Stato si propongono al foro del capoluogo o a quello del domicilio nel Cantone dell'attore; le azioni contro gli altri enti pubblici si propongono al foro della sede dell'ente pubblico convenuto. Al riguardo, per *“Codice di procedura civile”*, si intende il Codice di diritto processuale civile svizzero del 19 dicembre 2008, entrato in vigore il 1° gennaio 2011 (in seguito CPC). Da ciò deriva che per le azioni giudiziarie fondate sulla responsabilità civile degli enti pubblici, la procedura e i mezzi di impugnazione sono retti dal CPC. Invece, conformemente all'articolo 4 capoverso 1 CPC, la competenza per materia è determinata dal diritto cantonale, e meglio dalla Legge sull'organizzazione giudiziaria del 10 maggio 2006 (in seguito LOG).

Di conseguenza, il giudice di pace è competente per le controversie, fondate sulla responsabilità civile dello Stato, aventi un valore litigioso fino a 5'000 franchi (art. 31 cpv. 1 lett. c LOG). Le cause, con valore litigioso superiore a 5'000 franchi, sono invece giudicate dal pretore o dal pretore aggiunto (art. 37 cpv. 1 LOG), e le relative sentenze soggiacciono fondamentalmente, secondo l'articolo 308 CPC, all'appello, che va proposto alla seconda Camera civile del Tribunale di appello (art. 48 LOG). Se la controversia ha invece un valore litigioso inferiore a 10'000 franchi, è dato il rimedio giuridico del reclamo ai sensi

dell'articolo 319 CPC; questo mezzo di impugnazione deve essere proposto alla Camera civile dei reclami del Tribunale di appello (art. 48 LOG).

3. L'articolo 25 LResp verte sul tema, di grande importanza pratica, della perenzione dell'azione del danneggiato. Secondo l'articolo 25 capoverso 1 LResp, la responsabilità dell'ente pubblico è perenta se il danneggiato non presenta la notifica giusta l'articolo 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. Da parte sua, l'articolo 25 capoverso 2 LResp introduce un secondo termine di perenzione, stabilendo che *"l'azione del danneggiato è inoltre perenta se non è promossa entro sei mesi dalla risposta dell'autorità competente"*. Ora, siccome l'articolo 19 capoverso 2 LResp dispone che l'ente pubblico, dopo aver ricevuto la notifica della pretesa di risarcimento del danno, deve pronunciarsi entro tre mesi, ritenuto che il silenzio vale quale risposta negativa, il citato articolo 25 capoverso 2 LResp, come si desume dal rapporto del 9 settembre 1988 della Commissione della legislazione del Gran Consiglio sul messaggio 14 ottobre 1986 concernente la LResp, e come è stato precisato dalla giurisprudenza, va interpretato nel senso che in caso di mancata risposta dell'ente pubblico alla notifica, il termine di perenzione di sei mesi decorre soltanto dopo che è scaduto quello di tre mesi per la risposta.

4. Secondo l'articolo 20 capoverso 1 LResp, la pretesa dell'ente pubblico contro l'agente pubblico è decisa e promossa dall'organo esecutivo; tuttavia, tale competenza spetta al Gran Consiglio contro i propri deputati, i Consiglieri di Stato e i membri dell'ordine giudiziario, e al Consiglio di Stato contro i membri degli organi superiori degli enti cantonali, i membri degli organi esecutivi e legislativi dei Comuni, Consorzi e Patriziati. Per le azioni contro l'agente pubblico, come prevede l'articolo 22 capoverso 2 LResp, è competente il Tribunale cantonale amministrativo quale istanza unica, che applica la Legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013.

III. RAGIONI CHE SUFFRAGANO LA PROPOSTA DI RESPINGERE L'INIZIATIVA PARLAMENTARE

1. Come è già stato indicato in precedenza, l'iniziativa parlamentare elaborata propone che in materia di responsabilità civile dello Stato, l'organo amministrativo dell'ente pubblico interessato non sia più semplicemente chiamato a presentare una risposta, ma debba invece adottare una **decisione formale**, che si pronunci sulle pretese di risarcimento fatte valere da terzi. Questa richiesta non può però essere condivisa.

La richiesta di esigere che l'ente pubblico, considerato da un cittadino responsabile di un danno cagionato da un suo agente pubblico, non venga più chiamato a presentare una semplice risposta sulla pretesa di risarcimento fatta valere nei suoi confronti, ma si esprima sulla medesima pretesa mediante un provvedimento formale adottato *"iure imperii"*, risulta, da un profilo strettamente giuridico, poco convincente. Infatti, l'ente pubblico è parte direttamente interessata, poiché esso viene chiamato a rispondere di un danno cagionato da un suo agente pubblico, ragione per cui vi è, per l'ente pubblico interessato, un diretto coinvolgimento economico nella vicenda.

In altre parole, secondo quanto postulato dall'iniziativa, l'ente pubblico si ritroverebbe nella situazione di dover adottare decisioni formali sul proprio operato, il che appare però manifestamente inopportuno. Pertanto, conformemente alla vigente situazione giuridica, è più logico e corretto che l'ente pubblico, nella particolare materia concernente la

responsabilità civile dello Stato, venga considerato e trattato alla stregua di un soggetto privato, e che abbia dunque a presentare una semplice risposta, senza che esso debba pronunciarsi sulla pretesa di risarcimento mediante decisione formale.

Inoltre, anche la complessità della materia osta all'accoglimento della richiesta secondo cui l'ente pubblico debba emanare, sulle pretese di risarcimento fatte valere da terzi, una decisione formale.

Infatti, in una simile ipotesi, l'organo esecutivo dell'ente pubblico dovrebbe stabilire se vi sia stato un danno patrimoniale (inteso come differenza tra lo stato del patrimonio del danneggiato dopo l'evento dannoso e quello ipotetico senza l'evento dannoso), se il pregiudizio stesso sia stato cagionato da un'azione o un comportamento dell'agente pubblico rientrante nell'esercizio della sua funzione, se vi sia stata illiceità, intesa come violazione di un ordine o di un divieto fatto dalla legge e avente lo scopo di proteggere il bene giuridico leso, e infine se sussista un rapporto di causalità naturale e adeguato tra l'azione o il comportamento illecito dell'agente pubblico e il danno. Inoltre, l'ente pubblico dovrebbe, se del caso, definire l'ammontare del danno patrimoniale, come pure la misura del risarcimento. Tutte le summenzionate questioni esigono conoscenze specifiche e richiedono talora accertamenti approfonditi (perizie, sopralluoghi, assunzione di testimoni, ecc.), ragione per cui non è opportuno gravare gli enti pubblici con simili onerosi compiti.

A ciò si aggiunge che la LResp, come indica l'articolo 1 capoverso 1 lettera b) della stessa, non si applica solamente al Cantone e alle corporazioni ed istituti di diritto pubblico cantonale con personalità giuridica propria, ma anche ai Comuni, ai loro Consorzi e ai Patriziati. Ora, se per le ragioni precedentemente illustrate, l'emanazione di una decisione formale non è agevole per il Dipartimento competente (che dovrebbe statuire sulle pretese rivolte contro il Cantone), a maggior ragione ciò risulta di assai difficile attuazione, ad esempio, per il Municipio di un piccolo Comune o per l'organo esecutivo di un Patriziato, i quali hanno in genere poca dimestichezza con la materia concernente la responsabilità civile degli enti pubblici.

Per contro, la procedura preliminare di notifica all'organo esecutivo dell'ente pubblico interessato, prevista dall'articolo 19 LResp, si è rivelata opportuna e utile.

Questa procedura preliminare, che si svolge all'interno dell'Amministrazione pubblica, persegue, secondo la dottrina, un duplice scopo: da un lato, essa consente all'istante di ottenere dall'ente pubblico, in modo semplice e gratuito, una risposta, nella quale vengono esposte le considerazioni giuridiche inerenti alla domanda di risarcimento presentata, cosicché l'interessato può poi decidere, con cognizione di causa, se proporre o no la successiva azione giudiziaria; d'altro canto, la procedura di notifica offre all'Amministrazione pubblica la possibilità di riconoscere, senza tante formalità, le pretese di risarcimento del danno o di riparazione morale che risultassero fondate, evitando in tal modo un processo civile sostanzialmente inutile (cfr., al riguardo, Reto Häggi Furrer, *Die Geltendmachung von Staatshaftungsansprüchen, in Aktuelle Fragen des Staatshaftungsrechts*, Berna 2014, pag. 183 e 184).

In quest'ottica, anche nel Cantone Ticino la procedura preliminare di notifica – che non è semplicemente facoltativa, bensì è obbligatoria – ha dato buonissima prova di sé ed è risultata assai efficace. Infatti, la procedura preliminare ha permesso al Cantone, in alcuni casi, dopo aver raccolto il preavviso favorevole dell'assicurazione che copre la responsabilità civile dello Stato, di riconoscere e di liquidare, in modo semplice, le pretese di risarcimento che sono risultate fondate. In relazione invece alle domande di risarcimento che sono apparse ingiustificate, è stata allestita una risposta negativa – meno approfondita e meno onerosa rispetto a una decisione formale – nella quale sono stati illustrati i motivi giuridici essenziali, che hanno condotto alla reiezione della pretesa. Ora, in molti casi, gli istanti hanno accettato la risposta negativa del Consiglio di Stato, e

non hanno più promosso alcuna causa giudiziaria contro il Cantone Ticino. In tal modo, la procedura preliminare ha spesso evitato inutili e lunghi contenziosi.

Infine, si segnala ancora, a titolo comparativo, che solamente la Confederazione (si veda, al riguardo, l'art. 10 cpv. 1 della Legge federale su la responsabilità della Confederazione, dei membri delle autorità federali e dei funzionari federali) e due altri Cantoni, ossia quelli di Berna e di Glarona, conoscono il sistema, preconizzato dall'autore dell'iniziativa qui in discussione, secondo cui la competente autorità amministrativa emana una decisione formale (poi suscettibile di ricorso dinanzi alle autorità superiori incaricate della giurisdizione amministrativa), mediante la quale la pretesa di risarcimento del danno fondata sulla responsabilità civile dello Stato, fatta valere da un terzo, viene o accolta (semmai anche parzialmente) o respinta; in tutti gli altri Cantoni, invece, l'istante deve far valere la sua pretesa mediante azione davanti a un'autorità giudiziaria, e in quest'ambito più della metà di tali Cantoni, tra i quali figura anche il Ticino, prevedono una procedura preliminare di notifica all'interno della pubblica Amministrazione (cfr. al riguardo, Reto Häggi Furrer, op.cit., pag. 180-183).

2. Coerentemente con la proposta volta all'emanazione, da parte della competente autorità amministrativa, di una decisione formale, l'autore dell'iniziativa suggerisce di sottrarre la materia concernente la responsabilità civile dello Stato alla giurisdizione civile, e di prevedere, in quest'ambito, che l'ultima istanza cantonale sia il Tribunale cantonale amministrativo. Anche questa richiesta non trova però la nostra adesione.

È certamente vero, come viene messo in rilievo nell'iniziativa parlamentare, che il settore della responsabilità dello Stato, dal profilo teorico e dogmatico, attiene fondamentalmente al diritto pubblico, tant'è vero che in quest'ambito, le sentenze cantonali di ultima istanza sono soggette al ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale. Tuttavia, il Gran Consiglio, già nel quadro dell'esame del messaggio 14 ottobre 1986 concernente la LResp, ha optato, dimostrando di aver analizzato il tema in tutti i suoi aspetti e di conoscere che la materia attiene al diritto pubblico, per la soluzione, ancorata nell'articolo 22 capoverso 1 LResp, di deferire al giudice civile le azioni di risarcimento del danno contro l'ente pubblico. A sostegno di questa scelta, come si evince dal rapporto della Commissione della legislazione del 9 settembre 1988, è stato addotto che la materia e gli sviluppi giurisprudenziali e dottrinali sono tipici del diritto civile. Anche il dibattito in Gran Consiglio ha avvalorato questa tesi. Così si è espresso, ad esempio, il relatore Marco Cereda: *“Questa scelta è sembrata la più logica, considerata anche la tipicità della decisione da rendere; si tratta infatti di domande di risarcimento per le quali valgono principi e criteri civilistici, anche se l'azione come tale rientra nella categoria di quelle di diritto pubblico. L'applicazione della procedura civile garantirebbe d'altra parte un disciplinamento completo e già collaudato del processo che, per sua natura, è assai più vicino a quello normale delle cause per atto illecito che non a quello delle cause dirette al Tribunale cantonale amministrativo”* (Raccolta verbali GC, 1988 IV 1639). Analoghe considerazioni sono state espresse dall'allora deputato Emilio Catenazzi, che ha posto in rilievo quanto segue: *“Da un lato, il giudice civile è più idoneo a risolvere questioni di responsabilità civile, che gli sono normalmente demandate; dall'altro, egli è sovente più vicino, dal profilo locale, al cittadino”* (Raccolta verbali GC, 1988 IV 1636).

Queste considerazioni sono del tutto pertinenti, e mantengono ancora oggi immutata la loro attualità. Infatti, anche nel settore della responsabilità civile dello Stato, vengono applicati principi tipici del diritto civile, quali, ad esempio, le nozioni di danno patrimoniale, di torto morale, di rapporto di causalità naturale e adeguato tra l'azione o il comportamento dell'agente pubblico e il danno, come pure l'elemento relativo alla concolpa del

danneggiato, che è un motivo di esclusione o di riduzione del risarcimento ai sensi dell'articolo 12 LResp. A eloquente conferma di ciò, inoltre, l'articolo 29 LResp stabilisce che “*il diritto privato federale si applica a titolo suppletivo*”.

Grazie all'attuale impostazione della LResp, che prevede l'azione del danneggiato davanti al giudice civile ordinario, la procedura si svolge con il contraddittorio fra le parti, in condizioni di parità, davanti a un giudice terzo, indipendente e imparziale, ossia dinanzi al pretore (riservati i casi minori, sino a un valore litigioso di 5'000 franchi, ove la competenza è del giudice di pace). Secondo l'iniziativa, invece, il cittadino dovrebbe presentare una notifica di danno all'autorità amministrativa competente (Dipartimento per le pretese contro il Cantone, Municipio per quelle contro il Comune o consiglio d'amministrazione per gli altri enti di diritto pubblico), la quale dovrebbe adottare una decisione formale, il che potrebbe poi dare avvio al consueto *iter* ricorsuale della procedura amministrativa. In questo contesto, contraddittorio e istruttoria sarebbero condotti dall'amministrazione, ragione per cui il caso sarebbe trattato da un funzionario che è il collega dell'agente pubblico, al quale l'istante rimprovera di aver commesso, nell'esercizio delle sue funzioni, un atto illecito. Si reputa che ciò non garantisca condizioni di parità; quanto al giudice indipendente e imparziale, una simile garanzia entrerebbe in campo concretamente solo con il Tribunale cantonale amministrativo, vale a dire in uno stadio avanzato della lite, dopo la decisione dell'istanza inferiore e dopo la prima decisione su ricorso emanata dal Consiglio di Stato. Ora, la modifica proposta non è pertanto nell'interesse del cittadino.

Dal profilo squisitamente procedurale, inoltre, si osserva che nell'ambito della procedura civile, applicabile dinanzi al pretore, vige, secondo l'articolo 55 capoverso 1 CPC, il principio dispositivo, in base al quale le parti devono dedurre in giudizio i fatti su cui poggiano le loro domande e indicare i mezzi di prova, e sono libere di stabilire quello che vogliono chiedere nei loro allegati (art. 58 cpv. 1 CPC); l'autonomia privata delle parti è quindi determinante. Vista la materia del contendere (richieste di risarcimento per atti illeciti), questi principi procedurali paiono più idonei rispetto alla massima dell'ufficialità (art. 25 cpv. 1 della Legge sulla procedura amministrativa), che regge la procedura amministrativa: in tal modo, vi sono due parti contrapposte, ossia l'ente pubblico e il cittadino, che debbono poter gestire il contenzioso ad armi pari, senza che una di esse, lo Stato, debba anche occuparsi di ricercare argomenti, fatti e prove in favore di chi l'ha convenuto in causa.

Occorre anche aggiungere che la scelta della giurisdizione civile facilita notevolmente la procedura – e torna quindi a beneficio del cittadino – per le fattispecie in cui fosse possibile invocare altre basi legali oltre alla LResp. Così, ad esempio, in un caso concreto che si è effettivamente verificato, è stata invocata la responsabilità dell'ente pubblico sia per la violazione del dovere di sorveglianza di un docente, sia per il difetto dell'immobile (porta-finestra di una scuola pubblica con vetri non antisfondamento). Solo per il primo titolo è applicabile la LResp (atto illecito del docente quale agente pubblico), poiché l'articolo 58 del Codice delle obbligazioni, che disciplina la responsabilità del proprietario di un'opera, costituisce una *lex specialis* rispetto alle norme cantonali sulla responsabilità civile degli enti pubblici e degli agenti pubblici. Ora, è evidente che sarebbe assolutamente insoddisfacente, per il cittadino, dover proporre un'azione dinanzi alle istanze amministrative (sulla base della LResp) e un'altra presso il pretore (fondata sull'art. 58 del Codice delle obbligazioni), per lo stesso danno e gli stessi fatti. Questo stesso caso concreto mostra poi anche, in tutta la sua ampiezza, la complessità degli aspetti civilistici da affrontare nell'ambito della responsabilità civile dello Stato, a suffragio di quanto già esposto circa l'opportunità di deferire simili controversie alla giurisdizione civile: nella causa in questione, infatti, occorreva analizzare i temi della responsabilità dei compagni di gioco che hanno partecipato all'attività pericolosa, della responsabilità dei genitori per le negligenze del docente che, nell'ambito della scuola, agisce quale loro ausiliario, e del

calcolo del risarcimento del danno, con particolare riguardo all'avvenire economico e alla perdita di guadagno futura dell'allievo che aveva subito una lesione corporale (cfr., al riguardo, seconda Camera civile del Tribunale di appello 17.2.2006 inc. N. 12.2004.192).

In ultima analisi, quindi, il sistema attuale, il quale prevede che il cittadino può sottoporre le controversie in materia di responsabilità civile dell'ente pubblico a due autorità giudiziarie indipendenti e imparziali, ossia al pretore e al Tribunale di appello, è preferibile alla soluzione, più farraginoso, auspicata dall'iniziativa parlamentare, secondo cui il danneggiato, dopo la decisione formale adottata dalla competente autorità amministrativa, deve dapprima presentare ricorso al Consiglio di Stato, e poi adire il Tribunale cantonale amministrativo. Infatti, per l'affinità della materia, è opportuno trattare alla stessa stregua sia le cause fondate sulla responsabilità civile dell'ente pubblico, sia le controversie derivanti da atti illeciti commessi da privati giusta gli articoli 41 e seguenti del Codice delle obbligazioni, e sottoporre pertanto entrambi i litigi alla giurisdizione civile.

D'altronde, anche lo stesso autore dell'iniziativa parlamentare, adducendo che la materia della responsabilità dello Stato per attività medica soggiace al ricorso in materia civile al Tribunale federale (perché il tema è considerato in rapporto diretto con il diritto civile giusta l'art. 72 cpv. 2 lett. b della Legge sul Tribunale federale), propone che in materia di attività medica, l'ente pubblico debba emanare una proposta di giudizio a norma degli articoli 210 e 211 CPC, e che alla successiva procedura giudiziaria siano applicabili il CPC stesso e la normativa cantonale di applicazione. Tuttavia, per le ragioni precedentemente illustrate, come pure per motivi di semplicità, conviene, dal profilo procedurale, disciplinare in modo unitario le cause fondate sulla responsabilità civile dell'ente pubblico, e sottoporre tutti i litigi in questa materia alla giurisdizione civile.

In quest'ambito, si indica ancora che la soluzione, adottata dal Cantone Ticino, di deferire alla giurisdizione civile le cause in materia di responsabilità civile dell'ente pubblico non è per nulla isolata a livello svizzero. Infatti, queste controversie sono giudicate dal Tribunale cantonale amministrativo quale istanza unica in 13 Cantoni, e dai tribunali civili in 11 Cantoni (cfr., al riguardo, Reto Häggi Furrer, op. cit., pag. 183); come è già stato detto, i Cantoni di Berna e di Glarona conoscono invece il sistema secondo cui sulle pretese di risarcimento del danno, la competente autorità amministrativa emana dapprima una decisione formale, che è poi suscettibile di essere impugnata, in ultima istanza, davanti al Tribunale cantonale amministrativo.

L'iniziativa parlamentare, a sostegno della proposta di sottrarre la materia concernente la responsabilità civile dello Stato alla giurisdizione civile, afferma che l'attuale notifica preliminare comporta un'incertezza giuridica, e che i termini di perenzione ristretti e improrogabili non permettono in alcun modo di procedere a trattative private fra l'ente pubblico e l'istante. Una simile argomentazione non è tuttavia determinante.

La critica dell'autore dell'iniziativa parlamentare verte sull'articolo 25 capoverso 2 LPamm, secondo il quale *“l'azione del danneggiato è inoltre perenta se non è promossa entro sei mesi dalla risposta dell'autorità competente”*. Al riguardo, però, non si ravvisano possibili dubbi sul computo dei termini, poiché questa materia è disciplinata in modo chiaro dalla legge. Infatti, come detto, il citato termine di perenzione è di sei mesi dalla risposta dell'autorità competente; in particolare, in caso di mancata risposta dell'ente pubblico alla notifica, il termine di sei mesi, fissato dall'articolo 25 capoverso 2 LResp, decorre soltanto dopo che è scaduto quello di tre mesi per la risposta, ritenuto che il silenzio, come dispone l'articolo 19 capoverso 2 LResp, vale quale risposta negativa. Di conseguenza, in quest'ultima ipotesi, il termine di perenzione, come si desume dal rapporto della Commissione della legislazione del Gran Consiglio e come è stato chiarito dalla giurisprudenza, è complessivamente di nove mesi.

Certo, è ben vero, come indica l'autore dell'iniziativa, che nei casi più complessi, ove sono fatti valere dei danni ingenti, non è agevole concludere le trattative fra l'ente pubblico e

l'istante entro il citato termine di perenzione di nove mesi. Ciò non giustifica però la proposta di modificare l'attuale impostazione della legge.

Come è già stato posto in evidenza, l'articolo 22 capoverso 1 LResp stabilisce che per le azioni contro l'ente pubblico è competente il giudice civile ordinario, che applica il Codice di procedura civile, ossia, attualmente, il Codice di diritto processuale civile svizzero. Ora, l'articolo 197 CPC enuncia il principio fondamentale secondo cui *“la procedura decisionale è preceduta da un tentativo di conciliazione davanti a un'autorità di conciliazione”*. In quest'ambito, secondo l'articolo 31 capoverso 1 lettera a) LOG, il giudice di pace funge da autorità di conciliazione nelle controversie patrimoniali fino a un valore litigioso di 5'000 franchi; nelle altre cause, il segretario assessore delle preture civili funge da autorità di conciliazione, ritenuto che il pretore e il pretore aggiunto eseguono i tentativi di conciliazione in caso di impedimento del segretario assessore o qualora lo esiga il buon funzionamento della pretura (art. 3 della Legge di applicazione del codice di diritto processuale civile svizzero).

Di conseguenza, se in un caso complesso e importante di responsabilità civile dello Stato, si profila l'impossibilità di stipulare una transazione entro il termine di nove mesi, la parte danneggiata, per evitare che subentri la perenzione dell'azione, può allora presentare, dinanzi all'autorità competente, l'**istanza di conciliazione** giusta l'articolo 202 CPC. Ora, un simile atto non richiede un'ampia e accurata motivazione in fatto e in diritto, come è invece previsto per la petizione, che può essere successivamente introdotta se non si giunge a un'intesa nel quadro della procedura di conciliazione; secondo l'articolo 202 capoverso 2 CPC, infatti, nell'istanza di conciliazione devono essere semplicemente indicati la controparte, la domanda e l'oggetto litigioso, e non è quindi necessario che un simile atto contenga una motivazione. Inoltre, l'articolo 62 capoverso 1 CPC prevede che il deposito dell'istanza di conciliazione determina la pendenza della causa, il che produce l'effetto, come indica l'articolo 64 capoverso 2 CPC, di interrompere i termini di prescrizione e di salvaguardare l'osservanza dei termini di perenzione. In altre parole, quindi, il deposito dell'istanza di conciliazione permette di salvaguardare il termine di perenzione fissato dall'articolo 25 capoverso 2 LResp.

Di conseguenza, se durante le trattative la perenzione si sta avvicinando, la parte istante o il suo patrocinatore possono facilmente salvaguardare il termine di perenzione, presentando una succinta istanza di conciliazione, che soggiace a requisiti formali minimi. In tal modo, senza essere assillati dall'onere di presentare un allegato lungo, complesso e contenente una motivazione estesa, il danneggiato o il suo patrocinatore possono agevolmente evitare la perenzione dell'azione.

Dopo l'introduzione dell'istanza di conciliazione, che è obbligatoria, le parti possono poi continuare le loro trattative in vista dell'eventuale conclusione di una transazione che ponga fine alla lite, e in quest'ambito esse possono contare sull'intervento e sulla collaborazione dell'autorità di conciliazione, la quale può formulare una proposta di accordo. Al riguardo, il tempo a disposizione è ampio, poiché l'articolo 203 capoverso 4 CPC prescrive che la procedura di conciliazione deve essere chiusa entro dodici mesi. Inoltre, anche se la procedura di conciliazione non permette di giungere a un'intesa, e l'azione viene quindi promossa davanti al giudice del merito, quest'ultimo può ancora tentare un'intesa fra le parti (art. 226 cpv. 2 CPC) oppure sospendere il procedimento, per offrire al danneggiato e all'ente pubblico l'opportunità di proseguire le trattative volte alla stipulazione di una transazione (art. 126 CPC).

Dalle precedenti considerazioni emerge quindi che le attuali norme legali concernenti la perenzione dell'azione non impediscono alle parti di condurre, anche nei casi più complessi, trattative in vista della conclusione di un accordo.

Si segnala ancora che secondo il meccanismo proposto nell'iniziativa parlamentare, si avrebbe la situazione, alquanto singolare, secondo cui, a livello cantonale, il Dipartimento

competente è chiamato a pronunciarsi (con successiva facoltà di ricorso al Consiglio di Stato e al Tribunale cantonale amministrativo) anche su una pretesa di risarcimento fatta valere per un danno cagionato dai membri degli organi legislativo, esecutivo e giudiziario, ai quali la LResp si applica secondo l'articolo 1 capoverso 1 lett. a) della stessa (art. 19 cpv. 3 lett. a del progetto).

3. L'iniziativa parlamentare chiede inoltre che anche per la pretesa dell'ente pubblico contro l'agente pubblico, sia conferita competenza decisionale all'ente pubblico stesso, con facoltà di ricorso, in ultima istanza cantonale, al Tribunale cantonale amministrativo. Al riguardo, dal profilo materiale, l'articolo 13 LResp prevede che l'agente pubblico risponde verso l'ente pubblico del danno che gli ha cagionato mancando con intenzione o per colpa grave ai propri doveri di servizio. Inoltre, l'articolo 14 LResp stabilisce che l'ente pubblico che ha risarcito il danneggiato ha il diritto di regresso contro il proprio agente che ha cagionato il danno intenzionalmente o per colpa grave. Per quel che concerne l'aspetto procedurale, secondo l'articolo 20 capoverso 1 LResp, la pretesa dell'ente pubblico contro l'agente è decisa e promossa dall'organo esecutivo; l'articolo 22 capoverso 2 LResp prescrive che per le azioni contro l'agente pubblico è competente il Tribunale cantonale amministrativo quale istanza unica, che applica la Legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013.

Per le stesse ragioni già indicate in riferimento al tema delle domande di risarcimento introdotte da terzi, anche per la pretesa dell'ente pubblico contro l'agente pubblico, ci opponiamo al conferimento della competenza decisionale all'ente pubblico stesso. Infatti, analogamente a quanto avviene per le pretese di risarcimento del danno fatte valere da terzi, anche in questo caso sono direttamente in gioco gli interessi finanziari dello Stato, cosicché risulta inopportuno che una delle parti in causa, ossia l'ente pubblico nella sua veste di datore di lavoro, si pronunci, in modo formale, sulla fondatezza dell'azione di risarcimento contro il suo collaboratore. La modifica proposta rappresenterebbe anche un peggioramento rispetto alla situazione attuale, in quanto l'agente pubblico che desiderasse ottenere un giudizio imparziale da parte di un'autorità giudiziaria indipendente si vedrebbe costretto a presentare ricorso al Tribunale cantonale amministrativo, con una conseguente dilatazione dei tempi di decisione e costi supplementari.

Di conseguenza, allo scopo di garantire la parità delle armi fra le parti e la celerità di giudizio, si reputa preferibile che tanto l'istruttoria quanto la decisione sulle pretese dell'ente pubblico contro l'agente pubblico continuino a essere affidate al Tribunale cantonale amministrativo quale istanza unica. Al riguardo, si precisa ancora che in questa materia, appare giustificato attribuire la competenza al Tribunale cantonale amministrativo, poiché il tema del rapporto fra lo Stato e i suoi dipendenti attiene tipicamente al diritto pubblico.

Infine, anche in quest'ambito l'iniziativa parlamentare contiene una norma curiosa. Contro il regresso, deciso dal Gran Consiglio a maggioranza assoluta dei membri e a scrutinio segreto, nei confronti di un deputato, di un Consigliere di Stato e di un membro dell'ordine giudiziario (art. 20 cpv. 3 del progetto), è dato ricorso dapprima al Consiglio di Stato, e successivamente al Tribunale cantonale amministrativo (art. 23 del progetto). Ora, ciò mal si concilia con l'esercizio dell'alta vigilanza sul Consiglio di Stato, che l'articolo 57 capoverso 2 della Costituzione cantonale affida al Gran Consiglio.

4. L'ultima proposta dell'iniziativa parlamentare verte sull'introduzione di una disposizione transitoria, secondo cui, in particolare, la modifica di legge si applica anche

alle procedure pendenti, con la conseguenza che l'ente pubblico riprende per decisione le cause civili pendenti dinanzi alle autorità di conciliazione civili, che il Consiglio di Stato riprende le cause civili pendenti in prima istanza giudiziaria, e che il Tribunale cantonale amministrativo riprende le impugnazioni pendenti dinanzi alle Camere civili del Tribunale di appello.

Siccome il Consiglio di Stato, con il presente messaggio, si oppone alle precedenti richieste formulate dall'iniziativa parlamentare in questione, e postula quindi che la LResp rimanga immutata, la citata disposizione transitoria diviene priva di oggetto. Tuttavia, anche prescindendo da ciò, non possiamo esimerci dal far osservare che la norma transitoria proposta pare disattendere ogni considerazione d'economia processuale, poiché un simile passaggio di competenze e di incarti sarebbe fonte di difficoltà pratiche per l'autorità amministrativa di prima istanza, per il Consiglio di Stato e per il Tribunale cantonale amministrativo, e cagionerebbe seri ritardi nella trattazione delle cause di responsabilità civile dell'ente pubblico.

IV. CONCLUSIONE

La richiesta di respingere l'iniziativa parlamentare è stata espressa da tutti gli enti che hanno partecipato alla procedura di consultazione indetta dalla Divisione della giustizia, ovvero dal Dipartimento della sanità e della socialità, dal Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport, dal Dipartimento del territorio, dal Dipartimento delle finanze e dell'economia, dalla Pretura del Distretto di Bellinzona (che tratta, ai sensi dell'art. 22 cpv. 1 LResp, la maggior parte delle azioni di risarcimento promosse da terzi contro lo Stato del Cantone Ticino) e dall'Ordine degli avvocati del Cantone Ticino. Infatti, per le ragioni precedentemente illustrate, non è opportuno modificare le attuali norme procedurali della LResp, che hanno dato buona prova di sé e che funzionano molto bene.

Pertanto, proponiamo di respingere l'iniziativa parlamentare elaborata concernente l'adeguamento e la semplificazione del diritto della responsabilità dello Stato.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, M. Bertoli

Il Cancelliere, G. Gianella