

della Commissione della legislazione
sul messaggio 14 ottobre 1986 concernente la legge sulla re-
sponsabilità civile degli enti pubblici e degli agenti pubblici
 del 9 settembre 1988

Premesse generali

1. L'opportunità ed anzi l'occorrenza della legge è manifesta; non occorrerà pertanto al proposito spendere molte parole.

Basti pensare da una parte alla posizione del cittadino, negli ultimi decenni sempre più confrontato con l'amministrazione e quindi anche viepiù esposto al rischio di errori a suo nocimento, e dall'altra parte alla situazione dell'agente pubblico, che in difetto di un'esplicita disposizione di legge deve rispondere lui stesso e di tasca propria per danni da lui eventualmente cagionati nell'esercizio della sua funzione, quand'anche avesse agito per sola negligenza lieve.

Il tutto assume poi maggiore rilevanza se si pensa alla possibilità, senz'altro attuale, di danni anche di grande entità economica: il cittadino non otterrebbe sufficiente risarcimento e l'agente si troverebbe in gravi difficoltà. È aggiungasi che il cittadino danneggiato potrà sperare di ottenere risarcimento solo se gli riuscirà di individuare l'agente autore, "operazione" già d'intuito poco agevole date le dimensioni e per certi aspetti anche l'anonimato che la pubblica amministrazione ha assunto.

Su siffatte posizioni, precarie ed insoddisfacenti - del danneggiato e al tempo stesso dell'agente - in un quadro giuridico come il nostro attualmente, ossia di responsabilità esclusiva dell'agente pubblico cfr. A. Griesel, "Traité de droit administratif", Neuchâtel 1984, Vol. II, pag. 784/785, il quale molto acutamente tra l'altro osserva: "Certes, l'agent peut paraître à son impéunissement en contractant une assurance. Ce n'est là toutefois qu'un palliatif: si l'agent paie lui-même les primes, il assume une obligation qui réduit son salaire dans une mesure appréciable; en revanche, si l'Etat supporte la dépense, sa situation ne diffère guère de celle qui résulte de sa responsabilité exclusive. D'ailleurs, en règle générale, une assurance ne couvre pas le dommage que crée une faute intentionnelle" (784).

La Confederazione e tutti i Cantoni - fa eccezione il solo Cantone Ticino! - hanno legiferato in materia: con l'entrata in vigore della presente legge annotazioni di autori come questa: "lediglich die Haftung des schuldhaft und widerrechtliches handelnden Beamten kennt heute noch der Kanton

"Passin" (H.R. Schwarzenbach, "Die Staats- und Beamtenhaftung in der Schweiz mit Kommentar zum zürcherischen Haftungs-gesetz", Zurigo 1985, pag. 24) scompariranno finalmente dai testi di diritto.

2. La responsabilità civile dell'ente pubblico - con particolare riferimento alla novella legislativa in narrativa - può fondarsi sia sul diritto privato sia su quello pubblico a seconda che lo Stato si trovi confrontato con il privato cittadino in un rapporto di diritto privato o di diritto pubblico.

Quale criterio di distinzione tra diritto privato e diritto pubblico la più recente prassi e dottrina considera prevalente, ancorché non esclusivo criterio, la così definita "Subjektions-theorie" (DRP 101 II 369 e autori citati): un rapporto giuridico di subordinazione è in principio da assegnare al diritto pubblico, un rapporto su di un piano giuridico di parità invece al diritto privato (anche se critico, cfr. F. Fleiner, "Grundzüge des allgemeinen und schweizerischen Verwaltungsrechts", Zurigo 1977, pag. 38).

Così, per attività che riflettono l'esercizio di un'industria" (in tedesco "gewerbliche Verrichtungen", termine usato all'art. 61 cpv. 2 CO) l'ente pubblico risponderà in base al diritto privato (M. Imboden - R.A. Rhinow, "Schweizerische Verwaltungs- rechtsprechung", Vol. II, pag. 712).

Peraltro non può esservi dubbio che la responsabilità che ricade sull'ente pubblico per atti od omissioni di agenti pubblici è di diritto pubblico (H.R. Schwarzenbach, op. cit., pag. 13). Fanno eccezione, ma per espressa disposizione legislativa, la responsabilità dell'ufficiale di stato civile e delle autorità di vigilanza (art. 42 CC), del tutore e dei membri delle autorità di tutela (art. 426 segg. CC), degli ufficiali dei registri (art. 955 CC), ecc.

3. Detto questo, assume rilevanza il principio della legalità, già affermato dal Tribunale federale nel 1877 (DRP 3 147), in base al quale la responsabilità dell'ente pubblico (con l'eccezione delle attività che riflettono l'esercizio di un'industria, per le quali vale il diritto privato) è data soltanto se una norma scritta di diritto federale o cantonale la istituisce; in assenza di una scritta norma la responsabilità dell'ente pubblico non è data ("Recht es an einer Norm, die die Haftung des Gemeinwesens vorsieht, so ist auf das Nichtbestehen einer Ersatzpflicht zu schliessen" - M. Imboden - R.A. Rhinow, op. cit., pag. 712).

Di qui anche l'estrema insoddisfazione, unanimemente espressa, per l'attuale situazione ticinese: facendo diretto riferimento alla materia, il danneggiato può rivalersi solo e soltanto nei confronti dell'agente pubblico, e quest'ultimo dovrà rispondere di tasca propria in base agli art. 41 segg. CO se ha cagionato colpevolmente il danno (devono evidentemente essere dati gli altri presupposti dell'illiceità e del rapporto di nesso causale tra la sua azione e il danno).

4. Nel nostro Cantone la necessità di regolare la responsabilità dell'ente pubblico per danni cagionati dall'agente salvioni e confirmatori, che presentarono un'iniziativa addirittura in forma elaborata (nell'intento - andato purtroppo deluso - di accelerarne l'adozione).

Nel testo di presentazione dell'iniziativa si rilevava tra l'altro come: "... l'assetto legislativo cantonale su questo problema sia estremamente carente e richieda un'urgente e radicale sistemazione intesa a garantire ai cittadini il diritto di risarcimento integrale dei danni che lo Stato causa loro per colpa dei propri funzionari, ove per colpa si debbono intendere non solo delle azioni positive, ma anche delle omissioni o dei gravi, ingiustificabili ritardi".

Successivamente, e a scadenze più o meno regolari, l'adozione di una tale normativa è stata diverse volte sollecitata dai banchi granconsiglieri, e dal governo sempre data di imminente presentazione.

Il messaggio del Consiglio di Stato qui in discussione è stato finalmente licenziato il 14 ottobre 1986.

La Commissione della legislazione ha iniziato l'esame subito dopo il rinnovo dei poteri cantonali della primavera 1987, e ritiene di essere ora in grado di presentare il proprio rapporto, sottoponendo al Parlamento un testo di legge che, se da una parte risulta largamente rimangiato rispetto a quello governativo pur confermandone la struttura, d'altra parte costituisce - questa la nostra convinzione - una chiara e moderna regolamentazione della problematica.

Il testo commissionale, data le variazioni apportate, è stato sottoposto per consultazione al Dipartimento competente, il quale ha espresso il proprio generale assenso, fatta eccezione per la questione della competenza giudiziaria (art. 22). La Commissione ha ritenuto nondimeno di confermare la propria scelta anche a questo proposito, con le motivazioni che saranno più sotto addotte. Il Dipartimento per altra parte, e con giusto motivo, anche il Dipartimento finanze si è interessato ad alcuni aspetti della legge, esprimendo qualche preoccupazione per una paventata estensione del campo di applicazione della legge cui potrebbe a suo giudizio condurre l'art. 1 lett. d) così come formulato. La Commissione, basandosi anche su consolidata prassi e dottrina, ha ritenuto non fondata tale preoccupazione, perché la responsabilità dell'ente pubblico per queste "altre persone" è data soltanto per il caso che risultassero detentrici (o titolari) del "pubblico imperio", condizione ammessa piuttosto severamente e con rigore (cfr. il commento all'art. 1).

5. La responsabilità dell'ente pubblico può essere regolata sia "esclusivamente", sia "sussidiariamente".

Per responsabilità esclusiva (o anche "originaria") s'intende in sostanza e per gli effetti pratici che ne derivano che il danneggiato può, anzi deve rivolgersi, per ottenere il risarcimento, direttamente e soltanto nei confronti

dell'ente pubblico: la tendenza della più moderna legislazione va in questa direzione (la Confederazione e la stragrande maggioranza dei Cantoni quali Zurigo, Lucerna, Uri, Basilea-Città, Vaud, Vallese, Zug, Soletta, Grigioni, e altri ancora).

Per responsabilità sussidiaria (adottata, parzialmente, dai soli Cantoni di Friburgo e Appenzello interno) s'intende, detto schematicamente, che il danneggiato deve aggravarsi dapprima nei confronti del funzionario, e nella misura in cui non ne ricaverà soddisfazione (ad esempio per difetto del presupposto della colpa, oppure per la limitatezza dei mezzi finanziari del funzionario stesso) potrà rivalersi, in seconda battuta, sullo Stato.

Sarebbero pure pensabili altre regolamentazioni: ad esempio la responsabilità in solido tra ente pubblico e agente pubblico verso il danneggiato: quest'ultimo potrà, a sua scelta, convenire in giudizio o l'agente pubblico o l'ente pubblico, o entrambi.

Il Consiglio di Stato e la Commissione hanno chiaramente optato per la responsabilità esclusiva (o originaria) dell'ente pubblico; in particolare la Commissione ritiene che questo sistema meglio di altri tiene conto degli interessi sia del danneggiato, sia dell'agente pubblico, sia anche, in ultima analisi, dello Stato.

6. Il rapporto ente pubblico/agente pubblico può poi far insorgere una responsabilità del secondo nei confronti del primo sia per il danno che chiameremo "diretto" (e cioè il danno che l'agente pubblico cagiona direttamente all'ente pubblico, ad esempio danneggiamenti di proprietà dell'ente pubblico, appropriazione indebita, ecc.) sia per il danno detto "indiretto" (è questo il caso di danno dell'agente pubblico nei confronti di terzi con conseguente obbligo dell'ente pubblico di risarcimento).

La presente legge regola entrambe le fattispecie, che rientrano pertanto nel quadro della responsabilità civile dell'agente pubblico nei confronti dell'ente pubblico e che si distinguono da quella disciplinare e da quella penale.

Infine, e sempre per stare ai tratti generali che informano la novella legislativa qui in discussione, la responsabilità dell'ente pubblico verso il danneggiato è causale (vale a dire che non è fatta dipendere dalla colpa, sia essa grave o lieve, dell'agente pubblico per l'evento dannoso), mentre il diritto di "regresso" (termine qui usato impropriamente, cfr. H.R. Schwarzenbach, op. cit., pag. 26) dell'ente pubblico verso l'agente pubblico è limitato ai casi di dolo o di colpa grave.

Le singole disposizioni

Segue, articolo per articolo, il commento, che si palesa particolarmente opportuno laddove le scelte commissionali si sono scostate, per forma o per sostanza, dalla proposta governativa.

La numerazione degli articoli è quella del testo commissionale, con indicati tra parentesi gli articoli di riferimento del testo governativo.

Art. 1 (art. 2)

Si ritiene opportuno che il campo di applicazione della legge sia definito al primo articolo.

CPV. 1 lett. a)

La legge si applica a tutte le persone che esplicano una funzione pubblica nel Cantone, quali i membri degli ordini legislativo, esecutivo e giudiziario, nonché agli impiegati ed ai docenti (art. 1 LORD, marginale).

CPV. 1 lett. b)

Pari responsabilità a livello degli enti pubblici locali, quali i Comuni, i Consorzi di Comuni, i Patriziati.

CPV. 1 lett. c)

Formulazione che si ispira all'art. 3 CPV. 1 della Legge zurigese.

La qualifica di "corporazione" ed "istituti" è desunta dall'art. 59 CC.

Sotto il concetto ricadono ad esempio l'Ente cantonale ospedaliero, quello di recente istituzione per la raccolta e l'eliminazione dei rifiuti, ma anche i consorzi e le associazioni di utilità pubblica di cui all'art. 37 IAC, nonché le corporazioni e gli istituti di cui agli art. 35 e 36 IAC (per i consorzi di Comuni il riferimento è la lett. c)).
Le aziende municipalizzate sono escluse perché difetta loro il requisito della personalità giuridica propria.

CPV. 1 lett. d)

Rientrano qui i soggetti giuridici di diritto privato, nella misura in cui sono state loro delegate mansioni pubbliche ("hoheitliche Verrichtungen", cfr. H.R. Schwarzenbach, op. cit., pag. 168); per mansioni pubbliche si intendono quelle tipiche ed esclusive dell'ente pubblico, di guisa che la persona delegata agisce come titolare o detentrica del pubblico imperio (gli esempi classici e più spesso richiamati sono quelli del notaio - che però la nostra legge esclude - e del geometra revisore (cfr. la sentenza 7 febbraio 1986 dell'Obergericht di Zurigo, II Camera civile)).

Per la formulazione il riferimento è l'art. 1 lett. f) della legge federale sulla responsabilità della Confederazione, dei membri delle autorità federali e dei funzionari federali (IResp).

Elemento fondamentale e caratterizzante è il "compito di diritto pubblico" ("öffentlich-rechtliche Aufgaben") in senso stretto, che vale indipendentemente dal tipo di rapporto giuridico con l'ente pubblico - norma generale e astratta o atto individuale - in forza del quale la persona "delegata" entra in rapporto con terzi con un "plusvalore giuridico".

(Prendiamo qui a prestito l'azzeccata espressione di H. R. Schwarzenbach, op. cit., pag. 169: "mit rechtlichem Mehrwert") e ciò in quanto "titolare del pubblico imperio".

L'estensione della responsabilità dell'ente pubblico per l'agire di queste "altre persone" è senz'altro opportuna e giustificata perché per il danneggiato, che è la persona che principalmente si intende tutelare con questa legge, non dovrà fare differenza se l'ente pubblico adempie direttamente i propri compiti oppure ne delega a terzi l'espletamento.

Che il compito sia poi svolto a tempo pieno, parziale, o ancora a titolo provvisorio, remunerato o no, è indifferente: ciò risulta implicito, senza che ne sia necessaria l'espresa menzione.

Sfuggono evidentemente a questa disposizione, ed è bene precisarlo ancora, gli atti "che riflettono l'esercizio di un'industria", come espressamente sancisce l'art. 61 cpv. 2 CO (per un'idea di casistica cfr. M. Imboden - R.A. Rihow, op. cit., pag. 715).

Ed è bene precisare pure che la costruzione ad esempio di una strada o di una scuola ad opera di un'impresa privata per appalto non comporterà responsabilità dell'ente pubblico in base a questa legge; non si vede infatti come quest'impresa privata possa essere ritenuta, nello svolgimento dei lavori per rapporto a terzi, titolare di quale pubblico imperio, né peraltro può ritenersi che lo Stato abbia demandato ad essa il compito di dotare il Cantone di una rete stradale o di istituire la scuola: l'impresa esegue unicamente dei piani.

Peraltro, in base a consolidata giurisprudenza del Tribunale federale, anche per difetti di manutenzione di opere proprie (strade, edifici, ...) l'ente pubblico risponde in base a principi di diritto privato.

E peraltro ancora l'atto di delibera dell'ente pubblico non ha il carattere - sempre secondo consolidata prassi del Tribunale federale - di atto d'imperio: così testualmente la massima Corte in DPF 106 Ia 323: "Il Tribunale federale ritiene infatti che la risoluzione di deliberare lavori a un concorrente, se rappresenta un atto amministrativo in senso lato, non costituisce però decisione impugnabile con ricorso di diritto pubblico poiché le manca il carattere d'imperio dell'autorità statale ai sensi dell'art. 84 OG: essa non regola ... (326).

Art. 2 (Art. 3)

lett. b)

L'attività della Banca dello Stato e dell'Azienda elettrica ticinese riflettono prevalentemente l'esercizio di un'industria; la precisazione è comunque opportuna.

L'Ente turistico ticinese deve invece ritenersi sottoposto alla legge.

lett. c)

Una migliore formulazione rispetto alla corrispondente lettera dell'art. 3 del Messaggio è necessaria.

Senza questa lett. c) la legge tornerebbe applicabile anche alle parrocchie cattoliche create dalla Legge sulla libertà della Chiesa cattolica e sull'amministrazione dei beni ecclesiastici del 28 gennaio 1886.

Art. 3 (Art. 1)

Definito il campo di applicazione, occorre enunciare l'oggetto della legge: la responsabilità dell'ente pubblico, così come definito all'art. 1, per atti od omissioni dei suoi agenti ed evidentemente anche delle "altre persone" di cui all'art. 1 lett. d).

Trattasi all'evidenza di responsabilità civile, che si differenzia da quella di tipo disciplinare e penale che la presente legge non regola.

Art. 4 (Art. 4)

CPV 1

La responsabilità dell'ente pubblico è causale, ossia senza riferimento alla colpa dell'agente. Presupposti sono un danno patrimoniale (lo stesso definito dal diritto privato, inteso come differenza tra lo stato del patrimonio del danneggiato dopo l'evento dannoso e quello ipotetico senza l'evento dannoso: diminuzione o mancato incremento), un'azione o comportamento dell'agente rientrante nell'esercizio della sua funzione, l'illiceità intesa come violazione di un ordine o di un divieto fatto dalla legge avente lo scopo di proteggere il bene giuridico lesso (DPF 107 Ib 7), e da ultimo la sussistenza di un rapporto di causalità adeguato tra l'azione e il comportamento dell'agente pubblico e il danno.

CPV 2

La responsabilità in principio causale soffre un'eccezione per i casi di cui all'art. 1 lett. d): saranno applicabili quei principi di responsabilità che sarebbero invalsi se il danneggiato si sarebbe dovuto direttamente rivolgere contro l'autore del danno.

CPV 3

La responsabilità dell'ente pubblico è esclusiva (o originaria).

Art. 5 (Art. 5)

CPV. 1

Per "decisione amministrativa" s'intende l'attività giuridiche dell'amministrazione, paragonabile a quella della magistratura.

Ne consegue che, contrariamente a quanto sembrava essere l'intenzione del messaggio (pag. 10) le decisioni amministrative che non assurgono a detta qualificata ricadono, per quanto concerne la responsabilità dell'ente pubblico, sotto l'art. 4 (Viene così per esse a mancare l'aggravante requisiti della "grave violazione di un dovere primordiale della funzione").

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. 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.

La "grave violazione" è riferita all'illecità.

Art. 6 (Art. 6)

Formulazione ridotta all'essenziale, come all'art. 6 CPV. 3 della Legge zurighe.

L'onere della prova incombe evidentemente al danneggiato (ciò vale come principio generale scaturito dall'art. 8 CC), per cui può anche cadere il requisito che l'informazione sia scritta.

La riconoscibilità dell'inesattezza dell'informazione vale quale motivo di esclusione o di riduzione del risarcimento giusta l'art. 12.

Come al messaggio viene mantenuto il presupposto della competenza (nel senso di "zuständigkeit") dell'agente che ha dato l'informazione.

Per il concetto di negligenza grave cfr. DFP 104 Ib 3: "... muss sie von einer gewissen Schwere sein, was zutrifft, wenn der Beamte elementarste Vorsichtgebote missachtet hat."

Art. 7 (Art. 7)

CPV. 2

Disciplina la fattispecie dell'operatore sanitario per la sua attività terapeutica, introducendo il requisito della grave violazione delle regole dell'arte medica e ammettendo l'ente pubblico alla prova liberatoria (mancanza di colpa).

Far sopportare l'onere della prova della colpa al danneggiato equivarrebbe a rendere estremamente difficoltoso se

non impossibile - per evidenti ragioni - la riuscita di tale onere. Se non v'è stata colpa, compete all'ente pubblico di dimostrarlo.

La Commissione condiziona di sussumere alla fattispecie anche l'attività medica privata svolta nell'ambito degli ospedali pubblici, giacché non appare equo pretendere che il paziente abbia a riconoscere e a distinguere la "natura del rapporto giuridico che lo lega al medico che si avvale di strutture e collaboratori pubblici".

Art. 8 (Art. 8 CPV. 1)

In principio, dall'attività lecita (o legale) dell'ente pubblico non può derivare allo stesso responsabilità alcuna, a meno che la legge non lo preveda espressamente.

Esempio di base legale per il risarcimento per atti leciti: espropriazione materiale.

Art. 9 (Art. 8 CPV. 2)

Presupposto è una certa gravità del danno, e che lo stesso risulti patito da una persona singola o da un numero ridotto di persone.

La misura del risarcimento - secondo equità - è decisa dal giudice per il caso singolo, e va da niente fino al 100%.

Altri presupposti, cumulativi, sono: una misura di polizia a cagione del danno, la liceità della misura di polizia, lo stato di necessità; in difetto di uno di questi presupposti si rientra nel principio generale stabilito all'art. 4.

Per i concetti di polizia e di misura di polizia cfr. H.R. Schwarzenbach, op. cit., pag. 194/195.

Art. 10 (Art. 9)

Formulazione che si ispira all'art. 6 IResp.

Si tratta di una responsabilità per colpa.

Il giudizio è equitativo: l'ente pubblico può essere tenuto a versare un'indennità pecuniaria.

Contrariamente alla formulazione del messaggio - e peraltro analogamente a quanto prescrive la IResp (art. 6) e il CO (art. 47) - i congiunti possono postulare un'indennità pecuniaria a titolo di riparazione solo in caso di decesso del danneggiato (vittime) e non già per sua lesione corporale.

Anche questo è un giudizio equitativo.

Art. 11 (art. 10)

Formulazione sul modello dell'art. 6 cpv. 2 IResp.

CPV. 1

Il risarcimento del danno fonda sulla responsabilità causale.

CPV. 2

Per la riparazione del torto morale dev'essere dato il presupposto della colpa.

Per il caso di lesione della personalità sono quindi date due azioni complementari: quella di risarcimento e quella di riparazione; quest'ultima presuppone, oltre alla colpa, una particolare gravità della lesione.

Art. 12 (art. 11)

Il cpv. 1 dell'art. 11 del messaggio è stato soppresso perché superfluo e passibile di ingenerare confusione: il rimando ai principi generali del CO fatto all'art. 29 basta.

Per rapporto all'art. 44 CO, l'eventuale "riduzione al bisogno" del responsabile a seguito dell'obbligo di risarcimento - in casu l'ente pubblico - non vale quale motivo di riduzione.

Rispetto al Messaggio è stato tolto un altro motivo di riduzione: la situazione economica particolarmente florida del danneggiato: se un agente pubblico cagionasse un danno poniamo al Barone von Thyssen (che ci scuserà per averlo tirato in ballo), per quale motivo l'ente pubblico non dovrebbe risarcirlo?

Art. 13 (art. 12 cpv. 1)

Si tratta del danno che l'agente pubblico cagiona direttamente all'ente pubblico (esempi: appropriazione indebita, attività privata durante l'orario di lavoro, ecc.).

La responsabilità è limitata al dolo o alla colpa grave.

Per il concetto di colpa grave cfr. DPF 102 Ib 107/108: "Damit sie als grob bewertet werden kann, muss sie von einer gewissen Schwere sein. ... dertart schwer sein, dass die Verwaltung begründeten Anlass zum Zweifel daran hat, ob der Beamte das Vertrauen, das sie ihr nach seiner amtlichen Stellung muss entgegenbringen können, noch uneingeschränkt verdienen".

Art. 14 (Art. 12 cpv. 2)

Si tratta del danno cagionato indirettamente dall'agente all'ente pubblico.

Il termine "regresso" è usato impropriamente, perché il danneggiato non ha azione diretta contro l'agente pubblico, per cui l'ente pubblico non può surrogarsi nei diritti del danneggiato verso l'agente.

Art. 15 (Art. 13)

Vale per il caso sia di danno diretto (art. 13) sia di danno indiretto (art. 14).
La solidarietà tra più responsabili è data per il solo caso di dolo.

CPV. 2

Il membro di un organo collegiale che non ha votato la decisione che ha illecitamente prodotto il danno non sarà ritenuto responsabile se ne fornisce la prova.

Può porsi il problema della prova nell'ambito di decisioni prolate da Tribunali collegiali: la Commissione non ha tuttavia ritenuto opportuno di emanare regolamentazioni al proposito.

Art. 16 (Art. 14, 21)

Nuova formulazione

CPV. 1

La decisione se procedere contro l'agente è di stretta competenza dell'ente pubblico; la rinuncia a procedere può anche essere dettata da motivi di opportunità, quindi anche in casi di colpa grave.

CPV. 2

E' stabilito il principio che prima della decisione di procedere nei suoi confronti, l'ente pubblico deve sentire l'agente.

(Art. 15, stralciato)

L'art. 21 della legge stipendi, di recente modificata, limita il diritto alla trattenuta all'ambito fiscale (imposte, tasse, multe, ecc.)

Prima del giudizio che stabilisce l'obbligo e l'ammontare del risarcimento, una trattenuta a titolo cautelativo sarebbe arbitraria perché assurgerebbe a sequestro.

Dopo il giudizio, l'ente pubblico procede all'incasso del dovuto nelle vie ordinarie, per le quali la LEF, tra l'altro, prevede pure all'art. 93 il pignoramento del salario.

Art. 17 (Art. 16)

Il cpv. 1 dell'art. 16 del Messaggio viene abrogato, essendo pacifico che l'ente pubblico può rivalersi sulla cauzione se prestata (art. 20 LÖRD); cfr. inoltre l'art. 2 del Decreto esecutivo del 20 maggio 1958: "la cauzione deve garantire qualsiasi danno causato con dolo o negligenza grave".

CPV. 1

Base legale per l'ente pubblico per la stipulazione di una polizza a copertura del rischio che gli deriva con la presente legge.

Il danneggiato non avrà azione diretta contro l'assicurazione, e quest'ultima, in caso di risarcimento, non subingerà nei confronti dell'agente.

Delega all'organo esecutivo per la stipulazione.

Art. 18 (Art. 17, 18)

Viene stabilita la legittimazione passiva nel rapporto danneggiato-ente pubblico.

Per il destinatario per conto dell'ente pubblico vale l'art. 121 CPC.

Art. 19 (Art. 19)

Per motivi d'economia processuale è opportuno che l'azione giudiziaria volta all'ottenimento del risarcimento sia preceduta da una notifica.

La stessa va presentata come prescrive l'art. 121 CPC:

- per il Cantone, nella persona del presidente del Consiglio di Stato,
 - per i Comuni, Consorzi e Patriziati, nella persona del sindaco, presidente o di un membro dell'amministrazione.
- La notifica è obbligatoria.

CPV. 2

Si è ritenuto opportuno precisare che la mancata risposta deve valere quale risposta negativa.

Art. 20 (Art. 20)

Regola la competenza decisionale dell'ente pubblico per pretese verso l'agente.

Per i deputati al Gran Consiglio non vi è responsabilità civile per le espressioni usate durante le deliberazioni del Gran Consiglio, delle sue commissioni e negli atti parlamentari (art. 34 Legge sul Gran Consiglio).

CPV. 2 lett. d)

Si è ritenuto opportuno deferire al Consiglio di Stato anche la decisione di procedere contro membri del legislativo comunali e consortili; si tratterà comunque di casi limitati.

CPV. 3

Il Gran Consiglio decide a scrutinio segreto. Le modalità di voto del Consiglio di Stato sono stabilite dall'art. 37 Costituzione cantonale.

(Art. 21, abrogato)

Vedi art. 14 cpv. 2.

Art. 21 (Art. 22)

E' stabilito l'obbligo di informazione sia dell'intervenuta notificata sia dell'avvenuta introduzione dell'azione.

Anche se non precisato, l'agente può intervenire nella lite in forza del rinvio alla procedura civile (art. 22 cpv. 1).

Lasciare aperta tale facoltà all'agente - peraltro espressamente ammessa dalla legge zurighese - è senz'altro opportuno: l'agente ha tutto l'interesse a che l'azione contro l'ente pubblico venga respinta o accolta nella misura meno ampia possibile.

L'intervento in lite avverrà evidentemente soltanto a titolo accessorio, dato che il danneggiato non ha azione contro l'agente pubblico.

Del pari l'ente pubblico avrà diritto di denunciare la lite all'agente pubblico.

Non si è per contro ritenuto opportuno di garantire all'agente pubblico la partecipazione ad eventuali trattative tra ente pubblico e danneggiato: se, nel singolo e concreto caso l'ente pubblico lo riterrà opportuno, potrà senz'altro farlo partecipare a sua discrezione.

(Art. 23, stralciato)

Vedi art. 24.

Art. 22 (art. 24)

CPV. 1

La commissione ha ritenuto di seguire la scelta fatta dalla quasi totalità dei Cantoni e di deferire al giudice civile le azioni di risarcimento del danno contro l'ente pubblico.

Peraltro già per norma di diritto federale la competenza del giudice civile è data per le pretese nell'ambito della ICF (art. 5 e 7 ICF), dello stato civile e della tutela (art. 42, 42b-430 CC), e dei registri (art. 849 e 955 CC), anche se, per qualifica giuridica, non si tratta di pretese di diritto privato.

La materia e gli sviluppi giurisprudenziali e dottrinali sono tuttavia tipici del diritto civile, come lo attesta il rinvio dell'art. 29.

CPV. 2

Le azioni di risarcimento (art. 13) e di regresso (art. 14) tra enti pubblici e agenti, e tra enti pubblici tra di loro (art. 18 CPV. 2) sono deferite al Tribunale cantonale amministrativo.

Il Tribunale cantonale amministrativo decide quale istanza unica.

Art. 23 (Art. 25)

La procedura applicabile è quella amministrativa.

Art. 24 (Art. 26)

Art. 25 (Art. 27)

CPV. 1

Termini corrispondenti a quelli del diritto civile, che però non conosce l'istituto della notifica.

CPV. 2

Evidentemente, in caso di mancata risposta dell'ente pubblico in merito alla notifica, il termine di sei mesi decorrerà soltanto dopo che sarà scaduto quello di tre mesi per la risposta.

Art. 26 (Art. 28)

Tratta dell'azione di regresso dell'ente pubblico nei confronti dell'agente (danno indiretto) e tra enti pubblici tra di loro.

Anche qui i termini si ispirano a quelli del diritto civile.

Art. 27 (Art. 29)

Tratta della prescrizione della pretesa di risarcimento dell'ente pubblico verso l'agente per il danno direttamente cagionatogli.

Art. 28 (Art. 30)

Art. 29 (Art. 31)

Il diritto delle obbligazioni vale sussidiariamente, e assume la qualifica di diritto pubblico cantonale.

Art. 30 (nuovo)

La presente legge impone la modifica dell'art. 195 IAC.

Art. 31 (Art. 32)

Contrariamente a quanto indicato nel Messaggio, l'art. 195 IAC non dev'essere abrogato, bensì modificato.

Oltre all'art. 32 CPC, devono pure essere abrogati gli art. 32 CPV. 2 e 34 CPC.

Del pari gli art. 60, 61, 62 e 63 IASP.

La legge sulla responsabilità del Consiglio di Stato del 28 maggio 1841 disciplina tanto la responsabilità civile quanto quella penale: è pertanto opportuno limitarsi all'indicazione che la presente legge supera, come legge posteriore, le norme di quella che regolano la responsabilità civile.

La commissione coglie l'occasione per esprimere un invito al Consiglio di Stato a voler rivedere la materia relativa alla responsabilità penale, che si palesa regolata in maniera insoddisfacente: la citata legge sulla responsabilità del Consiglio di Stato del 28 maggio 1841 è ormai superata. Base legale è l'art. 366 cpv. 2 lett. b) del Codice penale svizzero.

Art. 32 (Art. 33)

Per la Commissione della legislazione:

Marco Cereda, Relatore
Agnostoni - Bacciarini - Ballabio -
Bianchi - Bizozero - Brioschi -
Canevascini - Catanzzi - Ferrari M. -
Iardi - Lepori A. - Lepori Bonetti M. -
Pozzoli - Righinetti - Simoneschi-Cortesi -
Valsanigiaco

Disegno di
LEGGI
sulla responsabilità civile degli enti pubblici e degli agenti
pubblici

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone del Ticino
visto il messaggio 14 ottobre 1986 no. 3092 del Consiglio di
Stato,
d e c r e t a :

TITOLO I - CAMPO DI APPLICAZIONE E OGGETTO

Articolo 1

a) Campo di applicazione

1a legge si applica:

- a) al Cantone, ai membri ed ai supplenti dei suoi organi legislativo, esecutivo e giudiziario, alle sue commissioni e delegazioni nonché, ai suoi funzionari;
 - b) ai Comuni e ai loro Consorzi, ai Patriati, ai membri ed ai supplenti dei loro organi legislativo ed esecutivo, alle loro commissioni e delegazioni, nonché ai loro funzionari;
 - c) alle corporazioni ed istituti di diritto pubblico cantonale con personalità giuridica propria nell'esercizio di una funzione pubblica, ai membri ed ai supplenti dei loro organi nonché ai loro dipendenti;
 - d) a tutte le altre persone cui sia direttamente affidato un compito di diritto pubblico.
- 2 Le persone giuridiche di diritto pubblico sopra elencate sono dette in seguito enti pubblici; le altre persone sono dette in seguito agenti pubblici.

Articolo 2 b) Eccezioni

La legge non si applica:

- a) nei casi in cui la responsabilità degli enti ed agenti pubblici sia già regolata dal diritto federale o da altre leggi cantonali;
- b) alla Banca dello Stato del Cantone Ticino ed all'Azienda elettrica ticinese;

1708

Articolo 3

c) Oggetto

- c) alle persone giuridiche di carattere ecclesiastico istituite dal diritto pubblico cantonale ed ai loro organi e dipendenti;
- d) ai notai.

La legge regola:

- a) la responsabilità degli enti pubblici per il danno cagionato a terzi con atti od omissioni commessi da loro agenti
- b) la responsabilità degli agenti pubblici per il danno cagionato agli enti pubblici.

TITOLO II - RESPONSABILITÀ DELL'ENTE PUBBLICO

Articolo 4

a) Principio

- 1 L'ente pubblico risponde del danno cagionato illecitamente a terzi da un agente pubblico nell'esercizio delle sue funzioni, senza riguardo alla colpa dell'agente.

2 Nel caso dell'art. 1 lett. d) l'ente pubblico risponde entro i limiti in cui l'agente pubblico sarebbe responsabile verso il danneggiato secondo il diritto a lui applicabile.

3 Il danneggiato non ha azione contro l'agente pubblico.

Articolo 5

b) Casi particolari
I Decisione

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

2 Non 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.

Articolo 6

II Informazione
erronea

Per il danno a seguito di informazione erronea l'ente pubblico risponde solo in caso di dolo o di negligenza grave dell'agente pubblico e se l'incompetenza dell'agente non fosse riconoscibile.

1709

Articolo 7

III Attività sanitaria

1 L'ente pubblico è responsabile del danno cagionato da un agente pubblico nell'esercizio di un'attività sanitaria in violazione dei compiti assegnati alla sua funzione.

2 Quando tali compiti attengono all'esercizio diretto di un'attività terapeutica l'ente pubblico risponde del danno se vi è grave violazione delle regole dell'arte medica e se non prova che l'agente è esente da colpa.

Articolo 8

IV Atto lecito

L'ente pubblico risponde del danno cagionato da un atto lecito solo nei casi previsti dalla legge.

Articolo 9

V Stato di necessità

1 Se una persona singola o un numero ridotto di persone subiscono un grave danno in conseguenza di una misura di polizia compiuta in stato di necessità, l'ente pubblico risponde secondo equità.

2 Il risarcimento è escluso quando il danneggiato abbia causato lo stato di necessità, quando abbia contribuito per sua colpa grave all'evento dannoso, quando l'atto dannoso abbia principalmente perseguito lo scopo di tutelarlo particolarmente.

Articolo 10

VI Torto morale

Nel caso di morte di una persona o di lesione corporale, l'ente pubblico, tenuto conto delle particolari circostanze, può essere obbligato a versare al danneggiato o ai suoi congiunti un'equa indennità pecuniaria a titolo di riparazione, in quanto l'agente pubblico abbia agito con colpa.

Articolo 11

VII Lesione della personalità

1 Chi è illecitamente leso nella sua personalità può chiedere il risarcimento del danno.

2 In caso di colpa dell'agente pubblico e quando la gravità della lesione lo giustifichi, la persona lesa può chiedere inoltre il pagamento di una somma a titolo di riparazione morale, a meno che la lesione non sia stata riparata in altro modo.

1710

Articolo 12

c) Motivi di riduzione

Il risarcimento può essere escluso o ridotto se il danneggiato ha consentito all'evento dannoso oppure se circostanze imputabili a lui, a terzi o a fattori esterni hanno cagionato o aggravato il danno.

TITOLO III - RESPONSABILITÀ DELL'AGENTE PUBBLICO

Articolo 13

a) I Responsabilità dell'agente pubblico

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.

Articolo 14

II Regresso verso l'agente pubblico

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.

Articolo 15

III Responsabilità di più persone

1 Se il danno è stato cagionato da più agenti pubblici essi rispondono solidalmente in caso di dolo, e proporzionalmente alla propria colpa in caso di colpa grave.

2 La decisione di un organo collegiale è ritenuta approvata da tutti i membri salvo prova del contrario.

Articolo 16

b) Risarcimento

1 L'ente pubblico decide inappellabilmente se ed eventualmente in quale misura far valere la propria pretesa, tenuto conto del grado di colpa dell'agente pubblico e della sua situazione personale ed economica.

2 L'agente pubblico ha il diritto di essere sentito.

Articolo 17

c) Assicurazione

1 L'ente pubblico ha facoltà di contrarre un'assicurazione generale o parziale a copertura del rischio che gli deriva con la presente legge, ritenuto che l'azione di regresso verso l'agente spetta solo all'ente pubblico.

1711

TITOLO IV - PROCEDURA E COMPETENZA

Articolo 18

a) Pretesa verso l'ente pubblico

¹ Le pretese di risarcimento del danno e di riparazione morale sono fatte valere contro l'ente pubblico per il quale l'agente svolge la sua funzione.

² Quando l'agente agisce per conto di enti pubblici, l'azione dev'essere promossa contro l'ente che l'ha eletto o nominato, il quale ha il diritto di regresso nei confronti degli altri enti pubblici.

Articolo 19

Il obbligo della notifica

¹ Chi pretende il risarcimento del danno o la riparazione morale, prima di promuovere l'azione deve notificare la propria pretesa, brevemente motivata.

² L'ente pubblico deve pronunciarsi entro tre mesi, ritenuto che il silenzio vale quale risposta negativa.

Articolo 20

b) Pretesa verso l'agente pubblico
I Competenza decisionale

¹ La pretesa dell'ente pubblico contro l'agente è decisa e promossa dall'organo esecutivo.

² Tuttavia tale competenza spetta:

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.

³ Il Gran Consiglio decide con la maggioranza assoluta dei membri e a scrutinio segreto.

Articolo 21

Il informazione

¹ L'ente pubblico deve informare immediatamente e in forma scritta l'agente pubblico del fatto che il danneggiato ha notificato una pretesa suscettibile di regresso, o ha introdotto l'azione.

² L'ente pubblico informa pure l'agente sulle eventuali trattative con il danneggiato e con ogni altro interessato.

Articolo 22

c) Competenza giudiziaria

¹ Per le azioni contro l'ente pubblico è competente il giudice civile ordinario, che applica il Codice di procedura civile.

² Per 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 di procedura per le cause amministrative.

³ Il Tribunale federale è competente per le azioni promosse contro il Cantone per atti di un membro, di un supplente, del cancelliere o del vice-cancelliere del Tribunale di appello, come pure per le azioni del Cantone contro le stesse persone.

Articolo 23

d) Procedimento penale

¹ In caso di procedimento penale, l'ente pubblico può costituirsi parte civile.

² Contro la decisione sul risarcimento l'agente pubblico e l'ente pubblico hanno diritto di ricorso al Tribunale cantonale amministrativo.

³ I termini per il ricorso decorrono dalla scadenza del termine per il ricorso alla Corte di cassazione contro la sentenza penale o dalla intenzione della sentenza della Corte di cassazione.

Articolo 24

e) Cognizione

¹ In un procedimento per responsabilità non può essere riesaminata la legittimità di provvedimenti, decisioni e sentenze create in giudizio.

2 Nelle azioni di regresso dell'ente pubblico contro l'agente pubblico, il giudice non è vincolato dalla sentenza emanata nell'azione di risarcimento promossa dal danneggiato contro l'ente pubblico per quanto concerne l'apprezzamento della colpa.

Articolo 25

f) Perenzione dell'azione del danneggiato

1 La responsabilità dell'ente pubblico è perenta 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.

2 L'azione del danneggiato è inoltre perenta se non è promossa entro sei mesi dalla risposta dell'autorità competente.

Articolo 26

g) Prescrizione dell'azione di regresso

Il diritto di regresso dell'ente pubblico contro un agente pubblico o contro un altro ente pubblico si prescrive in un anno dal giorno in cui l'organo competente a promuovere l'azione ha conosciuto il danno e l'autore, in ogni caso nel termine di 10 anni dal giorno in cui l'agente pubblico ha commesso l'atto che ha cagionato il danno.

Articolo 27

1) Prescrizione della pretesa di risarcimento

La pretesa di risarcimento dell'ente pubblico contro l'agente pubblico si prescrive in un anno dal giorno in cui l'organo competente a promuovere l'azione ha conosciuto il danno e l'autore, in ogni caso nel termine di 10 anni dal giorno in cui l'agente pubblico ha commesso l'atto che ha cagionato il danno.

Articolo 28

1) Sospensione

1 I termini di prescrizione sono sospesi in caso di procedimento disciplinare o penale per gli stessi fatti, a far tempo dall'apertura dell'inchiesta disciplinare, rispettivamente dalla costituzione di parte civile, sino alla conclusione del procedimento.

2 Di tali atti l'ente pubblico dà comunicazione all'agente pubblico, salvo ragioni particolari.

1714

TITOLO V - DIRITTO SUPPLEMENTIVO, ABROGATIVO E TEMPORALE

Articolo 29

a) diritto supplementivo

Il diritto privato federale si applica a titolo supplementivo.

Articolo 30

b) Modifiche di altre leggi

La legge di applicazione e complemento del Codice civile svizzero del 18 aprile 1911 è modificata come segue
Art. 195

La responsabilità degli enti pubblici e degli agenti pubblici è regolata da una legge speciale.

Articolo 31

c) Abrogazione di altre leggi

Con l'entrata in vigore della presente legge sono abrogate:

a) gli art. 32, 33 CPV. 2 e 34 del Codice di procedura civile del 17 febbraio 1971;

b) le norme della legge sulla responsabilità del Consiglio di Stato del 28 maggio 1841 in quanto in contrasto con la presente legge;

c) gli art. 60, 61, 62 e 63 della legge sull'assistenza sociopsichiatrica del 26 gennaio 1983.

Articolo 32

d) Entrata in vigore

1 La presente legge si applica agli eventi dannosi verificatisi dopo la sua entrata in vigore.

2 Decorso i termini per l'esercizio del diritto di referendum, ottenuta l'approvazione dell'assemblea federale per l'art. 22 CPV. 3, la presente legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

3 Il Consiglio di Stato ne fissa l'entrata in vigore.

1715