

Messaggio

numero
8448

data
26 giugno 2024

competenza
DIPARTIMENTO DELLE ISTITUZIONI

Rapporto sull'iniziativa parlamentare presentata il 16 settembre 2019 nella forma elaborata da Lara Filippini e Sabrina Aldi "Attuazione cantonale della revisione della disciplina della prescrizione" e controprogetto

Signor Presidente,
signore deputate e signori deputati,

abbiamo preso atto dell'iniziativa parlamentare presentata il 16 settembre 2019 in forma elaborata dalle deputate Lara Filippini e Sabrina Aldi, chiedente l'attuazione cantonale della revisione della disciplina della prescrizione, segnatamente l'adattamento di alcune disposizioni legali specifiche della Legge sulla responsabilità civile degli enti pubblici e degli agenti privati del 24 ottobre 1988 (LResp), della Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali del 5 giugno 2000 (Laps) e della Legge sull'assistenza sociale dell'8 marzo 1971.

Conformemente a quanto previsto dalla Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato del 24 febbraio 2015, con il presente messaggio sottoponiamo alla vostra attenzione le valutazioni del Governo sulle proposte elaborate dalle iniziativaiste e un controprogetto concernente le modifiche da apportare alla legislazione cantonale per adeguarla alle norme federali in ambito di prescrizione.

I. INTRODUZIONE

La prescrizione gioca un ruolo importante nel nostro sistema giuridico; è infatti un istituto di diritto materiale che permette al debitore di paralizzare i diritti del creditore, trascorso un determinato termine.

Il precedente diritto in materia di prescrizione è stato oggetto di numerose critiche, segnatamente per via della sua complessità ed eterogeneità. Una delle critiche principali è stata quella che la prescrizione potesse intervenire prima che la persona danneggiata si rendesse conto del danno subito, ovvero prima che il danno si sia manifestato e potesse essere oggettivamente constatato (cfr. Messaggio n. 13.100 concernente la modifica del Codice delle obbligazioni del 29 novembre 2013, FF 2014 211). L'esempio più noto è quello dei danni tardivi causati dall'amianto, ossia danni che si manifestano molto tempo dopo l'evento dannoso, il quale ha dato luogo alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo dell'11 marzo 2014 nella causa Howald Moor e altri contro la Svizzera (n. 52067/10 e 41072/11). A seguito di tali criticità, l'11 ottobre 2007, la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale ha depositato la mozione 07.3763 «Termini di prescrizione nel diritto in materia di responsabilità civile». Il Parlamento federale ha accolto all'unanimità tale atto parlamentare e ha incaricato il Consiglio federale di prolungare i termini di prescrizione del diritto civile in modo da poter applicare e imporre il diritto al

risarcimento anche per i danni tardivi. Di conseguenza è intercorso un lungo iter legislativo che ha permesso di sviluppare e definire le necessarie modifiche della Legge federale del 30 marzo 1911 di complemento del Codice civile svizzero (Libro quinto: Diritto delle obbligazioni, di seguito Codice delle obbligazioni o CO). Modifiche che il Parlamento federale ha approvato il 15 giugno 2018 ed entrate in vigore il 1° gennaio 2020. La revisione, oltre ad andare nella direzione auspicata dalla mozione, ha mirato a perfezionare e uniformare singoli aspetti del diritto in materia di prescrizione, che risultavano eterogenei, complessi e generavano incertezze (cfr. Messaggio n. 13.100 concernente la modifica del Codice delle obbligazioni del 29 novembre 2013, FF 2014 211). Essa comprende due elementi centrali: da un lato l'estensione del termine di prescrizione relativo da uno a tre anni per le azioni rette dal diritto in materia di atti illeciti o di indebito arricchimento, che fornisce ai danneggiati tre anni di tempo per far valere le proprie pretese una volta venuti a conoscenza del danno e del responsabile. Dall'altro, l'introduzione di uno specifico termine di prescrizione assoluto di venti anni nei casi di danni alle persone, che evita che la prescrizione vanifichi le pretese di chi ha subito danni tardivi. Parimenti, la revisione ha comportato la modifica di numerose altre normative in materia di prescrizione nel diritto privato, in particolare le disposizioni riguardanti la sospensione, l'interruzione e la rinuncia alla prescrizione (FF 2018 2991). Le modifiche di legge hanno toccato, oltre al Codice delle obbligazioni, anche una trentina di leggi federali, e si è ripercossa sui Cantoni nella misura in cui questi agiscono conformemente al diritto privato e nel caso in cui il diritto cantonale rinvia a disposizioni del diritto federale. Di conseguenza, l'adeguamento e l'armonizzazione delle regole sulla prescrizione nelle varie leggi federali impone in linea di massima anche un prolungamento della prescrizione per le pretese per responsabilità dei Cantoni, segnatamente per eventuali diritti di regresso.

Alla luce di quanto precede, risulta necessario attuare gli adeguamenti dettati dal nuovo diritto federale.

II. CONTENUTO DELL'INIZIATIVA PARLAMENTARE ELABORATA

La necessità di tali adeguamenti, nota come visto all'Esecutivo, è stata pure segnalata dalle autrici della citata iniziativa parlamentare elaborata. Nel loro atto parlamentare, le iniziativaiste hanno sottolineato l'importanza di procedere con l'attuazione a livello cantonale della revisione della disciplina della prescrizione. L'iniziativa parlamentare in questione propone, alla luce delle modifiche sostanziali apportate, di procedere con l'adattamento di alcune disposizioni legali cantonali specifiche. La prima normativa di cui è postulata la modifica è la Legge sulla responsabilità civile degli enti pubblici e degli agenti privati del 24 ottobre 1988 (LResp), segnatamente gli articoli 25, 26, 27 e 28 capoverso 1. In questo senso, le iniziativaiste evidenziano che nell'ambito della responsabilità dello Stato le norme cantonali *“sono fondate – o per lo meno fortemente ispirate – sulla disciplina federale precedente”*, rispettivamente che *“c'è un vantaggio del cittadino privato, ma c'è anche un pari vantaggio dello Stato per le pretese di regresso contro i funzionari. In tal senso la parità delle armi è garantita”*. L'adeguamento della LResp si giustificerebbe inoltre per il fatto che la riforma ha comportato la modifica dei termini nella Legge federale su la responsabilità della Confederazione, dei membri delle autorità federali e dei funzionari federali del 14 marzo 1958. Riguardo all'articolo 28 capoverso 1 LResp la proposta è di riformulare la norma e di ancorare la prescrizione alla sentenza penale di ultimo grado, in modo da non costringere lo Stato ad agire prima della crescita in giudicato della procedura penale. Secondariamente l'iniziativa propone l'adeguamento della Legge

sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali del 5 giugno 2000 (Laps), e meglio dell'articolo 26 capoverso 2, ritenuto che analogamente vi ha provveduto il Legislatore federale nella revisione della Legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali del 6 ottobre 2000. Infine è postulata la modifica degli articoli 31f e 42 della Legge sull'assistenza sociale dell'8 marzo 1971.

Con il presente Messaggio, il Governo procede all'esame della legislazione federale nell'ottica della sua implementazione a livello cantonale, proponendo al Parlamento gli adeguamenti normativi necessari.

III. LA NUOVA LEGISLAZIONE FEDERALE

Le norme in materia di prescrizione entrate in vigore a inizio 2020 hanno modificato in parte i termini di prescrizione del Codice delle obbligazioni, sopperendo alle lacune del vecchio diritto ed eliminando le possibili incertezze. Di seguito, si elencano i principali cambiamenti normativi.

1. Prolungamento del termine di prescrizione relativo da uno a tre anni e del termine assoluto da dieci a venti anni in caso di morte di un uomo o lesione corporale

Il termine di prescrizione relativo per le azioni di risarcimento o riparazione per atti illeciti e per indebito arricchimento previsto agli articoli 60 e 67 CO è stato prolungato da uno a tre anni. Di conseguenza, sia in materia di responsabilità extracontrattuale sia in materia di indebito arricchimento, il termine di prescrizione relativo è di 3 anni dal giorno in cui il danneggiato ha avuto conoscenza del danno o del fatto dannoso e della persona responsabile. Per contro, il termine assoluto di 10 anni è rimasto invariato, ma è stato precisato all'articolo 60 capoverso 1 CO che il termine decorre dal giorno in cui il fatto dannoso è stato commesso o è cessato.

Per quanto attiene l'azione di risarcimento o di riparazione per morte di un uomo o lesione corporale è stato introdotto l'articolo 60 capoverso 1^{bis} CO, il quale prevede un termine relativo sempre di tre anni dal giorno in cui il danneggiato ha avuto conoscenza del danno e della persona responsabile, ma che estende il termine assoluto da dieci a venti anni a decorrere dal giorno in cui il fatto dannoso è stato commesso o è cessato.

2. Nuova normativa sulla prescrizione per azioni risultanti da atti punibili

L'articolo 60 capoverso 2 CO, che permette al danneggiato di beneficiare del termine di prescrizione più lungo dell'azione penale, è stato riformulato e riprende i contributi giurisprudenziali e le modifiche imposte dai cambiamenti del diritto penale. In questo senso, la disposizione aggiornata prevede che l'azione di risarcimento o di riparazione si prescrive al più presto alla scadenza del termine di prescrizione dell'azione penale e contempla nel contempo un nuovo termine di prescrizione di tre anni per l'azione civile a decorrere dalla notifica della sentenza penale di prima istanza.

3. Introduzione di un termine relativo di tre anni e di venti anni in caso danni a persone dovuti a colpa contrattuale

Un'importante novità risiede nell'introduzione di nuovi termini di prescrizione nell'ambito della responsabilità in caso di morte di un uomo o lesione corporale derivante da colpa contrattuale. Anche in questo caso è stato introdotto un termine relativo di tre anni e un termine assoluto di venti anni, analogamente a quanto previsto dall'articolo 60 capoverso 1^{bis} CO. In virtù dell'articolo 128a CO, il danno corporale derivante da una colpa contrattuale è sottratto dal campo di applicazione dell'articolo 127 CO, riguardante il termine di prescrizione generale contrattuale di dieci anni. L'introduzione di uno specifico termine più lungo, sia nell'ambito della responsabilità in materia di contratti che in materia di atti illeciti, permette – idealmente – di sovvenire le vittime di danni all'integrità fisica la cui natura è tardiva o particolarmente grave.

4. Precisazione sulla prescrizione del diritto di regresso

In ambito di regresso l'articolo 139 CO disciplina oggi la prescrizione di tale diritto prevedendo che *«quando più debitori siano responsabili solidalmente, il diritto di regresso del debitore che ha soddisfatto il creditore si prescrive in tre anni dal giorno in cui il debitore ha soddisfatto il creditore e gli è noto il condebitore»*. In questo modo il termine di prescrizione dell'azione di regresso è stato armonizzato con quello dell'azione principale.

5. Diritto transitorio

L'articolo 49 capoverso 1 Titolo finale CC dispone che *«se il nuovo diritto stabilisce un termine più lungo rispetto al diritto anteriore, si applica il nuovo diritto, purché secondo il diritto anteriore non sia ancora sopravvenuta la prescrizione»*. Per i casi previsti dall'articolo 128a CO continua invece ad applicarsi il termine di prescrizione di dieci anni previsto dal diritto anteriore, ritenuto che la nuova norma introduce un termine relativo (tre anni) più breve (art. 49 cpv. 2 Titolo finale CC).

6. Modifiche di altri atti normativi

Nell'ottica di uniformare la durata del termine di prescrizione per i diritti che per il loro carattere sono paragonabili a quelli degli articoli 60 e 67 CO, segnatamente di introdurre le altre modifiche del nuovo diritto a livello federale sono stati modificati anche i seguenti atti normativi federali: Legge del 26 giugno 1998 sull'asilo, Legge del 14 marzo 1958 sulla responsabilità, Codice civile svizzero del 10 dicembre 1907, Legge federale dell'11 aprile 1889 sulla esecuzione e sul fallimento, Legge federale del 14 dicembre 2012 sulla promozione della ricerca e dell'innovazione, Legge militare del 3 febbraio 1995, Legge federale del 4 ottobre 2002 sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile, Legge del 17 giugno 2016 sull'approvvigionamento del Paese, Legge del 5 ottobre 1990 sui sussidi, Legge federale del 13 dicembre 1974 sull'importazione e l'esportazione dei prodotti agricoli trasformati, Legge del 24 giugno 1902 sugli impianti elettrici, Legge federale del 19 dicembre 1958 sulla circolazione stradale, Legge del 4 ottobre 1963 sugli impianti di trasporto in condotta, Legge federale del 3 ottobre 1975 sulla navigazione interna, Legge federale del 23 settembre 1953 sulla navigazione marittima sotto bandiera svizzera, Legge federale del 21 dicembre 1948 sulla navigazione aerea, Legge del 30 settembre 2011 sulla ricerca umana, Legge federale del 24 gennaio 1991 sulla protezione

delle acque, Legge del 17 giugno 2005 contro il lavoro nero, Legge del 6 ottobre 1995 sul servizio civile, Legge federale del 20 dicembre 1946 sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti, Legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invaldit , Legge federale del 20 marzo 1981 sull'assicurazione contro gli infortuni, Legge del 25 giugno 1982 sull'assicurazione contro la disoccupazione, Legge federale del 20 marzo 1970 per il miglioramento delle condizioni d'abitazione nelle regioni di montagna, Legge del 1° luglio 1966 sulle epizootie, Legge del 18 marzo 2016 sulla firma elettronica, Legge del 23 giugno 2006 sugli investimenti collettivi, Legge del 3 ottobre 2008 sui titoli contabili. In tale contesto   stata oggetto di adeguamento anche la Legge federale del 6 ottobre 2000 sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA) e meglio nell'ambito della revisione approvata il 21 giugno 2019¹.

IV. ADEGUAMENTO DELLA LEGISLAZIONE CANTONALE

I principali cambiamenti analizzati in precedenza si ripercuotono sui Cantoni nella misura in cui questi agiscono conformemente al diritto privato e nel caso in cui il diritto cantonale rinvia a disposizioni del diritto federale. Le leggi cantonali interessate sono quindi quelle che presentano uno stretto legame con le disposizioni rivedute del Codice delle obbligazioni e delle altre leggi federali, per le quali si impone di procedere agli adeguamenti necessari.

L'iniziativa parlamentare qui in esame analizza tre disposizioni cantonali, per le quali i termini di prescrizione hanno un ruolo importante, e meglio: la Legge sulla responsabilit  civile degli enti pubblici e degli agenti privati del 24 ottobre 1988 (LResp), la Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali del 5 giugno 2000 (Laps) e la Legge sull'assistenza sociale dell'8 marzo 1971. L'Esecutivo cantonale sottolinea che altre norme cantonali contengono indicazioni concernenti la prescrizione e che le stesse saranno puntualmente adeguate in occasione di ulteriori proposte di modifica degli atti normativi interessati.

V. LA LEGGE SULLA RESPONSABILIT  CIVILE DEGLI ENTI PUBBLICI E DEGLI AGENTI PUBBLICI DEL 24 OTTOBRE 1988 (LRESP)

1. Diritto vigente

La Legge sulla responsabilit  civile degli enti pubblici e degli agenti pubblici del 24 ottobre 1988 (LResp)   entrata in vigore il 1° gennaio 1990 e regola la responsabilit  degli enti pubblici per il danno cagionato a terzi con atti od omissioni commessi dai loro agenti e la responsabilit  degli agenti pubblici per il danno cagionato agli enti pubblici (art. 3 LResp). La LResp   stata promulgata dal Cantone in virt  della riserva facoltativa espressa dall'articolo 61 capoverso 1 CO, che concede al Legislatore cantonale la facolt  di derogare alle disposizioni del Capo secondo del Codice delle obbligazioni sull'obbligo di risarcimento o di riparazione dei danni cagionati da pubblici funzionari od impiegati nell'esercizio delle loro attribuzioni ufficiali. Pur trattandosi di una normativa che pertiene al diritto pubblico cantonale, dal Messaggio governativo n. 3092 del 14 ottobre 1986

¹ cfr. art. 25 cpv. 2 primo periodo LPGA come da FF 2019 3721 e Messaggio concernente la modifica della Legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (FF 2018 1303), pagg. 1328-1329.

concernente la Legge sulla responsabilità civile degli enti pubblici e degli agenti pubblici e dal relativo rapporto della Commissione della legislazione del 9 settembre 1988, si desume che la LResp riprende diversi concetti e formulazioni sanciti dal diritto privato federale.

2. Attuazione del diritto riveduto

In materia di prescrizione, come si evince chiaramente dal testo degli articoli 25, 26 e 27 LResp, il Legislatore ha previsto sia per le azioni del danneggiato sia per le azioni di regresso dell'ente pubblico, dei termini di prescrizioni corrispondenti a quelli del diritto federale, ovvero il termine di prescrizione relativo di un anno e il termine di prescrizione assoluto di dieci anni. Tale corrispondenza risulta ancor più esplicita nei lavori preparatori. Per quanto concerne infatti la perenzione dell'azione, la Commissione della legislazione precisava nel suo Rapporto del 9 settembre 1988, al commento dell'articolo 25 capoverso 1 LResp, che si tratta di «*termini corrispondenti a quelli del diritto civile, che però non conosce l'istituto della notifica*»². Mentre per quanto attiene al diritto di regresso, il commento dell'articolo 26 LResp precisava che «*anche qui i termini si ispirano a quelli del diritto civile*»³. In questo senso, risulta quindi manifesto lo stretto legame tra la legge cantonale e le inerenti disposizioni del diritto privato federale.

L'interpretazione letterale e storica degli articoli 25, 26 e 27 LResp permette quindi di concludere che all'epoca il Legislatore ha voluto riprendere i medesimi termini di prescrizione previsti dal Codice delle obbligazioni in materia di responsabilità civile. Di conseguenza, parificare i termini di prescrizione del diritto cantonale in materia di responsabilità a quelli della revisione della disciplina della prescrizione risulta essere conforme alla volontà del Legislatore. Ragion per cui è corretto – come anche postulato nella citata iniziativa parlamentare – procedere con la modifica degli articoli 25, 26 e 27 LResp. Questi adeguamenti permettono di armonizzare le regole sulla prescrizione anche a livello cantonale, di apportare un vantaggio al cittadino (per le pretese di risarcimento) e allo Stato (per le pretese di regresso contro i funzionari) e di garantire la parità delle armi.

In relazione all'articolo 28 LResp concernente la sospensione dei termini, si rileva invece che il Legislatore non ha voluto riprendere i medesimi motivi di sospensione previsti dal diritto federale. Tale norma prevede infatti che in caso di procedimento disciplinare o penale per gli stessi fatti, dall'apertura dell'inchiesta disciplinare o dalla costituzione di parte civile sino alla conclusione del procedimento i termini di prescrizioni restano sospesi. Dal citato Messaggio n. 3092, si evince la volontà di non prevedere la sospensione dei termini in caso di trattative bonali, segnatamente per evitare manovre defatigatorie da parte degli interessati⁴. Considerata la scelta esplicita del Legislatore di non menzionare specificatamente ulteriori motivi di sospensione, non vi è ragione di procedere a un

² Rapporto del 9 settembre 1988 n. 3092 R della Commissione della legislazione sul messaggio 14 ottobre 1986 concernente la Legge sulla responsabilità civile degli enti pubblici e degli agenti pubblici, in Verbali del Gran Consiglio, seduta XXI 24 ottobre 1988, pag. 1706.

³ Rapporto del 9 settembre 1988 n. 3092 R della Commissione della legislazione sul messaggio 14 ottobre 1986 concernente la Legge sulla responsabilità civile degli enti pubblici e degli agenti pubblici, in Verbali del Gran Consiglio, seduta XXI 24 ottobre 1988, pag. 1706.

⁴ Messaggio n. 3092 concernente la Legge sulla responsabilità civile degli enti pubblici e degli agenti pubblici del 14 ottobre 1986, in Verbali del Gran Consiglio, seduta XXI 24 ottobre 1988, pag. 1681.

adeguamento dell'articolo 28 LResp, nonostante la modifica a livello federale di alcuni motivi di sospensione della prescrizione. A tal proposito, in merito al disegno di modifica dell'articolo 28 LResp proposto nel citato atto parlamentare, si osserva che l'integrazione della nuova normativa sulla prescrizione per azioni risultante da atti punibili, contravviene, oltre al tenore letterale, allo scopo perseguito dalla norma e la volontà del Legislatore. Non potendo essere condiviso l'adeguamento proposto dall'iniziativa, si propone quale controprogetto di non procedere ad alcuna modifica dell'articolo 28 LResp.

3. Commenti alle singole proposte di modifica

Si premette che il citato Messaggio n. 3092 evidenzia il carattere perentorio degli articoli 25, 26, 27 LResp, la cui conseguenza più importante è che il termine per promuovere azione non può essere interrotto. Inoltre, non prevede un termine di prescrizione più lungo in caso di azione penale (art. 28 LResp). Per ragioni di opportunità e di chiara volontà del Legislatore, non è stato previsto né l'istituto dell'interruzione né tantomeno una normativa sulla prescrizione per azioni risultanti da atti punibili. Non si ravvisano quindi motivi per procedere con degli adeguamenti in tal senso. Fatta questa premessa, si espone di seguito la posizione del Consiglio di Stato alle proposte di modifica postulate nell'iniziativa.

Articolo 25 capoverso 1 LResp

L'articolo 25 capoverso 1 LResp concerne la perenzione dell'azione del danneggiato e dispone che *“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”*. Tale norma prevede quindi due termini; un termine relativo di un anno e un termine assoluto di dieci anni. Questi termini, come visto, per espressa volontà del Legislatore, contemplano lo stretto legame con il diritto privato federale, e devono quindi essere adeguati in questo senso. L'Esecutivo cantonale condivide la proposta di estendere da uno a tre anni il termine di perenzione relativo e mantenere, per contro, il termine assoluto di dieci anni per i danni materiali. Tenuto conto che la riforma federale ha introdotto un nuovo termine in caso di morte di un uomo o lesione corporale, si condivide altresì la proposta di prevedere un termine di perenzione assoluto di venti anni per questo tipo di danni. Ulteriori modifiche alla summenzionata norma non si ritengono giustificate.

L'adeguamento proposto procurerà un vantaggio temporale al danneggiato, permettendogli di avere più tempo per notificare la pretesa di risarcimento. Riguardo alle ripercussioni a livello cantonale, si rileva che il prolungamento dei termini potrebbe comportare un aumento del numero delle azioni di responsabilità nei confronti dell'ente pubblico. In tal caso, l'adeguamento della prescrizione dell'azione di regresso e della pretesa di risarcimento (articoli 26 e 27 LResp), permetterà all'ente pubblico di disporre del medesimo termine per far valere l'azione di regresso contro l'agente pubblico o un altro ente pubblico. Questa modifica, oltre ad onorare la volontà del Legislatore, permetterà di migliorare la tutela dei danneggiati per danni cagionati illecitamente da un agente pubblico nell'esercizio delle sue funzioni pubbliche. Si ritiene che, di fronte ad atti concreti e immediati, ad interventi fisici o ad omissioni dell'amministrazione che procurano al privato cittadino un danno materiale o corporale, lo Stato debba tutelare adeguatamente i privati cittadini e garantire un trattamento equiparabile a quello che sussiste in presenza di un rapporto giuridico tra privati).

Articolo 26 LResp

L'articolo 26 LResp concerne la prescrizione dell'azione di regresso dell'ente pubblico contro un agente pubblico o contro un altro ente pubblico e prevede un termine relativo di un anno e un termine assoluto di dieci anni entro i quali l'ente pubblico deve promuovere l'azione di regresso. La LResp contempla una responsabilità esclusiva, di conseguenza, per ottenere il risarcimento, il danneggiato deve rivolgersi direttamente e soltanto nei confronti dell'ente pubblico. Ciò comporta l'impossibilità per il danneggiato di agire personalmente contro l'agente pubblico che ha cagionato il danno, che è esposto, unicamente a determinate condizioni, all'azione recursoria dell'ente pubblico nei suoi confronti (Messaggio n. 3092 concernente la Legge sulla responsabilità civile degli enti pubblici e degli agenti pubblici del 14 ottobre 1986). L'adeguamento dell'articolo 26 LResp si impone, oltre che per la corrispondenza con il diritto federale voluta dal Legislatore, anche per garantire all'ente pubblico il medesimo vantaggio temporale concesso al danneggiato. Considerato che spetta all'ente pubblico indennizzare il danneggiato, è corretto armonizzare il termine dell'azione di regresso con quello dell'azione principale (azione promossa dal danneggiato nei confronti dell'ente pubblico). Si propone quindi, come per la disposizione precedente, di prolungare da uno a tre anni il termine di prescrizione relativo e mantenere il termine assoluto di dieci anni per i danni materiali, e in caso di morte di un uomo o lesione corporale, di allungare il termine assoluto da dieci a venti anni. Ulteriori modifiche alla summenzionata norma non si ritengono giustificate.

Articolo 27 LResp

L'articolo 27 LResp tratta la prescrizione della pretesa di risarcimento dell'ente pubblico contro l'agente pubblico. Tale disposizione prevede gli stessi termini perentori previsti agli articoli 25 e 26 LResp e presenta uno stretto legame con queste disposizioni. Di conseguenza si giustifica anche in questo caso il medesimo adeguamento dei termini di prescrizione. Tale modifica permetterà allo Stato di disporre dello stesso termine di prescrizione del danneggiato e di uniformare i termini di prescrizione previsti dalla Legge sulla responsabilità civile degli enti pubblici e degli agenti pubblici.

Articolo 28 capoverso 1 LResp

L'articolo 28 LResp prevede la sospensione dei termini di prescrizione in caso di procedimento disciplinare o penale per gli stessi fatti. La proposta di cui all'iniziativa, come visto in precedenza, non è in linea con lo scopo perseguito dalla normativa, per cui, quale controprogetto, non si ravvedono i motivi per procedere alla modifica proposta.

Diritto transitorio

Qualora fossero accolte dal Parlamento, tali modifiche si ripercuoteranno sui termini di prescrizione ancora in corso al momento dell'entrata in vigore del nuovo diritto. In questo senso, si ritiene che debba tornare applicabile la stessa regola prevista dal Legislatore federale, vale a dire l'articolo 49 capoverso 1 Titolo finale CC il quale dispone che «*se il nuovo diritto stabilisce un termine più lungo rispetto al diritto anteriore, si applica il nuovo diritto, purché secondo il diritto anteriore non sia ancora sopravvenuta la prescrizione*». In virtù del rinvio al diritto federale previsto all'articolo 29 LResp, l'articolo 49 capoverso 1 Titolo finale CC si applica anche al diritto cantonale. Di conseguenza, gli attuali termini di un anno previsti agli articoli 25, 26 e 27 LResp che decorreranno ancora al momento

dell'entrata in vigore saranno prolungati di ulteriori due anni; lo stesso vale per gli altri termini la cui durata è inferiore ai nuovi termini. Il termine di prescrizione assoluta di dieci anni continuerà ad applicarsi per i danni materiali, mentre in caso di danni per morte o di lesioni corporale il termine di prescrizione sarà prolungato di ulteriori dieci anni.

VI. LA LEGGE SULL'ARMONIZZAZIONE E IL COORDINAMENTO DELLE PRESTAZIONI SOCIALI DEL 5 GIUGNO 2000 (LAPS)

1. Diritto vigente

La Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali del 5 giugno 2000 (Laps) è entrata in vigore il 1° gennaio 2003 allo scopo di armonizzare e coordinare i principi e le disposizioni che disciplinano la concessione delle prestazioni sociali erogate dal Cantone (art. 1 cpv. 1 Laps). La normativa si rifà in larga misura a principi, nozioni e istituti del diritto federale delle assicurazioni sociali, avendone pure spesso ripreso la formulazione dalle relative disposizioni [così come successivamente dalla Legge federale del 6 ottobre 2000 sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA)]⁵. Riguardo in particolare all'obbligo di restituire le prestazioni indebitamente percepite, questo principio giuridico generale è regolato dall'articolo 26 Laps. Il capoverso 2 della disposizione disciplina i termini, di perenzione entro i quali le autorità competenti possono esigere tale rimborso ovvero un anno dalla conoscenza del fatto rispettivamente cinque anni dal pagamento della prestazione.

2. Attuazione del diritto riveduto

Nella LPGA la restituzione di prestazioni indebitamente percepite è regolata dall'articolo 25. Come indicato nell'iniziativa, a partire dal 1° gennaio 2021 la disposizione è stata modificata dal Legislatore federale, aumentando il termine relativo di perenzione da uno a tre anni⁶. Da qui la proposta di adeguamento della Laps. In considerazione di come l'articolo 26 Laps abbia ripreso i contenuti dell'allora vigente articolo 44 della Legge sugli assegni di famiglia dell'11 giugno 1996 (LAF)⁷, a sua volta concepito secondo i vecchi articoli 27 OPC e 40 OAVS, e ritenuto come in seguito pure l'articolo 25 LPGA sia stato disciplinato in modo analogo, ben appare congruente oggi adeguare la Laps come la pertinente disposizione dell'articolo 25 capoverso 2 LPGA, utilizzando altresì la medesima formulazione. Inoltre, nel medesimo spirito e sempre in analogia a quanto prevede l'articolo 25 capoverso 2 LPGA (secondo periodo), appare necessario ancorare – ed è quindi proposto come controprogetto all'iniziativa – anche nell'articolo 26 capoverso 2 Laps

⁵ Inizialmente disciplinati nelle singole leggi federali delle assicurazioni sociali, istituti come quello della restituzione sono poi stati ripresi (cfr. in particolare vecchio art. 47 LAVS) nella Legge federale del 6 ottobre 2000 sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA), che è entrata in vigore il 1° gennaio 2003 ed è applicabile alle assicurazioni sociali disciplinate dalla legislazione federale (art. 2 LPGA). Con il Messaggio n. 5723 del 25 ottobre 2005 concernente la modifica della Laps sono stati ripresi, *mutatis mutandis*, taluni principi procedurali espressi nella LPGA, allo scopo di ispirarsi e far riferimento alla dottrina e alla giurisprudenza federale resa in materia di LPGA (cfr. capitolo 2.5).

⁶ cfr. modifica del 21 giugno 2019 (FF 2019 3721) e relativo Messaggio concernente la modifica della Legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (FF 2018 1303), pagg. 1328-1329.

⁷ Nella versione in vigore sino al 31 dicembre 2008.

il principio secondo cui se il credito deriva da un atto punibile per il quale il diritto penale prevede un termine di prescrizione più lungo, quest'ultimo è determinante. D'altra parte la giurisprudenza cantonale e federale già oggi considera applicabile questo termine più lungo⁸.

3. Commenti alle singole proposte di modifica

Articolo 26 capoverso 2 Laps

Oltre all'aumento del termine per la restituzione da uno a tre anni, si adegua la disposizione dal punto di vista formale in modo analogo alla pertinente disposizione dell'articolo 25 capoverso 2 LPGa così da meglio allinearla alla dottrina e alla giurisprudenza federale resa in materia.

Diritto transitorio

Come già esposto per quanto riguarda le modifiche della LResp, e come già chiarito dall'Ufficio federale delle assicurazioni sociali con la lettera circolare AI n. 406 del 22 dicembre 2020 (modificata il 31 marzo 2021) in relazione alla modifica dell'articolo 25 capoverso 2 LPGa, anche per quanto concerne l'articolo 26 capoverso 2 Laps l'applicazione del nuovo termine di perenzione è ammissibile per i crediti già sorti e scaduti in base al vecchio diritto, a condizione che gli stessi in virtù del vecchio termine di perenzione non siano ancora perenti al momento dell'entrata in vigore del nuovo diritto. Pertanto, se al momento dell'entrata in vigore della nuova disposizione, il termine di perenzione relativo ai sensi dell'attuale articolo 26 capoverso 2 Laps è già intervenuto e il credito è di conseguenza già decaduto, il credito non è più esigibile. Viceversa, ai crediti non ancora perenti al momento dell'entrata in vigore del nuovo diritto sono applicabili le regole sulla perenzione di cui al nuovo articolo 26 capoverso 2 Laps.

VII. LA LEGGE SULL'ASSISTENZA SOCIALE DELL'8 MARZO 1971

1. Diritto vigente

La Legge sull'assistenza sociale dell'8 marzo 1971 (Las) definisce che lo Stato debba provvedere, nel rispetto della dignità e dei diritti della persona, all'attribuzione delle prestazioni sociali stabilite dalla legislazione federale o cantonale, con lo scopo di favorire l'inserimento sociale e professionale dei beneficiari e, in particolare, all'assistenza di quanti stanno per cadere o siano caduti nel bisogno (art. 1 Las).

Articolo 31f Las

A seguito dell'aumento del numero di richieste e del volume di prestazioni, in gran parte dovute a una difficile situazione occupazionale, il 2 maggio 1995 è stato introdotto nella Las il Capitolo IIA "Inserimento sociale e professionale", il cui intento è quello di garantire ai beneficiari di prestazioni assistenziali il diritto a misure di inserimento sociale e

⁸ Cfr. sentenze del Tribunale cantonale delle assicurazioni dell'11 maggio 2015 inc. n. 42.2014.20 e del 25 maggio 2020 inc. n. 39.2019.6-7 (quest'ultima confermata dal Tribunale federale con la sentenza 8C_421/2020 del 7 ottobre 2020, cfr. consid. 5.2).

professionale decise dallo Stato. Con l'introduzione di tale capitolo, il 2 maggio 1995 è entrato in vigore l'articolo 31f, con il quale si è inteso porre un limite temporale a eventuali pretese da parte del beneficiario. Tale articolo dispone che *«l'azione del beneficiario per il pagamento delle prestazioni si prescrive dopo due anni dalla data di sottoscrizione del contratto»*.

Articolo 42 Las

L'articolo 42 Las risale al 1° gennaio 1972 e fissa un termine di prescrizione per l'azione di rimborso e di regresso dello Stato nei confronti dei beneficiari. Inizialmente, con il Messaggio n. 1651 del 5 giugno 1970, l'articolo era stato pensato con un termine di prescrizione relativo pari a cinque anni: *«L'azione di rimborso o di regresso si prescrive dopo cinque anni dal giorno in cui l'autorità cantonale ha avuto conoscenza dei diritti dello Stato e, in ogni caso, dopo dieci anni dal giorno in cui la prestazione assistenziale è stata corrisposta»*. Successivamente, con il relativo Rapporto n. 1651 della Commissione della legislazione, ritenuto che l'azione di regresso per ottenere il rimborso avrebbe dovuto intervenire tempestivamente, il termine è stato ridotto da cinque anni a un anno. Nella attuale versione l'articolo 42 Las sancisce che *«l'azione di rimborso o di regresso si prescrive dopo un anno dal giorno in cui l'autorità cantonale ha avuto conoscenza dei diritti dello Stato e, in ogni caso, dopo dieci anni dal giorno in cui la prestazione assistenziale è stata corrisposta»*.

2. Attuazione del diritto riveduto e commenti alle normative

In seguito alla revisione dei termini della prescrizione nel diritto privato e alla modifica della LResp federale, l'iniziativa parlamentare propone di estendere i termini di prescrizione anche nel contesto della Las.

Articolo 31f Las

Per quanto concerne la proposta di modifica dell'articolo 31f si rileva che il Legislatore cantonale non fa riferimento ad alcun termine di prescrizione a livello federale, pertanto, quale controprogetto, non vi è ragione di procedere a una tale modifica.

Articolo 42 Las

L'articolo 42 Las prevede due termini per le azioni di rimborso e regresso; un termine relativo di un anno e un termine assoluto di dieci anni. Questi termini devono essere adeguati, ripresi per allinearli a quelli del diritto federale. Si ritiene quindi corretto procedere al prolungamento da uno a tre anni del termine di prescrizione relativo e mantenere il termine assoluto di dieci anni.

VIII. CONSEGUENZE FINANZIARIE

Le modifiche atte ad adeguare la legislazione cantonale al nuovo diritto della prescrizione potrebbero comportare un impatto finanziario, organizzativo e logistico nella misura in cui, a seguito di tali adeguamenti normativi si dovesse riscontrare in particolare un incremento del numero delle azioni di responsabilità da parte dei danneggiati. Allo stato attuale, non è possibile stabilire in che misura vi sarà tale aumento e le relative conseguenze a livello finanziario. Sarà necessario infatti attendere il decorso di alcuni anni per capire se vi sarà o meno una maggiore esigenza a livello di personale. D'altro lato, l'adeguamento dei

termini della Laps e della Las potrebbero permettere allo Stato di far valere un maggior numero di pretese di regresso, con la conseguenza che vi potrebbero essere maggiori entrate.

XI. CONCLUSIONI

Il Consiglio di Stato invita il Parlamento ad approvare il disegno di legge qui proposto che riprende in larga parte quanto postulato dall'iniziativa e che apporta puntuali correttivi sotto forma di controprogetto.

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

Per il Consiglio di Stato

Il Presidente: Christian Vitta
Il Cancelliere: Arnaldo Coduri

Disegno di

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

IL GRAN CONSIGLIO
DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO

visto il messaggio del Consiglio di Stato n. 8448 del 26 giugno 2024,

decreta:

I

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

Art. 25 cpv. 1

¹La responsabilità dell'ente pubblico è perenta se il danneggiato non presenta la notifica giusta l'articolo 19 nel termine di tre anni dal giorno in cui ha conosciuto il danno, ma comunque nel termine di dieci anni e, in caso di morte di una persona o di lesione corporale, nel termine di 20 anni dal giorno in cui l'agente pubblico ha commesso l'atto che l'ha cagionato.

g) Prescrizione dell'azione di regresso

Art. 26

Il diritto di regresso dell'ente pubblico contro un agente pubblico o contro un altro ente pubblico si prescrive in tre anni dal giorno in cui l'organo competente a promuovere l'azione ha conosciuto il danno e l'autore, ma comunque nel termine di dieci anni e, in caso di morte di una persona o di lesione corporale, nel termine di 20 anni dal giorno in cui l'agente pubblico ha commesso l'atto che ha cagionato il danno.

h) Prescrizione dell'azione di risarcimento

Art. 27

La pretesa di risarcimento dell'ente pubblico contro l'agente pubblico si prescrive in tre anni dal giorno in cui l'organo competente a promuovere l'azione ha conosciuto il danno e l'autore, ma comunque nel termine di dieci anni e, in caso di morte di una persona o di lesione corporale, nel termine di 20 anni dal giorno in cui l'agente pubblico ha commesso l'atto che ha cagionato il danno.

II

¹La presente legge sottostà a referendum facoltativo.

²Il Consiglio di Stato ne stabilisce l'entrata in vigore.

Messaggio n. 8448 del 26 giugno 2024

Disegno di

Legge
sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali
(Laps)
modifica del

IL GRAN CONSIGLIO
DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO

visto il messaggio del Consiglio di Stato n. 8448 del 26 giugno 2024,

decreta:

I

La legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali del 5 giugno 2000 (Laps) è modificata come segue:

Art. 26 cpv. 2

²Il diritto di esigere la restituzione si estingue tre anni dopo che l'organo amministrativo competente ha avuto conoscenza del fatto, ma al più tardi cinque anni dopo il versamento della prestazione. Se il credito deriva da un atto punibile per il quale il diritto penale prevede un termine di prescrizione più lungo, quest'ultimo è determinante.

II

¹La presente legge sottostà a referendum facoltativo.

²Il Consiglio di Stato ne stabilisce l'entrata in vigore.

Messaggio n. 8448 del 26 giugno 2024

Disegno di

**Legge
sull'assistenza sociale**
modifica del

IL GRAN CONSIGLIO
DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO

visto il messaggio del Consiglio di Stato n. 8448 del 26 giugno 2024,

decreta:

I

La legge sull'assistenza sociale dell'8 marzo 1971 è modificata come segue:

b) Prescrizione

Art. 42

Il diritto di rimborso e l'azione di regresso si prescrivono dopo tre anni dal giorno in cui l'Autorità cantonale ha avuto conoscenza dei diritti dello Stato e, in ogni caso, dopo dieci anni dal giorno in cui la prestazione assistenziale è stata corrisposta.

II

¹La presente legge sottostà a referendum facoltativo.

²Il Consiglio di Stato ne stabilisce l'entrata in vigore.