3092
GIUSTIZIA

MESSAGGIO

concernente la legge sulla responsabilità civile degli enti
pubblici e degli agenti pubblici

del 14 ottobre 1986

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,
con il presente messaggio ci permettiamo illustrare il disegno di legge sulla responsabilità civile degli enti pubblici e degli agenti pubblici.

1. PREMESSE GENERALI

1.1. Opportunità della riforma

L'esistenza di un'esauriente e chiara legislazione sulla responsabilità dello Stato è un'esigenza fondamentale dello Stato di diritto. Infatti, mentre le conseguenze di una decisione amministrativa errata o arbitraria possono essere prevenute usando dei mezzi di impugnazione, quelle di eventuali danni imprevedibili e non rimovibili giudizialmente, imputabili all'amministrazione, non possono invece essere adeguatamente risarcite e quindi rimosse se non attraverso la responsabilità causale dello Stato. Già nel 1953, all'assemblea della Società svizzera dei giuristi, entrambi i relatori (Kautmann e Graf) su questo tema, hanno propugnato tale soluzione. La dottrina cantonale insegna:

"Di fronte ad atti concreti e immediati, ad interventi fisici o ad omissioni dell'amministrazione, che per loro natura non sono suscettibili di impugnativa, la tutela preventiva non può esplicare nessuna efficacia. In queste circostanze si tratta di eventi dannosi che intervengono senza poter essere prevenuti da un controllo giurisdizionale. In questo senso la responsabilità dello Stato in materia di giurisdizione amministrativa che, da sola, non riesce a prevenire congruamente gli accennati accadimenti dannosi che intervengono a danno del cittadino ed i cui effetti possono essere rimossi esclusivamente con il risarcimento del danno."

(cfr. S. Bianchi, Ente pubblico e responsabilità per illecito, RDAR 1979 p. 268)

La dottrina confederata più recente ed aggiornata propugna l'adozione di tale modello criticando il vigente sistema ticinese che non tutela né la vittima, né l'agente pubblico, né l'ente pubblico (cfr. Grisei André, Traité de droit administratif suisse, 1984, p. 784 segg. e Schwarzenbach Hans Rudolf, Die Staats- und Beamtenhaftung in der Schweiz mit Kommentar zum zürcherischen Haftungsgesetz, 1985, p. 24 segg.).

Il sistema, fondato sull'art. 41 CO e 21 IORD, attualmente in vigore in Ticino, infatti rende sovente aleatoria la possibilità del danneggiato di ottenere pieno risarcimento. Essa dipende infatti da due condizioni di non facile attuazione: primo, dalla dimostrazione, spesse volte "estremamente difficoltosa" (cfr. S. Bianchi, op. cit., p. 273), dell'esistenza di una colpa; secondo, della capacità finanziaria e quindi della solvibilità, sovente carenti, dell'autore del danno. Da un altro punto di vista, l'agente pubblico viene sovente posto di fronte ad un conflitto, nella scelta tra assumere una decisione coraggiosa ma conforme all'interesse dello Stato o cedere alle pressioni esterne ma salva-guardare il proprio patrimonio. Si tratta, in sostanza, per riprendere la formula di Grisel (op. cit., p. 786/7) di istituire un sistema in forza del quale lo Stato non abbia a

"redouter l'indolence des agents qui refusent de prendre un risque, ni les récriminations des lésés qui ne reçoivent pas leur dû."

La legislazione nei Cantoni evolve secondo questa direttrice, il Ticino, essendo rimasto l'unico, con Appenzello Interno, a mantenere il desueto sistema della responsabilità esclusiva dell'agente pubblico. Può ancora essere ricordato il fatto che la giurisprudenza, con critici (Bianchi, op. cit., p. 268-270) artifici giuridici, ha tentato di costruire una responsabilità della collettività, ciò a riprova della sua necessità.

1.2. La riforma nel Cantone

Già il 10 ottobre 1972, gli On. Salvioni e confirmatari, presentavano un'iniziativa nell'intento di

"garantire ai cittadini il diritto di risarcimento integrale dei danni che lo Stato causa loro per colpa dei propri funzionari, ove per colpa si debbano intendere non solo delle azioni, ma anche delle omissioni o dei gravi, ingiustificabili ritardi." (cfr. p. 1)

e di colmare così una lacuna della legislazione ticinese. Il Consiglio di Stato incaricò quindi il compianto Dott. Sandro Crespi di studiare, in collaborazione con l'On. F. Gaia, giudice di appello, e con l'Avv. Augusto Bolla, il progetto di una nuova legge sulla responsabilità dei funzionari dello Stato. L'incaricato presentò un primo progetto di legge che fu discusso in seno al Dipartimento di giustizia. Da questo primo esame emersero alcune questioni che avrebbero richiesto un maggior studio ed approfondimento. Della qual cosa avrebbe dovuto nuovamente occuparsi il Dott. Crespi. La tragica ed inopinata morte di costui impedì che il disegno di legge ed il messaggio relativo fossero pronti per la data stabilita (31 dicembre 1979). Un avampogetto dipartimentale, che riprendeva sostanzialmente l'iniziativa, è stato infine totalmente riformulato, su mandato del 27 marzo 1985 del Consiglio di Stato,

dal Prof. Marco Borghi, che ha elaborato il presente progetto e relativo rapporto. Una commissione presieduta dallo stesso e composta dal prof. Stefano Ghiringhelli, dal dott. Sergio Salvioni e dal dott. Emilio Catenazzi ha inoltre positivamente approfondito l'esame di preoccupazioni di ordine finanziario e politico riguardo al campo di applicazione delle singole norme.

1.3.

La competenza legislativa cantonale è limitata dal diritto federale, che tuttavia prevede una prima riserva all'art. 61 CO, attinente al rapporto tra vittima ed agente nel campo del diritto pubblico. In concreto sono sottratti alla competenza legislativa cantonale gli atti previsti al cpv. 2 dell'art. 61 CO, riflettenti l'esercizio di un'industria. Di rilievo la giurisprudenza che esclude dall'eccezione l'esercizio del notariato (Stf 90 II 278; Bianchi, op. cit., p. 270) e, con talune particolarità, la cura di pazienti negli ospedali pubblici (per una casistica più completa cfr., oltre alle opere citate: Tercler Pierre, La délimitation entre la responsabilité publique et la responsabilité privée, in Die Verantwortlichkeit im Recht, Schulthess 1981, in specie p. 713/5). Sul piano della responsabilità dello Stato, nei confronti della vittima, il diritto civile prevede una riserva all'art. 59, che permette al Cantone di istituire la propria responsabilità verso i terzi per gli atti dei propri agenti.

La competenza legislativa è inoltre limitata dalla legislazione federale

- applicabile, nei casi in cui il Cantone agisce quale soggetto di diritto privato, il caso più tipico essendo rappresentato dall'art. 58 CO (eventualmente anche 55 cpv. 2 CCS; 55 cpv. 1 CO; 101 cpv. 1 CO).

- speciale (cfr. Tercler, op. cit., p. 710 segg.; Grisel, op. cit., p. 811; Schwarzenbach, op. cit., p. 108 segg.) istituito un regime particolare di responsabilità per il tipo di attività che ha ingenerato il danno: tale responsabilità può essere esclusiva (art. 55 cpv. 4 LPa; 849 CCS; 955 CCS; 77 ICR, ecc.) oppure sussidiaria (art. 42 cpv. 3 CCS; 427, 429 a), 430 CCS; 928 cpv. 3 CO, 6 IRR, ecc.).

Occorre precisare che se la limitazione della competenza legislativa cantonale può di primo acchito apparire evidente, una più approfondito esame permette di rilevare che la dottrina civilistica, in particolare alcuni commentatori delle singole disposizioni, ha riconosciuto non essere contrario al principio di forza derogatoria del diritto federale, un'estensione della responsabilità del Cantone, lo scopo essendo la protezione del danneggiato. Tale problema essendo comunque controverso per esigenze di sicurezza del diritto, non appare opportuno prendere partito, sul piano legislativo cantonale, per l'una o per l'altra tesi e conviene evitare di disciplinare la materia, che rimane quindi retta dal diritto federale. D'altra parte si tratta per lo più di tematiche tipicamente civilistiche

per cui un'eventuale modificazione della portata delle singole disposizioni, compete più peculiarmente al legislatore federale. Questa riserva non è per contro giustificata nei rapporti fra ente pubblico e agente pubblico, più tipicamente pertinente al diritto pubblico. La dottrina che si è pronunciata sul regresso dell'ente pubblico nei confronti dell'agente pubblico, ha riconosciuto la competenza del legislatore cantonale di regolamentare tale problema, a maggior ragione se nell'ambito di una legislazione globale attinente a tale tematica, purché naturalmente la responsabilità dell'agente pubblico non ne risulti aggravata (cfr. Deschenaux Henri, La responsabilité pour la tenue du registre foncier, Schweizerische Zeitschrift für Beurkundungs- und Grundbuchrecht 1978, p. 25/6 e nota 96).

Pertanto la presente legge si applica all'azione recursoria dell'ente pubblico contro l'agente pubblico anche nei casi in cui l'ente pubblico ha indennizzato la vittima in base alla citata legislazione federale speciale.

1.4. Esigenze di una legge formale

La dottrina (già Optinger K., Haftpflichtrecht II ed. P. 117/8) e la giurisprudenza federale (SRP 96 I 210) fondate sull'art. 61, impongono l'adozione di una legge in senso formale. Hanno mero carattere accidentico le acquisizioni circa la possibilità di prescindere da tale obbligo fondando il principio della responsabilità dello Stato sull'art. 4 CF, oppure sulla garanzia della proprietà (cfr. Schwarzenbach op. cit., in specie P. 98), basti pensare al fatto che tale ipotesi è possibile contravviene al principio di sicurezza giuridica e sarebbe, salvo casi eccezionali, impraticabile per il giudice.

1.5. Il titolo

I termini di "ente" e di "agente" devono essere considerati secondo l'accezione più generica ed estensiva. Sono precisati all'art. 2. Analogamente vale per il termine "civile" in applicazione di un'interpretazione storica di esso, malgrado si tratti di diritto pubblico cantonale, attuata peraltro anche dal TF a norma dell'art. 42 OUF. Questo termine può quindi essere precisato negativamente, considerando come civile la responsabilità patrimoniale del funzionario che non sia penale o disciplinare.

Il termine di "agente", apparentemente un francesismo, corrisponde in realtà al concetto che si vuole esprimere, inclusivo della persona che "agendo", occasiona un danno nell'espletamento di un compito pubblico (pur non essendo necessariamente un funzionario secondo l'art. 1 LORD o un dipendente fisso stipendiato di un ente).

2. LE SINGOLE DISPOSIZIONI

2.1. Articolo 1)

La legge ha lo scopo di sanciare, istituendola e delimitan-

dola, la responsabilità dell'ente pubblico nei confronti di terzi, e dell'agente pubblico nei confronti dell'ente pubblico, che ha risarcito (o subito) il danno indiretto o diretto.

Si tratta di responsabilità primaria nel senso dell'art. 51 cpv. 2 CO che obbliga solo in ultimo rango l'obligato solidale con un altro debitore, diverso dall'agente pubblico. La responsabilità è esclusiva e comporta l'impossibilità per la vittima di agire contro l'agente personalmente, che è esposto, unicamente a determinate condizioni, all'azione recursoria dell'ente pubblico nei suoi confronti (danno indiretto, previsto alla cfr. 2).

La legge si applica altresì al danno diretto causato dal funzionario (es. incuria nella manutenzione di materiale di proprietà pubblica affidatogli, appropriazione indebita, ecc.). La responsabilità è causale, conformemente alla maggioranza delle più recenti legislazioni cantonali, se essa è ingenerata senza riguardo alla colpa dell'agente (questa espressione, sottintesa nel progetto cantonale, è usata anche dal legislatore federale per la responsabilità della Confederazione). Sostanzialmente si tratta di sottrarre la vittima all'obbligo di dimostrare l'esistenza di una colpa, per le difficoltà in cui questi potrebbe venire a trovarsi in considerazione della crescente spersonalizzazione dell'attività pubblica. Il problema non potrebbe essere soddisfattamente risolto semplicemente invertendo l'onere della prova, ad es. istituendo la possibilità per l'ente pubblico di fornire la prova liberatoria dell'inesistenza di un evento colposo in ogni specifica circostanza: infatti sempre più frequente è l'assenza addirittura di atto umano nell'ambito dell'amministrazione, dovuta alla crescente automatizzazione dei suoi servizi; dunque si tratterebbe in modo diseguale il cittadino che subisce un danno ad opera di un funzionario negligente ed un altro che patisce il medesimo danno a causa dell'imprevedibile avaria di un computer, in settori dell'amministrazione differenziate dotati. Il secondo cittadino non sarebbe risarcito con il sistema della prova liberatoria.

La responsabilità è solo principalmente causale poiché, eccezionalmente, in alcuni particolari settori, essa è sottoposta all'ulteriore condizione della sussistenza di una colpa (cfr. ad es. art. 6, 7, 9, 10).

Bssa è altresì solo principalmente realizzata in caso di illiceità in quanto la legge, per talune ipotesi specificate (cfr. art. 8) si applica anche all'atto lecito dell'agente, generatore di un danno.

L'atto è illecito se viola una norma giuridica, di carattere legale o amministrativo; una violazione di un principio giuridico generale è sufficiente (ad es. il principio di uguaglianza, di buona fede, di interesse pubblico, ecc.). Occorre tuttavia che la norma specificamente disattesa, sia destinata a proteggere la vittima, i suoi beni o la sua persona (non essendo tuttavia necessario che il danneggiato fondi un diritto soggettivo sulla norma - SRP 102 II 88 -) e che essa sia colpita nei suoi interessi giuridicamente protetti (SRP 106 Ib 362).

Occorre inoltre (Knapp, La responsabilité de l'Etat et des ses agents, in XVIII Journée juridique, Georg, Genève 1979 p. 36/7) che la violazione della legge raggiunga un livello di una certa gravità. Da un lato

"l'Etat" ne doit pas être tenu pour responsable

de la perfection de son appareil administratif mais seulement du respect de ses obligations légales".

(SMP 92 I 525, cit. in Knapp, op. cit.)

D'altro lato il grado di illiceità può dirsi raggiunto quando l'autorità pubblica

"soit manifestement de ses compétences, lorsque elle abuse de son pouvoir discrétionnaire ou le excède, lorsqu'elle utilise son pouvoir d'appréciation d'une manière arbitraire au détriment de l'administré; lorsqu'elle commet elle-même l'arbitraire, viole un texte clair, méconnaît un principe général de droit consacré par la jurisprudence, de façon générale agit manifestement d'un point de vue de l'art. 4 de la Constitution fédérale et non du point de vue de l'administré de façon contraire au droit ou s'écarte sans motif d'une jurisprudence bien établie, enfin lorsqu'elle ne tient pas compte des faits démontrés ou ne les établit pas de façon suffisamment complète."

(Knapp, op. cit.)

può trattarsi di atto materiale o di atto giuridico, come di un'omissione anche solo procedurale (ad esempio anche il ritardo nell'adozione di una misura o di una decisione). Può trattarsi della violazione oggettiva del dovere della specifica funzione concretata dalla violazione di una norma anche non scritta, o di un principio giuridico, oppure di un obbligo di vigilanza ritenuto che la norma sia destinata ad impedire il danno causato (Knapp, op. cit., p. 35 e giurisprudenza citata). Sulla prassi giurisprudenziale più recente, cfr. in particolare Schwarzenbach, op. cit., p. 43 segg.

Tra l'evento illecito ed il danno deve sussistere un rapporto di causalità adeguato; il danno deve essere oggettivamente prevedibile, secondo la collaudata giurisprudenza civilistica (SMP 107 II 243 segg. e cit.).

2.2. Articolo 2)

La legge definisce gli enti pubblici e gli agenti pubblici.

In sostanza la legge si applica a tutte le persone che esercitano una funzione pubblica del Cantone, segnatamente

- ai membri del Gran Consiglio;
- ai membri e supplenti del Tribunale di appello, ai pretori, ai giudici di pace e loro supplenti, ai Magistrati penali, al Presidente ed ai membri dei Tribunali d'espropriazione e, in genere, a tutti i membri o supplenti di qualsiasi autorità giudiziaria;
- ai membri ed ai supplenti delle autorità e commissioni cantonali che non dipendono da un tribunale o dall'amministrazione cantonale;
- ai funzionari, ai docenti, alle persone impiegate dal

La legge è pure applicabile a tutte le persone che eserci-

tano una funzione in un ente pubblico locale, in particolare

- ai membri e supplenti delle autorità comunali, ai membri ed ai supplenti delle loro commissioni o delegazioni, a tutti i funzionari o impiegati comunali ed a tutte le altre persone cui sia direttamente affidato un compito di diritto pubblico del Comune;

- ai membri e supplenti delle autorità patriziali, dei consorzi intercomunali ed alle persone loro dipendenti, in quanto siano investiti di attribuzioni di diritto pubblico.

Essa è inoltre applicabile ai membri ed ai supplenti degli enti cantonali di diritto pubblico aventi personalità giuridica ed alle persone ai loro servizi, in quanto siano investiti di attribuzioni di diritto pubblico. L'ultimo capoverso costituisce sostanzialmente un caso particolare di decentralizzazione amministrativa. È ispirato, nel suo principio, all'art. 1 lett. f) della legge federale sulla responsabilità della Confederazione con l'ovvia precisazione che ogni ente pubblico può affidare a terzi compiti di diritto pubblico, se rientranti nelle proprie competenze specifiche e con la importante precisazione espressa all'art. 4 cpv. 2 secondo cui l'agente pubblico risponde direttamente nei limiti in cui sarebbe responsabile verso il danneggiato.

Nell'interpretazione di questa norma si può quindi far capo ad una ormai consolidata giurisprudenza federale (cfr. Grisel, op. cit., p. 796) che ha ad esempio stabilito che l'espressione "direttamente" figurante all'art. 2 lett. bb) si riferisce non tanto al rapporto tra ente pubblico (Confederazione) ad agente quanto al compito: deve cioè trattarsi di un compito che, di per sé, spetta direttamente allo Stato svolgere, per l'applicazione della I. Resp., precisa ancora il Tribunale federale, non è necessario che la persona incaricata di compiti di diritto pubblico della Confederazione sia in rapporto di servizio (Dienstverhältnis), di natura pubblica oppure privata, con questa. Non è neppure necessario che alla medesima persona, la cura di un compito di diritto pubblico, sia stata conferita da un organo della Confederazione. Basta che il suo datore di lavoro o superiore ne sia stato incaricato e che questo compito implichi l'assunzione di collaboratori adatti. Ciò può sempre essere detto se il compito avrebbe potuto essere sbrigliato con l'aiuto di identici collaboratori anche nel caso di diretta esecuzione da parte della Confederazione (cfr. SMP 94 I 639; 106 Ib 275).

Tenuto conto di questi principi, saranno, ad es. soggetti a responsabilità a norma del progetto di legge, i geometri incaricati della misurazione catastale ed i loro dipendenti. La misurazione catastale costituisce infatti un compito pubblico che la Confederazione affida ai Cantoni (cfr. OF concernente la misurazione catastale del 12.5.1971; vedi anche Homberger, nota 8 ad art. 95/51 CCS). Si veda anche in relazione alla culpa in eligendo, instruendo, custodiendo, in caso di inapplicabilità del capoverso in oggetto - (Sf 1971 p. 433), riferita a danni cagionati da imprese incaricate dallo Stato di realizzare opere pubbliche (ad es. strade) (cfr. Knapp, op. cit., pag. 21).

Appare utile precisare che la legge intende coprire anche la responsabilità del tutore e del curatore, possibile, dato che gli art. 426, 427 CCS non proteggono i terzi (cfr. SJ 1982 P. 225). Da notare tuttavia che eventuali decisioni di tutori o curatori nell'ambito dell'applicazione della legge sociopsichiatrica cantonale sono rette da tale norma.

E' irrillevante che l'attributarlo di una funzione pubblica assolve tale compito a tempo pieno, rispettivamente a titolo gratuito (ad es. assumendo una carica onorifica - cfr. anche Schwarzenbach, op. cit., P. 170).

Ente pubblico è ogni ente summenzionato, citato nell'elenco degli agenti pubblici.

Sono persone giuridiche di diritto pubblico, secondo la riserva di cui all'art. 59 CCS, gli enti pubblici istituiti con leggi formali, quali in particolare l'Ente ospedaliero (art. 2 IOSP).

Ciò non significa che il legislatore cantonale sia libero di istituire la responsabilità verso i terzi. A ciò osta l'imperativo disposto previsto all'art. 61 cpv. 2 CO: come visto più sopra (sub 3), esso esclude infatti la possibilità di derogare al diritto civile federale quando trattasi di attività "che riflettono l'esercizio di un'industria". Ora, per esercizio di un'industria si intende l'attività statale che non ha carattere di sovranità (cfr. SFP 102 II 42 e citazioni ivi contenute).

Orbene, l'attività medica e paramedica nell'ambito di un ospedale pubblico, non ha tale carattere. L'ente ospedaliero è quindi sottoposto alla legge, come pure le UPR istituite dalla legge sociopsichiatrica, almeno sul piano procedurale.

2.3. Articolo 3) - Eccezioni

Analogamente dovrebbe dirsi dei notai, la cui responsabilità è solo parzialmente regolata dalla legge notarile (art. 6). Tuttavia è da ritenersi che il legislatore, adottando recentemente la legge sul notariato, abbia ritenuto di tutelare adeguatamente ed esaurientemente i terzi, accentuando in particolare l'importanza della cauzione notarile (art. 31 segg.).

La legge sulla responsabilità essendo tuttavia una legge posteriore (e speciale) a quella notarile, è opportuno, anche per motivi di chiarezza, esplicitamente escludere l'applicabilità della legge ai notai.

Un sindacato obbligatorio è pure una corporazione di diritto pubblico (SFP 78 I 409). Si è posto il problema a sapere se la legge non debba applicarsi, in genere, agli ordini professionali cantonali ed ai loro membri. La risposta deve essere negativa, se soltanto si considera che gli ordini professionali (i notai eccettuati) concernono professioni liberali (medici, veterinari, farmacisti, architetti, ingegneri) che fruiscono della libertà di commercio e di industria limitata esclusivamente da restrizioni di polizia (cfr. SFP 79 I 117).

D'altra parte la giurisprudenza ha stabilito che anche l'attività del patrocinatore d'ufficio, avvocato o praticante, non può esser sottoposta alla legislazione sulla responsabilità dello Stato (SJ 1979 P. 414).

E' tuttavia possibile che, in ambiti particolari, i loro membri possano incorrere nella responsabilità secondo gli articoli precedenti in quanto, pur senza essere al

servizio diretto dello Stato, siano investiti di un'attribuzione di diritto pubblico, ovvero esercitino un'attività statale (cfr. SFP 96 II 46; 102 II 45).

Anche agli enti ecclesiastici la legge non si applica, data la loro particolare natura; anche in questo caso la giurisprudenza potrà tuttavia individuare compiti, ad es. scolastici, demandati a ecclesiastici, cui la legge potrà specificamente applicarsi in forza della clausola prevista dall'art. 2 ultimo capoverso.

Per quanto attiene l'Azienda Elettrica Ticinese e la Banca dello Stato, appare opportuno escludere totalmente l'applicazione della legge a tali enti, trattandosi in entrambi i casi dell'esercizio di un'industria, almeno prevalentemente; è giuridicamente controversa l'applicabilità parziale della responsabilità dello Stato ad essi ed una clausola prevedente l'esclusione solo per atti sussimili all'ipotesi di cui all'art. 61 cpv. 2 CO non risolverebbe certo il problema complesso (cfr. Bianchi, op. cit. P. 271 ed anche Schwarzenbach, op. cit., p. 223 segg.), creerebbe insicurezza giuridica e notevoli quanto inutili, soprattutto per la vittima, complicazioni procedurali.

Per quanto attiene al problema dell'irresponsabilità civile dei membri del Gran Consiglio, è da rilevare che essa è prevista dalla recente legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato (art. 34). Un'estensione ad altri agenti pubblici non è opportuna sia perché apparirebbe contraddittoria rispetto agli angusti limiti assegnati al Cantone del legislatore penale federale (art. 366 cpv. 3 CP), essendo poco coerente rispetto all'ordinamento giuridico considerato nel suo complesso riconoscere l'irresponsabilità civile (notoriamente di portata assai ridotta - cfr. Terrier P., Le nouveau droit de la personnalité, Schulthess 1984, pag. 273 segg. -) negando quella penale, sia perché anche volendo limitare l'ambito all'organo che più logicamente potrebbe entrare in considerazione, il legislativo comunale, nei limiti riconosciuti al Parlamento cantonale, se ne estenderebbe eccessivamente l'applicabilità (si pensi alle assemblee comunali), magari ottenendo l'effetto inverso, non la protezione particolare in qualche caso sporadico, ma un ausilio per chi suole travalicare senza motivo una soglia minima di civismo. Degna di menzione è l'applicabilità della speciale procedura penale in caso di ingiusta carcerazione.

2.4. Articolo 4)

Esprime il principio della responsabilità per atto illecito causale, indipendente dalla colpa esclusiva, secondo le considerazioni suesposte. Da sottolineare tuttavia la limitazione in caso di agente pubblico non dipendente dall'ente pubblico stesso secondo la lett. bb) dell'art. 2 in forza del quale l'ente pubblico risponde solo alle condizioni di responsabilità dell'autore; si tratterà nella maggior parte dei casi di una responsabilità equiliana fondata sulla colpa. Questa precisazione è stata voluta dalla speciale commissione citata sub 1.2. affinché di limitare la responsabilità dell'ente pubblico in

caso di danno cagionato da persona non inserita nell'organico dell'ente pubblico stesso. Ciò dovrebbe facilitare la stipulazione di polizze assicurative omogenee evitando la sovrapposizione di titoli di responsabilità diversi. Da notare tuttavia che l'ente pubblico potrebbe comunque sempre essere contemporaneamente chiamato in causa in forza del principio generale, nell'ipotesi di responsabilità di agenti pubblici ai sensi dell'art. 2 lett. bb) in caso ad esempio tipicamente di colpa in elidendo dell'ente pubblico che ha incaricato il privato. In quanto esplicitazione e corollario del principio, il problema della legittimazione, in riferimento all'esclusione dall'azione diretta, anche se avente carattere procedurale, deve essere inserito al cpv. 3.

Può inoltre essere specificato che terzi possono anche essere colleghi dell'agente pubblico, eventualmente lesi. Alle condizioni che devono cumulativamente essere realizzate per ingenerare la responsabilità, la legge ne aggiunge altre, specifiche, in relazione a specifiche fattispecie, precisate agli articoli successivi.

2.5. Articolo 5)

La norma richiede un'illeceità qualificata (che si realizzerà normalmente, ma non necessariamente, almeno in una colpa grave), adottando le motivazioni della giurisprudenza federale, che limita la responsabilità del magistrato all'arbitrio, al diniego di giustizia, all'abuso di potere, ritenuto d'altronde che l'adozione di una decisione arbitraria non è automaticamente suscettibile di realizzazione la condizione fondante la responsabilità (cfr. SJ 1982 pag. 231 segg.).

Uno dei motivi fondamentali giustificanti questa restrizione è costituito dalla costatazione per cui il magistrato si trova sovente confrontato a problemi complessi e ad accertamenti di fatto difficilissimi. Questa costatazione vale anche per l'agente pubblico, si pensi in particolare ai quadri dell'amministrazione pubblica, per cui una discriminazione non si giustificerebbe. La norma, pertanto, nei limiti dell'adozione di un atto giuridico, li equipara. Ciò vale anche, in questi limiti, per l'attività di cancellieri e segretari di tali autorità. Non viene quindi ripresa mutatis mutandis la distinzione prevista al cpv. 3 dell'art. 195 LAC, norma peraltro abrogata con la presente legge.

Il cpv. 2 non rappresenta altro che la specificazione del principio generale per cui il danneggiato deve adoprarsi per evitare o ridurre il danno. In questa misura sono da prendere in considerazione anche i rimedi straordinari di diritto, in specie la revulsione.

2.6. Articolo 6)

La norma, oltre alla colpa grave (cfr. sub ad art. 12), pone ulteriori cumulative condizioni coerenti con la fattispecie e ispirate ciascuna da diverse legislazioni di altri Cantoni, pretendendo innanzitutto che l'informazione sia data in forma scritta, al fine di garantire un'indispensabile prova del contenuto dell'informazione e di eventuali circostanze di fatto particolari. L'esigen-

za di forma comporta altresì un importante effetto preventivo, in quanto è suscettibile di indurre l'autore dell'informazione ad una certa ponderazione. D'altra parte è doveroso esigere che chi pretende di avvalersi di un'erronea informazione, presti una certa attenzione al contenuto del documento in questione, come ad ogni particolare elemento di fatto estrinseco ad esso.

2.7. Articolo 7)

Risolto positivamente il quesito della competenza legislativa cantonale, per quanto attiene in specie l'eccezione alla riserva di cui all'art. 61 cpv. 2 CO, occorre innanzitutto definire in quale misura l'attività degli agenti pubblici, esercenti in genere una professione nel campo sanitario, sia sottoposta all'art. 7) della legge sulla responsabilità.

In base al criterio generale, è il caso dei dipendenti dell'ente ospedaliero, nonché delle sezioni sanitarie dell'amministrazione. E' il caso altresì delle persone specificamente incaricate anche a tempo parziale, di un compito sanitario pubblico, nell'esercizio di tale funzione.

Occorre peraltro precisare che le persone facenti capo all'organizzazione sociopsichiatrica cantonale, istituita dal regolamento della legge sociopsichiatrica, sottostanno a tale legge (la presente potendosi tuttavia applicare per analogia anche in campo procedurale).

Più sottile è il tema, oggetto di giurisprudenza federale parzialmente contraddittoria, in quanto riferita a legislazioni cantionali diverse (cfr. STP 102 II 45 e cit.) del medico esercitante in ambito pubblico un'attività sanitaria privata.

Nemmeno nella sentenza del TF del 26 marzo 1985 in re G. contro il canton Zurigo, questo problema è stato definitivamente chiarito (cfr. in specie il cons. 5). La dottrina dominante tende a sottolineare la necessità di sottoporre alla legge sulla responsabilità, le terapie prestate a pazienti privati di un medico, curati a titolo privato (cfr. Grisel, op. cit., p. 814). Questa dottrina sottolinea la considerazione espressa nel cons. 3) riassuntivo della sentenza 102 II 45, che peraltro evidenzia anche il dovere generale di sorveglianza del Cantone, secondo cui risulta decisivo il rapporto con l'ospedale, sottoposto al diritto pubblico. Dottrina più recente (Bischof Pürmin, Amtshaftung an der Grenze zwischen öffentlichen Recht und Obligationenrecht in RSt. 1985, p. 81/2) sottolinea come caratterizzante la facoltà del medico di fatturare direttamente le proprie prestazioni private, seppure fornite in una struttura ospedaliera pubblica.

Decisiva appare tuttavia l'interpretazione dottrinale secondo cui il legislatore cantonale può includere anche questa casistica nel campo di applicazione della legge (Mercier, op. cit., p. 718).

Coerentemente con la legislazione cantonale vigente, in specie con gli art. 27 segg. del regolamento della legge concernente il coordinamento e il sussidiamento degli ospedali, appare opportuno comprendere l'attività privata in ambito ospedaliero nel campo di applicazione

della legge (i primari figurano d'altra parte essere assunti a tempo pieno). D'altra parte non è possibile pretendere dal paziente di riconoscere in ogni situazione la natura del rapporto giuridico che lo lega al medico che si avvale di strutture e collaboratori pubblici. Sola eccezione, il caso in cui l'attività privata sia prestata senza utilizzazione di strutture e personale pubblici.

Di questi aspetti occorrerà tener conto in relazione al problema assicurativo (art. 16 cpv. 2 - cfr. anche Bischof, op. cit., p. 82).

Il secondo problema è costituito dalla determinazione delle condizioni di responsabilità. In linea generale la giurisprudenza Federale ha stabilito l'esigenza di partecipare il giudizio sulla illiceità dell'attività svolta dal medico e quella del magistrato:

" Comme l'a fait le TF en examinant la notion d'acte illicite dans le domaine de l'activité judiciaire (voir arrêt Xintaras précité), il y a lieu de dire que commet un acte illicite le médecin qui se rend coupable d'une faute ou d'une erreur qu'un médecin normalement soucieux de ses fonctions n'aurait pas commises, ou qui viole un devoir primordial de sa profession. "

(JdT 1982 III p. 52)

Appare importante evitare l'effetto paradossale di clausole sancenti troppo severamente le responsabilità per eventuali errori degli operatori sanitari per la loro attività terapeutica. Una oggettiva grave violazione delle regole dell'arte (criterio specifico proposto dalla legge) applicabile in caso di esercizio diretto dell'attività terapeutica, potrà eventualmente essere giustificato dall'assenza di colpa (si pensi ad esempio agli interventi urgenti dove le decisioni devono, per loro natura, essere immediate e contengono un'importante dose di rischio).

Pertanto appare opportuno offrire la prova liberatoria prevista dalla specifica norma. Da escludersi sarebbe l'ipotesi inversa (l'attribuzione dell'onere della prova alla vittima) in quanto tale prova sarebbe sovente impossibile da fornire e renderebbe illusorio il diritto al risarcimento.

La violazione del dovere di funzione, per la quale la prova liberatoria non è data, non è sottoposto al requisito della gravità e si riferisce sia all'aspetto organizzativo, amministrativo (es. danno causato dalla disorganizzazione di un ospedale, assenza di un medico di guardia, ecc.) quindi eventualmente anche agli agenti pubblici non medici, ad es. i quadri amministrativi di un ospedale, sia alla violazione di norme legali speciali quali quelle previste ad esempio dal progetto di legge sanitaria, nonché le norme deontologiche (informazione dell'utente, consenso, ecc.). Si tratta in sostanza di tutte le situazioni in cui il danno non sia stato cagionato da attività terapeutica nel senso suindicato, stretto del termine.

2.8. Articolo 8) - Atto lecito

Appare ovviamente inadeguato prevedere una responsabilità per atto lecito generale: corrisponderebbe ad una sorta di assicurazione generale dello Stato nei confronti dei cittadini per ogni danno causato dall'ente pubblico. Tuttavia, già la giurisprudenza e la dottrina hanno stabilito, fondandosi sul principio di parità di trattamento, la possibilità di risarcimento di un danno causato lecitamente da un agente pubblico a determinate condizioni particolari: la gravità, la specialità del danno e la circostanza che il danno stesso sia stato provocato da un atto che non aveva lo scopo di proteggere in modo particolare il danneggiato (Giesel, op. cit., p. 788 segg.).

Pertanto, oltre alla responsabilità per atto lecito, già prevista (anche se in misura e per fattispecie ridotte) dalla legislazione cantonale (ad es. detenzione ingiustificata, espropriazione materiale) l'ente pubblico risarcisce per ragioni di solidarietà sociale e di equità (e quindi in questa misura secondo la nozione precisata dalla giurisprudenza civilistica) il sacrificio imposto al singolo dall'inevitabile espletamento delle proprie funzioni.

Occorre precisare che se l'atto compiuto dall'ente pubblico non è giustificato dallo stato di necessità o ad es. viola il principio di adeguatezza, esso è da considerarsi illecito, per cui tale fattispecie è compresa nella regola generale, non limitata dalle restrittive condizioni della norma in questione.

Il termine di polizia va inteso in senso lato ed include anche, ad es., la polizia amministrativa (cfr. Schwarzenbach, op. cit., p. 195).

Le situazioni più tipiche in cui il danno potrebbe risultare rilevante sono comunque quelle legate all'attività della polizia cosiddetta di sicurezza, si pensi ad es. ai danni necessariamente arrecati ad un immobile da funzionari di polizia per conseguire con efficacia e sicurezza l'arresto di pericolosi delinquenti.

Problemi particolari e tipici sono posti dai danni cagionati durante manifestazioni, in caso la polizia intervenga ad es. per impedirne lo svolgimento. L'ipotesi eccezionale, in cui fosse imputabile alla forza pubblica un'omissione di intervento (su questa problematica cfr. Peter Neuenchwander, Die Schadenersatzpflicht für Demonstrationsschädel, Schlusss 83 in part. p. 156), sarà normalmente ma non necessariamente da considerarsi quale illecito.

2.9. Articolo 9)

La norma garantisce il risarcimento, il compenso per la sofferenza fisica o psichica, riprendendo sostanzialmente l'art. 47 CO ma aggiungendo il requisito della colpa, implicito nel diritto federale ma che avrebbe potuto essere considerato come escluso in un'interpretazione sistematica della legge, a dipendenza del rinvio generale operato dall'art. 31.

Si applicano quindi in generale i principi sanciti dalla giurisprudenza relativa all'art. 47 CO, tuttavia con

2.10. Articolo 10)

La precisazione che, in ipotesi particolari, anche terzi, in specie i congiunti, hanno la possibilità di agire nei confronti dell'ente pubblico, anche in caso di lesioni corporali. Questa estensione è preconizzata da numerosi autori e dal Consiglio d'Europa (cfr. Deschenaux-Tercier, La responsabilité civile, Stämpfli 1982, p. 93).

La norma tiene conto della revisione parziale del diritto privato federale (art. 28 CCS e 49 CO) entrata in vigore il 1. luglio 1985 e della più recente dottrina (Pierre Tercier, Le nouveau droit de la personnalité, cit.).

La disposizione protegge innanzitutto i diritti della personalità intesi come l'insieme dei beni inerenti alla persona (comprendenti la vita, l'integrità fisica e psichica, la privacy, la considerazione personale e professionale, il diritto alle relazioni con parenti e congiunti, ecc.). Ne sono titolari anche le persone giuridiche, in quanto i diritti in questione non rappresentano caratteristiche peculiari della persona umana; ciò vale anche per il torto morale (cfr. Tercier, op. cit., p. 269).

Condizioni particolari sono poste solo in caso di risarcimento per il torto morale; non si giustificerebbe una discriminazione della protezione della personalità rispetto agli altri diritti tutelati dalla presente legge. Per chiarezza appare tuttavia opportuno menzionare esplicitamente anche l'ipotesi generale relativa al risarcimento del danno patito per la violazione dei diritti della personalità. Il risarcimento per il torto morale eventualmente conseguente alla violazione del diritto della personalità è subordinato invece alla gravità del pregiudizio ed alla colpa (anche lieve, conformemente all'evoluzione del diritto federale in questo ambito cfr. Tercier, op. cit., p. 265/6). Anche la legge federale (art. 6 cpv. 2) è stata adattata in questo senso. Il risarcimento in denaro essendo una forma di compenso eterogenea rispetto alla natura del danno, appare opportuno riprendere sostanzialmente, estendendola parzialmente, la novità introdotta con la revisione all'art. 49 cpv. 1 in fine. Ciò inciderà in particolare l'autore del danno (ed eventualmente anche l'ente pubblico) a sanare l'offesa in modo più coerente e meno dispendioso, in termini finanziari, per l'ente pubblico. Queste modalità costituiscono i criteri d'interpretazione della prescrizione. La norma abilita la vittima a chiedere un'altra forma di compenso; l'autorità giudicante potrà altresì, anche in caso di domanda di risarcimento, pronunciare unicamente una riparazione sostitutiva (ad es. la pubblicazione della sentenza e del suo dispositivo).

2.11. Articolo 11)

In forza del rinvio generale operato all'art. 31), il danno ed il risarcimento sono calcolati secondo i principi civilistici fondati sugli art. 41 segg. CO. Tuttavia la particolarità della legge sulla responsabilità dell'ente pubblico impone talune precisazioni.

Così pertanto l'art. 11)

- richiama il concetto civilistico di danno attuale e prevedibile, secondo i principi sanciti dall'art. 42 CO e specificamente dagli art. 45 segg. CO, ritenuta la possibilità di computare determinati vantaggi o economie di cui la vittima beneficia;

- specifica, peraltro in modo non esaustivo, i fattori di riduzione elaborati dalla prassi civilistica comprendenti in particolare

- la concolpa della vittima, all'origine del danno o posteriore all'evento, tenendo conto altresì che in virtù del principio di buona fede (art. 2 cpv. 1 CCS) la vittima deve adoperarsi per ridurre, in quanto possibile, gli effetti del danno;

- il rischio inerente all'attività della vittima, concausa del danno;

- per ragioni di chiarezza sono aggiunti anche altri motivi, quali il caso fortuito (estranee ovrattamente all'attività dell'agente pubblico) e la colpa o il pubblico è chiamato a rispondere) e la colpa o il fatto di un terzo, che concorrono (malgrado che dogmaticamente potrebbero non essere considerati tipici fattori di riduzione), come d'altronde altri fattori compresi nelle circostanze genericamente enunciate all'art. 43 cpv. 1 CO, a escludere o a ridurre il risarcimento (Deschenaux - Tercier, op. cit., p. 243 segg.).

Da notare tuttavia, in riferimento all'art. 43 cpv. 1, che esso non si applica per quanto attiene al ruolo della colpa dell'autore (SMP 97 II 221). In particolare, nel caso di computo della percentuale di responsabilità, l'eventuale colpa dell'agente non può escludere o diminuire la riduzione, ad es. per effetto di una "compensazione" con la concolpa della vittima: l'ente pubblico risponde solo causalmente.

Problema controverso è quello della presa in considerazione di considerazioni economiche e sociali in specie della situazione finanziaria della vittima e dell'autore. Appare conforme al senso dell'instaurazione della responsabilità causale dell'ente pubblico l'inapplicabilità dell'art. 44 cpv. 2 CO, escludendo quindi la facoltà per l'ente pubblico di ridurre il risarcimento invocando gravi difficoltà finanziarie (Schwarzenbach, op. cit., p. 223). Tuttavia il caso inverso deve essere ammesso, anche se l'applicabilità è subordinata ad ipotesi assolutamente eccezionali e particolari.

2.12. Articolo 12)

La norma delimita sul piano soggettivo le facoltà per l'ente pubblico di richiedere al proprio agente pubblico il risarcimento e ne costituisce una condizione necessaria anche se non sufficiente. Si tratta di una limitazione la cui opportunità è riconosciuta unanimemente, costituente una delle principali finalità della legge, che intende garantire a chi esercita una pubblica funzione, un ambito minimo di facoltà operativa e decisionale,

che presuppone tuttavia il rischio dell'errore, della lieve negligenza, la grave negligenza costituendo in una crassa violazione di un obbligo elementare di prudenza riferita oggettivamente alla funzione esercitata dall'agente pubblico in questione.

D'altra parte questo principio già figura nella legislazione cinese in sporadiche disposizioni che vengono più organicamente sostituite con la presente legge. Da notare altresì che non è data logicamente azione contro l'agente pubblico in caso di danno cagionato lecitamente. Per la nozione di doveri di esercizio, da interpretarsi estensivamente, ci si riferirà alla speciale normativa applicabile relativa al singolo agente nel contesto dei suoi particolari rapporti con l'ente pubblico in questione.

2.13. Articolo 13)

La norma, al cpv. 1, precisa i limiti di solidarietà (art. 50 cpv. 1 CO) ed al cpv. 2 afferma il principio di collegialità, la cui più importante portata concreta consiste nell'attribuzione dell'onere della prova all'agente pubblico, per cui questi avrà la facoltà di pretendere che la propria disapprovazione risulti a verbale.

2.14. Articolo 14)

La norma esprime il principio di opportunità dell'azione in responsabilità e, precisando il criterio che deve informare l'ente pubblico, sottolinea che l'interesse finanziario rappresenta solo un elemento di valutazione, sovente nemmeno il più importante, quando, malgrado la gravità della colpa, l'ente pubblico ha un superiore interesse al mantenimento della collaborazione con l'agente pubblico, di cui peraltro la serenità economica costituisce una condizione necessaria della qualità del lavoro.

La norma inoltre, rispetta il principio di uguaglianza, non solo fissando i criteri per la decisione, ma altresì evitando la discriminazione di agenti pubblici che adempiono funzioni pubbliche implicanti rischi finanziari particolari, solitamente non compensati sul piano della remunerazione.

La norma è necessaria in quanto si potrebbe ritenere, malgrado la diversa opinione della maggioranza della dottrina, che il principio di legalità imponga all'ente pubblico di agire e per il risarcimento massimo possibile (cfr. sulla controversia dottrinale, R. Hotz, Die Haftpflicht des Beamten gegenüber dem Staat, Schlusssatz 1973, in specie P. 154/5 e B. Knapp, La responsabilité de l'Etat, cit., p. 72 che conferma la possibilità per l'ente pubblico di

"renoncer à exercer ses actions contre l'agent responsable ou limiter le montant réclamé si l'intérêt public ou bon fonctionnement de l'administration le justifie.")

E' ancora da precisare che, ovviamente, la decisione non deve essere influenzata da considerazioni disciplinari.

ri o punitive. La determinazione del risarcimento dipenderà dalla situazione di specie; un criterio più concreto, di tipo aritmetico non appare opportuno (S. Bianchi in RDAR 1979 cit., a p. 272, propone "una certa proporzione in base allo stipendio"; questo criterio potrà certamente essere applicato a numerose situazioni ma appare troppo rigido quale vincolo legislativo). L'inapplicabilità è intesa ad escludere l'applicazione di normative speciali; ovviamente l'agente pubblico ha la possibilità di contestare i presupposti dell'azione e la richiesta nell'ambito della successiva azione in responsabilità ed in particolare ha la possibilità di essere preliminarmente sentito secondo le norme procedurali del titolo IV. La "decisione" è peraltro atto interno, non soggetto, come tale, a notifica all'agente pubblico (cui sarà ovviamente intimata una richiesta formale o la petizione di causa).

2.15. Articolo 15)

Esclude la compensazione diretta con il salario o con altra forma di remunerazione (quando essa appaia decisa) per il sostentamento dell'agente pubblico e della sua famiglia).

Risponde alle medesime finalità perseguite dall'art. 14) e ne costituisce la più importante esplicazione procedurale: si vuole evitare che una unilaterale dichiarazione dell'ente pubblico possa produrre automaticamente il rovesciamento del funzionario ad assumere il ruolo di attore. Il TF ha manifestato seri dubbi riguardo questa pratica da parte della Confederazione (cfr. STP 104 Ib I in JdF 1980 p. 607):

"Comme la Confédération est titulaire de la prétention décollant de l'art. 8 LRGP, c'est elle qui doit la faire valoir. Il apparaît dès lors logique qu'elle ouvre elle-même action devant le TF si sa réclamation est contestée (RO 102 Ib 106 c.2). Le TF a toutefois admis précédemment qu'en compensant l'indemnité réclamée avec le traitement du fonctionnaire recherché, la Confédération pouvait imposer à celui-ci le rôle de demandeur (RO 86 I 179 c. 2, JdF 1961 I 186; RO 89 I 417 s. c. 1, JdF 1964 I 123). Dans son arrêt le plus récent (RO 102 Ib 107 c. 2), le TF s'est réservé de revoir cette jurisprudence. Un tel examen est cependant prématuré en l'espèce, car le DMF a ordonné la compensation avant que le TF ne publie sa dernière jurisprudence."

Per motivi di sicurezza del diritto e per evitare, in assenza di disposizione specifica, l'applicabilità del principio generale di compensazione, la norma è quindi necessaria quanto opportuna.

2.16. Articolo 16)

Il cpv. 1 tratta della cauzione disciplinata dal DE

sulle cauzioni dei magistrati, impiegati e operai dello Stato e delle sue aziende, dei docenti cantonali e dei membri del corpo della gendarmeria del 20 maggio 1958 (R.L. 1a, 58), che potrà essere adeguato dal Consiglio di Stato. 2. conferisce la facoltà all'ente pubblico di assumere l'onere derivato dal contratto assicurativo Tuttavia l'importanza della disposizione (e la sua collocazione sistematica) non è costituita tanto dall'attribuzione di detta facoltà (che potrebbe essere considerata implicita nel compito assunto per legge) quanto piuttosto dalla limitazione di essa relativa alla possibilità di regresso, fondato sulle disposizioni speciali della legge federale sul contratto di assicurazione o sui contratti tipo delle compagnie di assicurazione: il regresso verso il funzionario è sottoposto a condizioni e criteri fissati agli articoli precedenti, che non vincolerebbero l'assicurazione, che non avrebbe nemmeno la competenza di effettuare le valutazioni in questione in sostituzione dell'ente pubblico interessato; d'altro lato un'eventuale esclusione contrattuale del regresso o comunque il pieno risarcimento della vittima dovrà tuttavia lasciar sussistere l'azione di regresso dell'ente pubblico, tuttavia evitandone l'arricchimento (ad es. retrocedendo all'assicuratore il risarcimento, oppure prevedendo nella polizza un risarcimento parziale della vittima ad opera dell'assicuratore, ecc.). Tutte queste possibilità dovranno essere verificate nelle trattative e nel contratto con l'assicurazione tenendo presente altresì il rapporto costi-benefici. Si può infine ricordare che la vittima non ha azione diretta nei confronti dell'assicurazione.

2.17. Articolo 17)

La formulazione volutamente generica permette di comprendere tutte le ipotesi previste all'art. 2) alle cui motivazioni è fatto riferimento.

2.18. Articolo 18)

L'ente pubblico da cui l'agente pubblico "dipende" sarà normalmente l'ente che l'ha eletto o nominato o incaricato. Frequente è il caso di accordo fra enti pubblici, avente per oggetto il campo di attività dei propri dipendenti, vincolante unicamente gli enti, per cui in tal caso il rapporto fra ente e agente pubblico (e danneggiato) non è influenzato; tuttavia appare equo permettere un regresso all'ente che risarcisce un danno cagionato da un proprio agente ma nell'espletamento di un compito di pertinenza di altro ente pubblico. Comunque, nella misura in cui il rapporto di dipendenza non sia riconoscibile, l'azione del danneggiato potrà essere promossa contro tutti gli enti coinvolti. Si tratta di una soluzione recepita in altre legislazioni e ritenuta soddisfacente alla luce dell'esperienza (cfr. Schwarzenbach, op. cit., p. 220).

2.19. Articolo 19)

1678

Si tratta di una norma ispirata a principi di economia di giudizio. Pur trattandosi di una procedura aggiuntiva, non comporta gravosi ritardi, in quanto un termine di soli 3 mesi è assegnato all'autorità per pronunciarsi, ritenuto che il silenzio vale quale risposta negativa. Il termine di risarcimento va inteso in senso lato, comprensivo dell'indennità per torto morale.

2.20. Articolo 20)

La competenza decisionale compete all'organo esecutivo superiore dell'ente che ha patito il danno. Nel caso di azioni contro membri di tali organi è prevista la competenza del Consiglio di Stato, cui i presupposti dell'eventuale azione devono essere tempestivamente notificati se trattasi di enti cantonali o locali, tenendo quindi conto del generale ruolo di autorità di vigilanza di detto Consiglio. Nel caso di azione contro i membri del Consiglio di Stato, la competenza appartiene al Gran Consiglio che decide altresì l'azione verso un proprio membro. In considerazione della delicatezza di tali decisioni nei riguardi del principio della separazione dei poteri, esse (ivi comprese quelle del Consiglio di Stato nei confronti dei membri di autorità giudiziaria) sono prese a maggioranza assoluta dei membri ed a scrutinio segreto.

2.21. Articoli 21) e 22)

Concretano il diritto di essere sentito e permettono all'agente pubblico di prendere posizione immediatamente sui fatti oggetto di pretesa da parte del terzo, assicurando in particolare i necessari mezzi di prova. In questo stadio gli interessi dell'ente e dell'agente convergono ed opportuna appare la facoltà di formalizzare la partecipazione dell'agente pubblico alle trattative, malgrado non abbia veste di parte, l'azione diretta nei suoi confronti essendo esclusa dall'art. 4 cpv. 2. La nozione di "terzi interessati" comprende ovviamente l'assicurazione la cui competenza nel settore specifico recherà utili chiarimenti. La possibilità di partecipazione alle trattative è compresa anche nella facoltà di pronunciarsi sugli addebiti prevista all'art. 21 in caso di danno diretto. Malgrado la formale distinzione delle diverse procedure suscettibili di instaurarsi a seguito di un evento dannoso provocato da un agente pubblico (cfr. su questo aspetto P. Bellwald, Die disziplinarische Verantwortunglichkeit der Beamten, Stämpfli 1985, p. 27 ss), appare opportuno, per economia di procedura, permettere l'audizione nell'ambito di altra procedura già instaurata, ad es. disciplinare, ritenuta l'identità di competenza dell'autorità procedente; occorre inoltre che essa notificata in modo chiaramente distinguibile l'intenzione eventuale di domandare il risarcimento e le ragioni specifiche.

2.22. Articoli 23, 24, 25 e 26)

1679

Prevedono la competenza generale del Tribunale cantonale amministrativo e l'applicazione della legge di procedura per le cause amministrative, in particolare gli art. 71 e segg. La possibilità formale di attribuzione di ulteriori competenze al Tribunale amministrativo è prevista all'art. 71 lett. d). Sul piano dell'opportunità è evidente che tale competenza rientra fra i compiti più tipici di un Tribunale amministrativo, trattandosi principalmente di tematiche attinenti tipicamente al diritto pubblico e tenendo conto che proprio nel settore dei rapporti fra ente pubblico e dipendenti, il Tribunale amministrativo ha già prodotto una copiosa, diversificata e puntuale giurisprudenza, di cui è prova quella parte più importante, regolarmente pubblicata sulla rivista di diritto amministrativo ticinese. Un timore di sovraccarico del Tribunale deve essere ridimensionato già dall'argomento per cui verosimile appare l'ipotesi che l'acciamento della fattispecie risulterà, per così dire, razionalizzato nei probabilmente frequenti casi in cui il Tribunale amministrativo sia competente sul piano disciplinare o dei rapporti pecuniari fra i medesimi, ente pubblico ad agente, di cui fosse chiamato a dirimere un'azione di risarcimento.

Importante e decisivo è inoltre l'argomento di unitarietà di prassi e di uniformità dell'applicazione della legge, quasi impossibili a realizzarsi in caso di attribuzione della competenza ordinaria ai Pretori, giudici distrettuali. Valga inoltre la citazione di S. Bianchi che, nel suo ultimo contributo, sulla RDAF 1985 in corso di pubblicazione, cita opportunamente il tema delle responsabilità dello Stato in riferimento al ventennale di giurisprudenza amministrativa autonoma (p. 322). Al Tribunale amministrativo è quindi attribuita la competenza di giudicare tutte le azioni previste dalla legge, del danneggiato verso l'ente pubblico, e quelle di regresso, verso l'agente pubblico e verso altri enti pubblici.

Per quanto attiene alle specifiche norme procedurali, la legge prevede la possibilità dell'intervento accessorio (per il quale saranno analogicamente applicati gli art. 51 e segg. CPP), con la peculiarità prevista all'art. 26 cpv. 2 della presente legge), altrimenti esclusa dall'art. 25 cpv. 3 della legge di procedura amministrativa, la precisazione degli art. 19 della stessa (esclusione generale della possibilità di sentire l'agente pubblico quale teste) e 74 in relazione all'art. 26 già parzialmente succitato.

L'attribuzione della competenza speciale al Tribunale federale è conforme alla soluzione adottata negli altri Cantoni. E' necessaria l'autorizzazione dell'Assemblea federale (art. 121 dell'Organizzazione giudiziaria federale) e 114 bis cpv. 4 della Costituzione federale; essa è sempre stata concessa agli altri Cantoni che l'hanno prevista.

Un problema particolare è posto, in caso di danno diretto, dall'eventualità che l'agente pubblico abbia commesso anche un reato penale (indipendente dal suo statuto, pur connesso alla sua funzione, ad es. l'appropriazione

indebita dei valori affidatigli; oppure inscindibile da esso, ad es. la maggior parte dei reati previsti al titolo diciottesimo del CP, cfr. Bellwald, op. cit., p. 28).

Per questi casi si è voluto evitare che l'ente pubblico, con l'entrata in vigore della legge, perda automaticamente la facoltà, di cui ha positivamente fatto uso in passato, di costituirsi parte civile nel procedimento, beneficiando quindi da un lato dell'efficacia dei mezzi di cui solo la magistratura penale dispone, d'altro lato della possibilità di ottenere la condanna al risarcimento accessorio, più celermente e comunque beneficiando dell'attività della magistratura penale, senza essere nell'obbligo di esperire l'azione ordinaria (che normalmente sarebbe introdotta dopo la conclusione del procedimento penale).

Trattasi di una mera facoltà, l'ente pubblico mantenendo la possibilità di esperire l'azione ordinaria indipendentemente da un procedimento penale.

Sul piano procedurale è da rilevare che la disposizione costituisce una norma speciale rispetto alla procedura penale. L'ente pubblico non può, in caso di abbandono, proporre l'accusa privata (art. 69 segg. CPP), ma deve introdurre l'azione ordinaria al Tribunale amministrativo.

Coerentemente, inoltre, il diritto di ricorso contro il dispositivo civile pronunciato dalla Corte è proposto, secondo la procedura amministrativa al Tribunale amministrativo; l'art. 222 CPP non è quindi applicabile.

Il principio espresso all'art. 26 cpv. 1 non esclude la possibilità di azione ai sensi dell'art. 5.

2.23. Articolo 27, 28, 29)

Le norme sottolineano il carattere perentorio dei termini, la cui conseguenza più importante è che il termine per promuovere azione non può essere interrotto: l'interruzione del termine non ha solo effetto formale ma ha efficacia materiale, estinguendo il diritto al risarcimento (cfr. per l'opportunità di tale soluzione Zbl 1984, p. 86). Per altro una volta introdotta, anche in caso di inazione del giudice o delle parti, l'azione non decade.

2.24. Articolo 30)

La sospensione si distingue dall'interruzione per il fatto che, cessato il motivo di sospensione, il termine riprende a decorrere. La norma precisa il dies a quo e esprime un principio ovvio.

Le ragioni particolari suscettibili di escludere la comunicazione sono relative all'interesse del procedimento disciplinare o penale in corso, in particolare al segreto istruttorio, per il periodo in cui tali motivi perdurano.

Voluntariamente la legge non prevede la sospensione in caso di trattative bonali, ciò al fine di evitare manovre defatigatorie da parte degli interessati che saranno

positivamente pungolati dalla perentorietà del termine. D'altra parte la transazione, eventualmente anche usu-frutto dell'intervento del giudice delegato, è sempre possibile anche pendente l'azione presso il Tribunale amministrativo. La lettera a) della norma costituisce un semplice richiamo dell'art. 27 cpv. 2 e non ha ulteriore portata. Per il rimanente si osserva che l'azione del danneggiato non è sospesa dall'art. 30 lett. b).

2.25. Articolo 31)

La norma rende applicabile per analogia il diritto federale trasformandolo in diritto pubblico suppletivo (Grisel, op. cit., p. 813). Il rinvio non è limitato agli art. 41 segg. CO; esso può includere altra normativa federale attinente alla responsabilità civile (cfr. ad. es., in relazione all'art. 701 CCS STP 100 II 120). L'obiettivo perseguito dalla norma è certamente opportuno, basti pensare al fatto che, così facendo, si rende applicabile una consolidata giurisprudenza ed una vasta collaudata dottrina in campi particolarmente problematici; inoltre la norma permette una migliore integrazione in questo settore dei due campi del diritto, pubblico e privato. Tuttavia quest'ultimo è applicabile sussidiariamente unicamente nel caso in cui la fattispecie in esame non sia compiutamente sussumibile alla presente legge e inoltre non contrasti con le scelte volutamente operate dal legislatore cantonale, quindi con i principi generali ad esempio della responsabilità causale o con la limitazione, o anche l'implicita esclusione di specifiche ipotesi o condizioni di responsabilità (si veda ad es. sub art. 11, oppure la normativa sulla perenzione; cfr. in relazione a quest'ultimo esempio, Zbl 1984 p. 86).

2.26. Articolo 32)

L'abrogazione degli art. 195 IAC, 21 LORD, 32 CPCr, è necessaria in quanto tali norme, oltre ad aver dato adito a giurisprudenza contraddittoria e criticata (cfr. ad es. Bianchi, RDAR 1979, cit. sub 1) concretano, pur parzialmente delimitandola, la responsabilità aquiliana del funzionario, incompatibile con il sistema istituito dalla presente legge. La legge speciale sulla responsabilità dei membri del Consiglio di Stato, deve anch'essa essere formalmente abrogata. Infatti essa è da ritenersi tuttora in vigore, malgrado la sua pubblicazione risulti sospesa nella raccolta delle leggi vigenti (cfr. Vol. Ia N. 41). A prescindere dal fatto che tale legge è stata in realtà pubblicata per ordine del Consiglio di Stato del 9 giugno 1841, secondo le forme in uso allora, appare decisiva l'irrillevanza giuridica dell'eventuale esclusione dalla raccolta (art. 3 del relativo DL 28 dicembre 1956 Vol. I N. 25; cfr. A. Lepori, Il regolamento del Consiglio di Stato e la delega di competenza ai dipartimenti in RDAR 1979 p. 278 segg.). Appare inoltre determinante

l'esplicita riserva formulata all'art. 195 cpv. 1 IAC e la sua, almeno per la parte più importante, compatibilità con la normativa federale e cantonale adottata successivamente alla sua messa in vigore; non sono quindi nemmeno date ipotesi di tale abrogazione materia né di abrogazione per desuetudine (cfr. M. Borghi, Il diritto amministrativo intertemporale - vigenza ed efficacia delle leggi in RDS 1983 p. 385 segg., in part. p. 450 segg.).

2.27. Articolo 33)

Secondo la giurisprudenza federale il legislatore è libero di scegliere fra molteplici soluzioni al problema della messa in vigore di una legge sulla responsabilità dello Stato (cfr. STP 105 Ia 40). In particolare, secondo tale giurisprudenza, avallata dalla dottrina più recente cfr. ad es. A. Haefliger, Alle Schweizer sind vor dem Gesetz gleich, Stämpfli 1958, p. 192) è giuridicamente lecito attribuire effetto retroattivo a tale normativa (in quanto non costituisce una restrizione, bensì un miglioramento della situazione giuridica del cittadino). Ciononostante, per motivi di chiarezza legislativa e di sicurezza del diritto, si preferisce prevedere l'efficacia pro futuro, a far tempo dalla messa in vigore, che tuttavia avverrà il più sollecitamente possibile, non appena trascorso il termine di referendum.

La legge si applicherà quindi solo all'atto illecito, causa del danno verificatosi dopo la sua entrata in vigore. E' la soluzione più semplice e chiara fondata su un criterio oggettivo: ogni altra ipotesi fatalmente implicherebbe considerazioni soggettive e relative, in specie, la conoscenza del danno e del suo autore da parte della vittima.

Vogliate gradire, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:
Il Presidente, R. Respini
p.o. Il Cancelliere, A. Crivelli

Disegno di

LEGGE

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 n. 3092 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a

TITOLO I - OGGETTO E CAMPO DI APPLICAZIONE

Articolo 1

Oggetto

La presente legge regola:

- 1) la responsabilità civile degli enti pubblici nei confronti di terzi per atti od omissioni commessi da agenti;
- 2) la responsabilità civile degli agenti pubblici per il danno, diretto o indiretto, inferto agli enti pubblici.

Articolo 2

Campo di applicazione

a) enti pubblici

Sono enti pubblici:

il Cantone
gli enti pubblici locali quali i Comuni, i Patriziati ed i Consorzi
le persone giuridiche di diritto pubblico, per l'espletamento di una funzione pubblica.

b) agenti pubblici

Sono agenti pubblici al fini della presente legge:

- ba) i membri ed i supplenti degli organi degli enti pubblici esecutivo, legislativo e giudiziario, delle loro commissioni e delegazioni, nonché i loro dipendenti, in particolare i funzionari, impiegati e docenti (art. 1 IORD)
- bb) tutte le altre persone cui sia direttamente affidato, dall'ente pubblico, un compito di diritto pubblico, per l'espletamento di tale compito, sia esso svolto a tempo pieno, parziale od a titolo provvisorio, remunerato o no.

Articolo 3

c) eccezioni

La presente legge non si applica:

- nei casi in cui la responsabilità civile degli enti ed agenti pubblici sia
- 1684

Articolo 4

1) Principio

già regolata dal diritto federale o da leggi cantonali speciali
- ai notai
- alla Banca dello Stato del Cantone Ticino ed all'Azienda elettrica ticinese
- alle persone giuridiche ecclesiastiche ed ai loro organi o dipendenti.

TITOLO II - RESPONSABILITÀ DELL'ENTE PUBBLICO

Articolo 4

1) Principio

1) L'ente pubblico risponde direttamente del danno illecito causato a terzi da un agente pubblico nell'esercizio delle sue funzioni.

2) Nel caso dell'art. 2 lett. bb) l'ente pubblico risponde direttamente nei limiti in cui l'agente pubblico, secondo il diritto a lui applicabile, sarebbe responsabile verso il danneggiato.

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

Articolo 5

2) Casi particolari

a) decisione

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

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

Articolo 6

b) informazione erronea

Per i danni derivanti da erronee informazioni fornite da un agente pubblico, l'ente pubblico risponde solo in caso di dolo o negligenza grave dell'agente, se l'infrazione è stata data in forma scritta e se l'inesattezza dell'informazione o l'incompetenza dell'agente non fosse riconoscibile.

Articolo 7

c) attività sanitaria

L'ente pubblico risponde per i danni causati da un agente pubblico nell'esercizio di un'attività sanitaria, in violazione dei compiti assegnati alla sua funzione, o se essi attengono l'esercizio diretto di un'attività terapeutica, in grave violazione delle regole dell'arte medica.

In quest'ultima ipotesi, la responsabilità dell'ente pubblico non è data se

1685

Articolo 8
d) atto lecito

esso dimostra che all'agente pubblico non è imputabile colpa alcuna.

Articolo 9

e) torto morale

1 L'ente pubblico risponde del danno causato da un atto lecito di un proprio agente solo nei casi previsti da una legge speciale oppure, nei limiti dell'equità, nel caso in cui il singolo o un numero ridotto di persone patiscano, in modo e misura particolari, un danno grave a seguito di un atto, segnatamente di polizia, compiuto in stato di necessità da agenti pubblici, inevitabile al fine di salvaguardare l'interesse della collettività.

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

Articolo 10

f) diritti della personalità

L'ente pubblico risarcisce, nei limiti dell'equità e tenuto conto delle particolari circostanze, il torto morale patito dalla vittima o dai suoi congiunti, in caso di morte di un uomo o di lesione corporale cagionati da un agente pubblico cui fosse imputabile colpa.

In caso di violazione dei diritti della personalità, la vittima ha diritto al risarcimento del danno e, in caso di colpa dell'agente pubblico e di gravità del pregiudizio, al risarcimento per il torto morale patito, a meno che la vittima non sia stata o non possa essere soddisfatta in altro modo.

Articolo 11

3) Risarcimento

1 L'ente pubblico risarcisce il danno inferito, attuale e prevedibile.

2 Il risarcimento può essere escluso o ridotto se la vittima ha consentito all'evento dannoso oppure se circostanze imputabili ad essa, o a fattori esterni, o a terzi, hanno cagionato o aggravato il danno, oppure se essa gode di una situazione economica particolarmente florida.

1686

TITOLO III - RESPONSABILITÀ DELL'AGENTE PUBBLICO

Articolo 12

a) danno diretto

1 L'agente pubblico risponde nei confronti dell'ente pubblico per il danno cagionato allo stesso violando intenzionalmente o con grave negligenza i propri doveri di servizio.

b) danno indiretto

2 L'ente pubblico che ha risarcito un terzo ha un diritto di regresso contro il proprio agente pubblico che ha causato illecitamente il danno intenzionalmente o con negligenza grave.

3 L'azione non si estingue con la cessazione del rapporto di pubblica funzione.

Articolo 13

Responsabilità plurale

1 Se il danno è stato causato da più agenti pubblici, essi rispondono solidalmente per la totalità del danno in caso di dolo, in ragione dell'intensità della colpa in caso di colpa grave.

2 I membri di un organo collegiale sono presunti, salvo prova del contrario, aver approvato comunemente l'atto illecito.

Articolo 14

Risarcimento

L'ente pubblico decide inappellabilmente se far valere la propria pretesa, eventualmente espendendo l'azione di responsabilità e, avuto riguardo all'intensità della colpa, la misura del risarcimento, tenendo conto altresì delle qualifiche e della situazione personale e economica dell'agente pubblico.

Articolo 15

Compensazione

La compensazione con la remunerazione dell'attività lavorativa, in specie con il salario, è subordinata all'accordo dell'agente pubblico o a decisione giudiziale, che terrà conto delle sue condizioni economiche e dei suoi oneri familiari.

Articolo 16

a) cauzione

1 L'ente pubblico si rivala prioritariamente sulla cauzione prestata dall'agente pubblico.

2 L'ente pubblico può contrarre un'assicurazione generale o parziale per il rischio in cui incorre a dipendenza della

b) assicurazione

1687

TITOLO IV - PROCEDURA E COMPETENZA

presente legge, ritenuto il mantenimento della titolarità dell'azione di regresso contro l'agente pubblico.

Articolo 17

- 1) Pretese verso l'ente pubblico
- a) legittimazione passiva

La pretesa prevista al titolo II della presente legge è diretta contro l'ente pubblico all'adempimento dei cui compiti pubblici l'agente, autore del danno, era deputato.

Articolo 18

- b) pluralità di enti pubblici

1) Nel caso in cui l'agente pubblico assolveva un compito per conto di diversi enti pubblici, l'azione deve essere rivolta all'ente pubblico da cui dipende.

2) L'ente pubblico, che ha risarcito il danno, ha diritto di regresso verso gli altri in funzione dell'obbligo di vigilanza ad essi incombente e dell'importanza dell'attività dell'agente, nell'ambito questi ha causato il danno, in relazione all'adempimento dei compiti che ciascun ente è chiamato ad assolvere.

Articolo 19

- c) notifica obbligatoria da parte del danneggiato

1) Il danneggiato che ritenga di aver diritto ad un risarcimento deve, prima di iniziare una procedura giudiziaria, notificare il danno succintamente motivato all'organo esecutivo competente a rappresentare l'ente pubblico in questione.

2) L'ente pubblico dovrà entro tre mesi pronunciarsi, sia accettando totalmente o parzialmente, sia rifiutando le pretese.

3) L'azione contro l'ente pubblico non potrà essere promossa se non dopo che il danneggiato abbia esperito la procedura preliminare di cui al cpv. 1 del presente articolo.

Articolo 20

- 2) Pretese verso l'agente
- a) competenza decisionale

1) Le pretese dell'ente pubblico verso l'agente pubblico sono decise e promosse dall'organo esecutivo superiore dell'ente pubblico che ha patito il danno.

2) Tale competenza appartiene al Gran Consiglio, per le pretese nei confronti di Consiglieri di Stato e dei singoli

membri del Gran Consiglio, al Consiglio di Stato, per le pretese contro i membri degli organi superiori degli enti cantonali e comunali.

3) Il Gran Consiglio ed il Consiglio di Stato, in caso di pretesa nei confronti di un appartenente ad un'autorità giudiziaria, decidono a maggioranza assoluta dei membri, il Gran Consiglio a scrutinio segreto.

Articolo 21

- b) informazione
- b.a) danno diretto

1) L'agente pubblico ha il diritto di essere sentito prima della decisione di cui all'art. 14 e di pronunciarsi sui motivi suscettibili di fondare le pretese dell'ente pubblico.

2) L'audizione può aver luogo nell'ambito di altra procedura attinente ai medesimi fatti.

Articolo 22

- b.b) danno indiretto

1) L'ente pubblico deve informare immediatamente ed in forma scritta l'agente pubblico del fatto che terzi hanno notificato un danno suscettibile di fondare un diritto di regresso, rispettivamente che hanno promosso azione in responsabilità.

2) L'agente pubblico ha la possibilità di partecipare ad eventuali trattative con il danneggiato, con i rappresentanti dell'ente pubblico e con terzi interessati.

3) L'agente pubblico ha la possibilità di partecipare ad eventuali trattative con il danneggiato, con i rappresentanti dell'ente pubblico e con terzi interessati.

Articolo 23

- 3) Procedura applicabile
- a) principio e eccezioni

1) E' applicabile la procedura amministrativa, ritenuto che, in caso di azione giudiziaria, l'agente pubblico ha diritto all'intervento accessorio.

2) In ogni caso l'agente non può essere sentito come teste.

Articolo 24

- b) competenza giudiziaria

1) Le azioni previste dalla presente legge sono decise dal Tribunale cantonale amministrativo quale istanza unica.

b.a) ordinaria

²Il Tribunale federale giudica le azioni promosse da terzi contro il Cantone per atti di un membro, di un supplente, del cancelliere o del vice-cancelliere del Tribunale di appello, come pure le azioni dell'ente pubblico verso le stesse persone.

Articolo 25

b.b) procedimento penale

¹In caso di procedimento penale, l'ente pubblico può costituirsi parte civile nel procedimento al fine di ottenere il risarcimento per il danno diretto subito a seguito di un reato penale commesso dall'agente pubblico in violazione ai doveri relativi al suo statuto ed alla sua funzione.

²In caso di conclusione del procedimento senza condanna al risarcimento, l'ente pubblico può adire il Tribunale cantonale amministrativo.

³In caso di condanna al risarcimento, l'agente pubblico e, se parziale, l'ente pubblico, hanno il diritto di ricorso al Tribunale cantonale amministrativo, secondo la procedura amministrativa, ma applicando l'art. 223 CPP.

Articolo 26

c) cognizione

¹In un procedimento per responsabilità non può essere riesaminata la legittimità di provvedimenti, decisioni o sentenze cresciuti in giudicato.

²Nelle 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 27

4) Perenzione dell'azione del terzo

¹La responsabilità dell'ente pubblico si estingue se il danneggiato non presenta la notifica di risarcimento ai sensi dell'art. 19, nel termine di un anno dal giorno in cui ha conosciuto il danno e, in ogni caso, nel termine di dieci anni dal giorno in cui l'agente pubblico ha commesso l'atto che l'ha cagionato.

²La pretesa di risarcimento del danneggiato-

1690

Articolo 28

b) di regresso

to decade inoltre se questi non promuove azione davanti al Tribunale entro 6 mesi dalla risposta dell'autorità competente o dalla scadenza infruttuosa del termine di 3 mesi di cui al cpv. 2 dell'art. 19.

Il diritto di regresso contro un agente pubblico o contro un altro ente pubblico ai sensi dell'art. 18, decade se non è promossa azione nel termine di un anno dal riconoscimento o dall'accertamento giudiziario della responsabilità dell'ente pubblico e, in ogni caso, nel termine di dieci anni dal giorno in cui l'agente pubblico ha commesso l'atto che ha cagionato il danno.

Articolo 29

c) per danno diretto

La pretesa in risarcimento contro un agente pubblico da parte dell'ente pubblico in caso di danno diretto, decade se non è promossa azione giudiziaria entro un anno dal giorno in cui l'autorità competente e promuovere l'azione ha conosciuto il danno e l'autore, in ogni caso entro dieci anni dall'atto dannoso.

Articolo 30

d) sospensione

¹I termini di decadenza delle azioni sono sospesi

a) durante il periodo in cui la notifica di cui all'art. 19 è pendente;
b) 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 loro conclusione.

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

TITOLO V - DIRITTO SUPPLEMENTIVO, ABROGATIVO E TEMPORALE

Articolo 31

Diritto supplementivo

Il diritto privato federale relativo alla responsabilità civile, si applica a titolo supplementivo in quanto non contrasti con la finalità della presente legge o con la specificità delle sue disposizioni particolari.

1691

Articolo 32

Abrogazione

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

- a) l'art. 195 LAC; l'art. 32 CPCP; l'art. 21 LORD.
- b) la legge sulla responsabilità del Consiglio di Stato del 28 maggio 1841.

Articolo 33

Vigenza ed efficacia

La presente legge si applica agli eventi dannosi verificatisi dopo la sua entrata in vigore. Il termine per l'esercizio del diritto di referendum, il Consiglio di Stato, ottenuta l'approvazione dell'Assemblea federale per l'art. 24 CPV. 2, mette indilatamente in vigore la legge.