

Rapporto

numero

7083 R

data

30 settembre 2015

Dipartimento

ISTITUZIONI

Concerne

**della Commissione della legislazione
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)**

(v. messaggio 14 aprile 2015 n. 7083)

I. MOTIVAZIONI E RICHIESTE DELL'INIZIATIVA

L'iniziativa chiede di modificare in modo radicale la legge sulla responsabilità civile degli enti pubblici e degli agenti pubblici del 24 ottobre 1988.

Secondo l'iniziativista *«in questi anni il diritto sulla responsabilità dello Stato dal profilo materiale ha dato buona prova di sé»*.

L'iniziativista ritiene tuttavia che dal profilo procedurale la situazione attuale sia "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".*

L'iniziativista propone quindi di modificare come segue la LResp

TENORE ATTUALE	TENORE INIZIATIVA
<p>Art. 19 Obbligo della notifica</p> <p>¹Chi pretende il risarcimento del danno o la riparazione morale, prima di promuovere l'azione deve notificare la propria pretesa, brevemente motivata.</p> <p>²L'ente pubblico deve pronunciarsi entro tre mesi, ritenuto che il silenzio vale quale risposta negativa.</p>	<p>Art. 19 Obbligo della notifica</p> <p>¹Chi pretende il risarcimento del danno o la riparazione morale, prima di promuovere l'azione deve notificare la propria pretesa, brevemente motivata.</p> <p>²L'ente pubblico si pronuncia di regola entro tre mesi dalla presentazione della notifica.</p>

	<p>³Questa competenza spetta:</p> <ul style="list-style-type: none"> 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. <p>⁴La procedura dinanzi all'ente pubblico è gratuita, salvo che sia contraria alla buona fede.</p> <p>⁵Sono per il resto applicabili le presenti norme di procedura:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) in materia di attività medica le disposizioni del CPC sulla procedura di conciliazione; b) negli altri casi la legge di procedura amministrativa.
<p><u>Art. 20</u></p> <p>¹La pretesa dell'ente pubblico contro l'agente è decisa e promossa dall'organo esecutivo.</p> <p>²Tuttavia tale competenza spetta:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) al Gran Consiglio contro i propri deputati, i Consiglieri di Stato e i membri dell'ordine giudiziario; b) 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. <p>³Il Gran Consiglio decide con la maggioranza assoluta dei membri e a scrutinio segreto.</p>	<p><u>Art. 20</u></p> <p>¹La pretesa dell'ente pubblico contro l'agente è decisa e promossa:</p> <ul style="list-style-type: none"> 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. <p>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.</p> <p>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.</p> <p>⁴È applicabile la legge di procedura amministrativa.</p>

<p>Art. 22</p> <p>¹Per le azioni contro l'ente pubblico è competente il giudice civile ordinario, che applica il Codice di procedura civile; le azioni contro 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.</p> <p>²Per le azioni contro l'agente pubblico e di regresso tra enti pubblici è competente il Tribunale cantonale amministrativo quale istanza unica, che applica la legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013.</p>	<p>Art. 22</p> <p>¹In materia di attività medica l'ente pubblico emana una proposta di giudizio a norma degli art. 210 e 211 CPC.</p> <p>²Alla procedura giudiziaria sono applicabili il CPC e la normativa cantonale di applicazione.</p>
<p>Art. 23</p> <p>¹In caso di procedimento penale, l'ente pubblico può costituirsi parte civile.</p> <p>²Contro la decisione sul risarcimento l'agente pubblico e l'ente pubblico hanno diritto di ricorso al Tribunale cantonale amministrativo.</p> <p>³I termini per il ricorso decorrono dalla scadenza del termine per il ricorso alla Corte di appello e di revisione penale o dall'intimazione della sentenza della Corte di appello e di revisione penale</p>	<p>Art. 23</p> <p>¹Contro le decisioni dell'ente pubblico riguardanti altre pretese o il regresso è dato ricorso al Consiglio di Stato.</p> <p>²Contro le decisioni del Consiglio di Stato e del Gran Consiglio è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo.</p> <p>³È applicabile la legge di procedura amministrativa.</p>
<p>Art. 25</p> <p>¹La 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.</p> <p>²L'azione del danneggiato è inoltre perentoria se non è promossa entro sei mesi dalla risposta dell'autorità competente.</p>	<p>Art. 25</p> <p>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.</p> <p>[abrogato il cpv. 2]</p>

In buona sostanza l'iniziativa propone quindi di trasferire la competenza in materia di responsabilità civile dal giudice civile all'autorità amministrativa.

L'iniziativa propone inoltre di abrogare il termine di perenzione per promuovere l'azione di cui all'art. 25 cpv. 2 LResp.

II. IL PARERE DEL CONSIGLIO DI STATO

Il Consiglio di Stato, nel suo esaustivo Messaggio del 14 aprile 2015, espone le ragioni per le quali, a suo avviso, l'iniziativa dovrebbe essere respinta.

In estrema sintesi si tratta dei seguenti motivi:

1. Secondo quanto richiesto dall'iniziativa, l'ente pubblico si ritroverebbe nella situazione di dover adottare decisioni formali sul proprio operato, ciò che appare inopportuno, anche per l'evidente conflitto di interessi.
2. La materia è spesso molto complessa e non si può chiedere all'ente pubblico (in particolare se un Comune medio-piccolo o un patriziato) di emanare decisioni formali su pretese di risarcimento che richiedono una accurata disamina giuridica delle condizioni per ammettere (o meno) la responsabilità dell'ente pubblico.
3. L'attuale procedura preliminare di notifica ha dato buona prova di sé e si è rivelata molto efficace, anche grazie al coinvolgimento delle assicurazioni, ciò che ha permesso di evitare lunghe e inutili procedure contenziose.
4. Benché la responsabilità dello Stato, da un profilo dottrinale, appartenga alla sfera del diritto pubblico, va considerato che in tale settore si applicano perlopiù principi tipici del diritto civile (danno patrimoniale, torto morale, rapporto di causalità naturale e adeguato, ecc.), tant'è vero che l'art. 29 LResp stabilisce che "il diritto privato federale si applica a titolo suppletivo". Ciò che giustifica di continuare ad attribuire la competenza in materia di responsabilità dello Stato al Giudice civile.
5. La procedura amministrativa, diversamente dalla procedura civile, è caratterizzata dal principio dell'ufficialità (il giudice deve accertare d'ufficio i fatti), ciò che nel caso della responsabilità dello Stato potrebbe imporre allo Stato di ricercare argomenti, fatti e prove in favore di chi l'ha convenuto in causa.
6. Talvolta l'ente pubblico risponde per capi di responsabilità supplementari rispetto alla LResp che ricadono nella sfera di competenza del giudice civile (p. es. responsabilità come proprietario di immobili); in tali circostanze il cittadino potrebbe essere costretto a rivolgersi all'autorità amministrativa per una parte dei rimproveri e al giudice civile per un'altra parte, ciò che complicherebbe inutilmente la vertenza tra le parti.
7. Per evitare la perenzione dell'azione (prevista dall'art. 25 cpv. 2 LResp), il Consiglio di Stato ritiene che il cittadino abbia a disposizione lo strumento dell'istanza di conciliazione, che consente di avere più tempo per trovare una soluzione transattiva.
8. L'iniziativa creerebbe la situazione giuridicamente alquanto singolare secondo cui il Dipartimento sarebbe chiamato a pronunciarsi anche su una pretesa di risarcimento per un danno cagionato dagli organi legislativo, esecutivo e giudiziario.
9. L'iniziativa attribuirebbe all'ente pubblico che intende esercitare il regresso nei confronti dell'agente pubblico concretamente responsabile del danno la competenza di decidere sul regresso. Secondo il Consiglio di Stato è 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, il quale – per ottenere una decisione imparziale – sarebbe costretto a presentare ricorso al Tribunale cantonale amministrativo, con una conseguente dilatazione dei tempi di decisione e costi supplementari.

Il Consiglio di Stato segnala che a livello svizzero le controversie in materia di responsabilità dello Stato sono giudicate dal Tribunale cantonale amministrativo quale

istanza unica in 13 Cantoni, e dai tribunali civili in 11 Cantoni; 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.

III. CONSIDERAZIONI COMMISSIONALI

La maggioranza della Commissione condivide il parere del Consiglio di Stato e, per i motivi indicati nel Messaggio (salvo quanto espressamente indicato in seguito), propone quindi di respingere l'iniziativa e di mantenere pertanto la competenza del giudice civile nell'ambito delle vertenze di responsabilità civile che oppongono il cittadino all'ente pubblico.

La maggioranza della Commissione ritiene in particolare che sia nell'interesse del cittadino che le pretese in materia di responsabilità dello Stato siano decise, fin dalla prima istanza, da un'autorità giudiziaria indipendente e imparziale e non dall'ente pubblico contro cui è rivolta la pretesa. Inoltre la Commissione condivide l'idea secondo cui il Giudice civile sia l'autorità giudiziaria più appropriata a giudicare vertenze che, per loro natura, si appartengono più al diritto civile che al diritto amministrativo.

Fermo restando che la maggioranza della Commissione intende mantenere l'attuale impostazione giurisdizionale della LResp, alcune considerazioni dell'iniziativista sono condivise e richiedono un adeguamento legislativo della LResp.

In particolare la maggioranza della Commissione condivide l'opinione secondo cui i termini di perenzione ristretti e improrogabili di cui all'art. 25 cpv. 1-2 LResp possono rendere più difficile l'esercizio dei diritti del cittadino, ciò è in particolare il caso quando vi sono più danneggiati o se è necessario l'allestimento di una perizia.

In effetti il cittadino, se non è soddisfatto della risposta dell'autorità alla notifica di danno (che va presentata entro un anno dallo stesso), è "costretto" ad avviare una procedura giudiziaria entro sei mesi.

Se appare ragionevole fissare un termine di perenzione per quanto riguarda l'obbligo di notifica, così da facilitare la presa a carico della pretesa anche da parte dell'assicurazione, altrettanto non può essere detto del termine di perenzione – di sei mesi – per avviare una procedura giudiziaria.

È vero, come indica il Consiglio di Stato, che il termine di perenzione può essere salvaguardato dalla promozione di un'istanza di conciliazione ex art. 202 CPC, ma va precisato che nei tre mesi successivi all'udienza di conciliazione – se non è stata raggiunta intesa – il cittadino sarebbe comunque costretto ad avviare una procedura di merito.

Il sistema della perenzione appare tanto più inadeguato se si considera che l'ente pubblico prevede per le proprie pretese di regresso nei confronti dell'agente pubblico concretamente responsabile, può invece interrompere i termini, dato che si tratta di termini di prescrizione (artt. 26-27 LResp).

Per coerenza con l'impianto generale della LResp, che richiama perlopiù norme di diritto civile e che si rifà al principio della parità delle armi, si giustifica di abrogare l'art. 25 cpv. 2

LResp e di consentire al cittadino che si ritiene danneggiato di interrompere la prescrizione delle sue pretese nei confronti dell'ente pubblico nelle forme previste dal Codice delle obbligazioni, così da non essere costretto ad avviare contenziosi giudiziari che potrebbe non essere in condizione sostenere immediatamente (sia per ragioni economiche, che giuridiche).

La maggioranza della Commissione ritiene inoltre che sia opportuno chiarire nuovamente quale sia la volontà del Legislatore per quanto riguarda campo di applicazione dell'art. 5 LResp, il quale prevede che *«in caso di decisione amministrativa o giudiziaria l'ente pubblico risponde del danno cagionato solo per grave violazione di un dovere primordiale della funzione»*.

Nel suo rapporto del 9 settembre 1988 relativo alla LResp questa Commissione, con riferimento all'art. 5 LResp, aveva precisato che *«per decisione s'intende l'attività del decidere nello stretto senso della parola; la mancata o ritardata decisione ricade quindi pure sotto l'art. 4 [che non impone che vi sia stata una grave violazione di un dovere primordiale della funzione, ma unicamente un atto illecito] difatti, se per il magistrato o il funzionario che decide merita di considerare le difficoltà insite vuoi nell'accertamento dei fatti vuoi nel non sempre facile compito dell'applicazione del diritto, altrettanto non merita il magistrato o il funzionario che non decide»* (Rapporto sulla LResp del 9 settembre 1988, pag. 8).

Tuttavia, in alcune sentenze, il Tribunale cantonale amministrativo ha lasciato intendere – invero in *obiter dicta* (inc. inc. n. 52.2002.75 e n. 52.2003.192) – che la mancata o ritardata decisione ricadrebbe comunque nella sfera di applicazione dell'art. 5 LResp, ciò che contraddice la volontà del Legislatore e costituisce una limitazione dei diritti del cittadino.

La questione è stata recentemente lasciata aperta da una decisione della Seconda Camera civile del Tribunale d'appello.

La maggioranza della Commissione propone quindi di modificare l'art. 5 LResp in modo da precisare il quadro giuridico ed evitare possibili malintesi.

IV. CONCLUSIONI

Per tutto quanto sopra riportato, la maggioranza della Commissione chiede al Gran Consiglio di accogliere parzialmente l'iniziativa 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) e di approvare il disegno di legge allegato.

Per la Commissione della legislazione:

Maurizio Agustoni, relatore
Celio - Corti - Delcò Petralli - Durisch -
Ferrara Micocci - Ferrari - Franscella -
Galusero - Ghisolfi - Giudici - Minotti -
Paparelli - Rückert - Viscardi

Disegno di

LEGGE

sulla responsabilità civile degli enti pubblici e degli agenti pubblici del 24 ottobre 1988; modifica

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- vista l'iniziativa parlamentare elaborata 18 febbraio 2014 di Andrea Giudici;
- visto il messaggio 14 aprile 2015 n. 7083 del Consiglio di Stato;
- visto il rapporto 2 settembre 2015 n. 7083R della Commissione della legislazione,

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. 5

¹In caso di decisione amministrativa o giudiziaria l'ente pubblico risponde del danno cagionato solo per grave violazione di un dovere primordiale della funzione.

²Non è dato risarcimento nel caso in cui il danno avrebbe potuto essere evitato se il danneggiato avesse fatto uso dei rimedi di diritto a sua disposizione.

³Se il danno è cagionato dalla mancata o ritardata adozione di una decisione amministrativa o giudiziaria, la responsabilità dell'ente pubblico è retta dall'art. 4.

Art. 25 cpv. 2

²Abrogato

II.

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.