

**RIMBORSI SPESE E “DIRITTI DI CARICA” DEI CONSIGLIERI DI STATO E DEL CANCELLIERE – RICHIESTA DI PROMOVIAMENTO DI UNA PRETESA DI RISARCIMENTO CONTRO I CONSIGLIERI DI STATO, PRESENTATA L’8 FEBBRAIO 2018 DAL DEPUTATO MATTEO PRONZINI PER IL MOVIMENTO PER IL SOCIALISMO**

***Nota all’attenzione della Sottocommissione finanze  
della Commissione della gestione e delle finanze (CGF)***

Signor coordinatore,  
signori deputati,

la presente Nota è allestita, su esplicita richiesta formulata dalla vostra Sottocommissione, al fine d’illustrare il quadro giuridico applicabile alla richiesta di risarcimento in oggetto e di evidenziare le possibili criticità a essa correlate.

1. Si riconfermano anzitutto i contenuti della precedente Nota datata 2 marzo 2018 (nella versione\* integrante l’errata corrige del 6 marzo 2018), allestita all’attenzione della vostra Sottocommissione sul tema dei “*Rimborsi spese e ‘diritti di carica’ del Consiglio di Stato e del Cancelliere*”, alla quale si rinvia integralmente<sup>1</sup>.

Con riferimento alla pretesa di risarcimento avanzata dal deputato Matteo Pronzini, gli elementi che meritano di essere considerati concernono, a mente dei sottoscritti, essenzialmente i seguenti aspetti:

- il forfait annuale di CHF 15’000.- versato ai singoli Consiglieri di Stato prima dell’approvazione della NAP 43/2011 da parte dell’Ufficio presidenziale (UP) del Gran Consiglio (GC), nonché eventuali anomalie in relazione all’implementazione del regime forfettario;
  - il forfait annuale di CHF 3’600.- riferito alle spese telefoniche, mai approvato dall’UP; e
  - le prestazioni a fine mandato, per le quali non era necessaria un’approvazione dell’UP ma che, come evidenziato nella Nota testé citata, non risultano sorrette da una base legale sufficiente.
2. In seconda battuta si ricorda che la richiesta di risarcimento avanzata dal deputato Pronzini dovrà dapprima essere esaminata dalla CGF, alla quale spetterà il compito di esprimersi mediante un **preavviso** (formulato nel proprio rapporto) cui farà seguito il **voto** del GC che dovrà decidere

<sup>1</sup> Salvo per quanto concerne gli specifici rilievi concernenti la prescrizione; v. *infra*, punto 3.1 della presente Nota.

inappellabilmente<sup>2</sup> ("con la maggioranza assoluta dei membri e a scrutinio segreto"<sup>3</sup>) se promuovere o meno un'eventuale richiesta di risarcimento nei confronti dei Consiglieri ed ex Consiglieri di Stato<sup>4</sup> che negli anni avrebbero beneficiato di forfait e "diritti di carica" suppostamente illeciti. Si rammenta che, prima di fare eventualmente valere una pretesa verso l'agente pubblico, il GC sarebbe tenuto a garantirgli il diritto di essere sentito<sup>5</sup>.

3. Prima di procedere alla verifica della **fondatezza del risarcimento** chiesto dal deputato Pronzini e basato prevalentemente sulla Legge sulla responsabilità civile degli enti pubblici e degli agenti pubblici del 24 ottobre 1988 (LResp; RL 2.6.1.1), è altresì opportuno considerare l'eventuale ricorso allo strumento – la cui complementarietà con la responsabilità civile è chiaramente riconosciuta in dottrina<sup>6</sup> – dell'**azione d'indebito arricchimento (condictio)** contemplata dal diritto privato agli artt. 62 segg. del Codice delle obbligazioni del 30 marzo 1911 (CO; RS 220). Infatti, il tenore della richiesta al vaglio della CGF non è vincolante e la LResp rappresenta soltanto uno degli strumenti (e certamente non l'unico) di cui l'ente pubblico potrebbe avvalersi ai fini di un ipotetico risarcimento o rimborso, anche nei confronti di un agente pubblico<sup>7</sup>. Inoltre, la LResp stessa richiama – a titolo di diritto suppletivo e in termini generali – il "**diritto privato federale**" (v. art. 29)<sup>8</sup>. Non da ultimo, anche l'eventualità di un concorso tra l'azione di risarcimento e la *condictio* è

<sup>2</sup> Art. 16 cpv. 1 LResp.

<sup>3</sup> Art. 20 cpv. 3 LResp.

<sup>4</sup> Per quanto riguarda la posizione del Cancelliere, spetterà, se del caso, al Consiglio di Stato ("*organo esecutivo*") valutare l'opportunità di promuovere nei suoi confronti eventuali richieste di risarcimento (v. art. 20 cpv. 1 LResp) o di adottare, quale autorità di nomina, decisioni relative a eventuali contestazioni di natura pecuniaria riguardanti il rapporto d'impiego (v. art. 40 della Legge sugli stipendi degli impiegati dello Stato e dei docenti del 23 gennaio 2017 (LStip; RL 2.5.4.4)).

Nell'ottica della LResp, non si può tuttavia escludere, a priori, un'ipotetica istanza di risarcimento, da parte del GC, nei confronti dei Consiglieri di Stato per quanto concesso in modo suppostamente illecito al Cancelliere. Del resto, nella sua richiesta il deputato Pronzini invita il GC a chiedere ai Consiglieri di Stato attualmente in carica, nonché a quelli che lo sono stati a far tempo dal 2008, "di risarcire al Cantone tutti i vantaggi conseguiti per sé e per il Cancelliere dello Stato con l'adozione delle Note a protocollo indicate precedentemente, così come ogni altro vantaggio pecuniario o in natura non previsto dalla Legge sull'onorario e sulle previdenze a favore dei membri del Consiglio di Stato, dalla LORD e dalla Legge stipendi" (il grassetto è nostro). Come illustrato nella nostra Nota del 2 marzo 2018, la questione potrebbe porsi, in particolare, per la corresponsione al Cancelliere dei due mesi di stipendio supplementari a fine mandato.

<sup>5</sup> Art. 16 cpv. 2 LResp.

<sup>6</sup> V., in particolare, *Commentaire romand – Code des obligations I (Art. 1-529 CO)*, 2a edizione, Basilea 2012, pagg. 566 segg. V. anche i rilievi in: P. Tercier, *Le droit des obligations*, 4a ed., Zurigo 2009, n. 1812 e n. 1819; e P. Engel, *Traité des obligations en droit suisse, Dispositions générales du CO*, 2a ed., Berna 1997, pag. 74.

<sup>7</sup> Non vi è dubbio, in particolare, che il regime giuridico dell'indebito arricchimento sia applicabile anche alle relazioni di diritto pubblico; v. P. Engel, *op. cit.*, p. 74; A. Grisel, *Traité de droit administratif*, vol. II, Neuchâtel 1984, pagg. 618 segg.

Va inoltre rilevato che, per quanto riguarda i dipendenti dello Stato, l'obbligo di restituire eventuali "compensi non dovuti" – che concretizza il principio della responsabilità per indebito arricchimento – è oggetto di una specifica disposizione della LStip; si tratta dell'art. 39, dal seguente tenore:

#### **Recupero in caso di compensi non dovuti**

**Art. 39** <sup>1</sup>Nel caso in cui un dipendente abbia beneficiato di compensi salariali oppure indennità ai quali non aveva diritto, tale importo in eccesso deve essere reso al datore di lavoro.

<sup>2</sup>Nel caso di difficoltà economica del dipendente e se ne è dimostrata la buona fede, l'autorità di nomina può rinunciare totalmente o parzialmente al recupero.

<sup>3</sup>Il recupero è esigibile entro e non oltre cinque anni dal momento in cui il datore di lavoro ha preso conoscenza dell'esistenza di compensi salariali non dovuti.

<sup>8</sup> V. Messaggio n. 3092 del 14 ottobre 1986 concernente la legge sulla responsabilità civile degli enti pubblici e degli agenti pubblici, punto n. 2.25, commento al progetto di articolo 31 [29].

riconosciuta in dottrina<sup>9</sup>. I due procedimenti, pur nella loro indipendenza dal profilo dei rispettivi presupposti materiali, potrebbero pertanto divenire l'uno complementare all'altro<sup>10</sup>, ritenuto comunque che, in ogni caso, l'importo postulabile dall'ente pubblico non potrà essere superiore all'ammontare totale dell'ipotetico danno subito dal medesimo (il quale dovrebbe peraltro equivalere, nella presente fattispecie, all'ipotetico arricchimento totale dei Consiglieri ed ex Consiglieri di Stato coinvolti (nonché eventualmente del Cancelliere<sup>11</sup>).

Oltre all'azione d'indebito arricchimento giusta gli artt. 62 segg. CO, non si può nemmeno escludere l'applicazione per analogia, ai Consiglieri o ex Consiglieri di Stato, dell'art. 39 della Legge sugli stipendi degli impiegati dello Stato e dei docenti del 23 gennaio 2017 (LStip; RL 2.5.4.4), concernente il "recupero di compensi non dovuti"; disposizione che concretizza, nelle relazioni Stato – dipendenti pubblici, il concetto d'indebito arricchimento<sup>12</sup>.

A nostro giudizio, a un'eventuale pretesa dell'ente pubblico (*in casu* lo Stato del Cantone Ticino), nei confronti di un agente pubblico, fondata sull'indebito arricchimento (artt. 62 segg. CO o eventualmente sull'art. 39 LStip per analogia) si applicherebbero necessariamente, per analogia, le disposizioni della LResp relative alla competenza di decidere il promovimento della pretesa e alla procedura da seguire a tal fine<sup>13</sup>.

**3.1.** A prescindere dai presupposti materiali di un'eventuale pretesa di risarcimento fondata sulla LResp o sugli artt. 62 segg. CO, è avantutto doveroso esaminare la **questione della prescrizione**:

- a) Per quanto riguarda la **prescrizione contemplata dalla LResp**, si rileva che giusta l'art. 27 LResp la pretesa di risarcimento "*si prescrive in un anno dal giorno in cui l'organo competente a promuovere l'azione ha conosciuto il danno e l'autore, in ogni caso nel termine di 10 anni dal giorno in cui l'agente pubblico ha commesso l'atto che ha cagionato il danno*".
- b) Per quel che concerne, invece, l'**indebito arricchimento**, l'art. 67 cpv. 1 CO prevede che l'azione "*si prescrive in un anno [termine cosiddetto "relativo"] decorribile dal giorno in cui il danneggiato ebbe conoscenza del suo diritto di ripetizione, in ogni caso nel termine di dieci anni [termine cosiddetto "assoluto"] dal giorno in cui nacque tale diritto*".

Dal momento che le regole del CO sull'indebito arricchimento sarebbero qui applicate per analogia, occorre però chiedersi se tale analogia debba valere anche per i termini di prescrizione, segnatamente per quello relativo di 1 anno. Al riguardo, si osserva che il Tribunale federale, ritenendo un siffatto termine troppo breve nel contesto di pretese di diritto pubblico, ha fissato come regola generale, in assenza di specifiche norme che prevedano una diversa soluzione, a **5 anni** il termine relativo della prescrizione<sup>14</sup>. Nella presente fattispecie non si può del resto

---

<sup>9</sup> V. P. Tercier, *op. cit.*, n. 1819; P. Von Thur, *Allgemeiner Teil des schweizerischen OR*, 3a edizione, vol. I, Zurigo 1979, pag. 520.

<sup>10</sup> V. P. Tercier, *op. cit.*, n. 1819; P. Engel, *op. cit.*, pag. 583.

<sup>11</sup> V. *supra*, nota 4.

<sup>12</sup> V. punto IV.1.b) della Nota del 2 marzo 2018.

<sup>13</sup> In particolare, *mutatis mutandis*, le regole di cui agli artt. 16, 20 e 22 cpv. 2 LResp.

<sup>14</sup> DTF 61 I 200; DTF 78 I 86; DTF 78 I 184; DTF 83 I 212; DTF 93 I 666; DTF 105 Ib 6. V. anche P. Engel, *op. cit.*, pag. 74.

escludere *a priori* che il giudice amministrativo decida di applicare, per analogia, il termine relativo di 5 anni previsto all'art. 39 cpv. 3 LStip<sup>15</sup>. Tuttavia, non si può nemmeno escludere che il giudice possa comunque attenersi al termine di 1 anno, riconoscendo una sufficiente analogia tra un'azione d'indebito arricchimento nel presente ambito e una pretesa di risarcimento ai sensi della LResp, il cui termine relativo di prescrizione è fissato a un 1 anno da una specifica norma di diritto pubblico cantonale (v. *infra*, punto 3.1.b))<sup>16</sup>.

Il **termine relativo** comincerà a decorrere dal momento in cui il danneggiato avrà (cumulativamente) preso **effettiva conoscenza**<sup>17</sup>: (1) dell'assenza di una causa legittima alla base del trasferimento patrimoniale, (2) dell'importo – quantomeno approssimativo – della perdita subita e (3) dell'identità dell'arricchito<sup>18</sup>. Il Tribunale federale ha ritenuto che "*le délai ne commence à courir que lorsque l'appauvrie a un degré de certitude sur son droit à répétition tel que l'on peut de bonne foi admettre qu'elle n'a plus de motif ni de possibilité de chercher des informations complémentaires pour intenter une action en justice*"<sup>19</sup>. Il creditore non deve tuttavia rimanere passivo e deve ricercare tutte le informazioni necessarie non appena ha preso conoscenza degli elementi essenziali della propria pretesa<sup>20</sup>. Tale concezione si accomuna con quella vigente per la responsabilità extracontrattuale (v. art. 60 CO), dove l'ignoranza "colpevole" dell'esistenza di un danno non è assimilata alla sua conoscenza, essendo soltanto la conoscenza effettiva del danno da parte del danneggiato suscettibile di far decorrere il termine<sup>21</sup>.

Il **termine assoluto** decennale, invece, decorre dalla nascita del diritto alla restituzione, vale a dire a partire **dall'esigibilità della pretesa** (art. 130 CO) (che corrisponde al momento in cui il creditore acquisisce il diritto di esigere la prestazione dal debitore), la quale sarà **data al momento della nascita del diritto** (art. 75 CO) (vale a dire dal momento in cui la prestazione in favore dell'arricchito è stata eseguita).

c) Nel dettaglio, si osserva quanto segue:

---

<sup>15</sup> V. *supra*, nota n. 7. Assai improbabile sarebbe invece l'applicazione esclusiva, per analogia, del termine unico (relativo) previsto all'art. 39 cpv. 3 LStip; disposizione che solleva, a mente dei sottoscritti, evidenti problemi d'equità, comportando una vera e propria lacuna legislativa che andrebbe colmata sottoponendo eventuali pretese anche a un termine di prescrizione assoluto da fissare verosimilmente in 10 anni.

<sup>16</sup> V., al riguardo, A. Scolari, *Diritto amministrativo – parte generale*, 2a edizione, Cadenazzo 2002, p. 224, n. 690: "*Il problema del termine di prescrizione si pone quando non è fissato dalla legge. In tali evenienze, per stabilire la durata del termine di prescrizione di pretese fondate sul diritto pubblico occorre riferirsi alle norme che il legislatore ha previsto in casi analoghi. In mancanza di tali norme, o in presenza di soluzioni contraddittorie o casuali, il giudice amministrativo deve applicare per analogia le norme del diritto privato (in particolare gli art. 127 e 128 CO), subordinatamente, stabilire il termine come se fosse legislatore (DTF 122 II 26 cons. 5; 116 Ia 461 cons. 2; 108 Ib 334 cons. 5 = JT 1984 I 496; DTF 101 Ia 19 cons. 5b = Rep. 1977 68; RDAT 1991 II 54 no. 19 cons. 11 e rif.; BVR 2001 341 cons. 3a).*"

<sup>17</sup> Si rammenta che un'ipotetica conoscenza non è sufficiente (v. P. Tercier, *op. cit.*, n. 1851; DTF 129 III 503; DTF 109 II 433v).

<sup>18</sup> L. Thévenoz, F. Werro, *Code des obligations I, Art. 1-529 CO, Commentaire*, 2a ed., Basilea 2012, commento ad art. 67, n. 4; DTF 129 III 503, c. 3.4; DTF 105 II 92, c. 3a.

<sup>19</sup> DTF 129 II 503, c. 3.4

<sup>20</sup> DTF 129 III 503, c. 3.4, SJ 2004 I 279; DTF 63 II 252, c. 3.

<sup>21</sup> DTF 109 II 433, c. 2.



- i. Per quanto riguarda **tutti gli importi versati prima del maggio/giugno 2008** (ossia entro 10 anni dall'inizio dell'azione che prevede l'interruzione della prescrizione – v. art. 135 cpv. 1 CO, per analogia), la pretesa di risarcimento è prescritta, sia sulla base del termine decennale di cui all'art. 27 LResp, sia su quella dell'analogo termine di cui all'art. 67 CO.
- ii. In merito ai **forfait di CHF 15'000.- versati tra il mese di maggio/giugno 2008<sup>22</sup>** (sulla scorta di quanto previsto nella vecchia NAP 28/1999) e l'**11 dicembre 2011**, si rammenta ch'essi sono stati corrisposti in **chiara violazione dell'art. 7 cpv. 2** della Legge sull'onorario e sulle previdenze a favore del Consiglio di Stato (CdS) del 19 dicembre 1963 (RL 2.5.3.3) (nel suo tenore a far tempo dal maggio 2005), dal momento che faceva difetto il requisito di legge dell'approvazione da parte dell'UP<sup>23</sup>. Per questo motivo, qualora le condizioni poste dalla LResp e/o dagli artt. 62 segg. CO (o 39 LStip par analogia) fossero date, il risarcimento/rimborso potrebbe essere chiesto, sempre che la corrispondente pretesa non sia prescritta. Orbene, dalla corrispondenza intercorsa tra il CdS e l'UP nei mesi di novembre/dicembre 2011, si evince come l'UP – organo del Parlamento competente, giusta la legge, per l'approvazione del regime forfettario a beneficio dei Consiglieri di Stato – fosse al corrente del fatto che già allora veniva corrisposto un forfait, pur in assenza dell'approvazione richiesta dall'art. 7 cpv. 2 della Legge sull'onorario<sup>24</sup>. Di conseguenza, sia in base al termine relativo di 1 anno decorribile "*dal giorno in cui l'organo competente (vale a dire il GC ex art. 20 cpv. 2 lett. a) LResp) ha conosciuto il danno e l'autore*", sia in base al termine relativo di 1 anno (art. 67 CO) (o eventualmente di 5 anni per giurisprudenza o per applicazione analogica dell'art. 39 cpv. 3 LStip) decorribile "*dal giorno in cui il danneggiato ebbe conoscenza del suo diritto di ripetizione*", si potrà ritenere che eventuali pretese in relazione ai forfait versati prima al dicembre 2011 siano ad oggi prescritte<sup>25</sup>. Infatti, la sicura conoscenza, allora palesata dall'UP, della prassi esistente relativa al forfait dovrebbe poter essere imputata al GC stesso, avendo quest'ultimo demandato per legge al proprio UP la specifica competenza di approvare il regime forfettario (importo ed elenco dei generi di spese ritenute da esso coperte) a beneficio dei Consiglieri di Stato.
- iii. Si rammenta che, dal dicembre 2011 in poi, il forfait di CHF 15'000.- annui, approvato dall'UP, è stato corrisposto in ossequio alle disposizioni di legge applicabili; non risulterebbero pertanto dati i presupposti materiali per un'eventuale richiesta di restituzione degli importi versati a tale titolo. Ciò precisato, spetterà alla vostra Sottocommissione valutare se sia il caso di svolgere delle **verifiche riguardo al rispetto del regime forfettario approvato dall'UP**, avvalendosi, se del caso, delle analisi contabili del Controllo cantonale delle finanze. Qualora fossero riscontrate **anomalie** (ossia eventuali rimborsi o pagamenti afferenti a tipologie di spese già coperte dal forfait) nel corso degli ultimi dieci anni (ossia entro il termine assoluto di

<sup>22</sup> Circa il rispetto del termine (decennale) assoluto, la data esatta dipenderà dal momento in cui l'eventuale azione verrà presentata al Tribunale cantonale amministrativo.

<sup>23</sup> Vedi Nota del 2 marzo 2018, pag. 2, punto I.1.b. È doveroso ricordare, in particolare, che il regime forfettario fu approvato dall'UP soltanto il 12 dicembre 2011, dietro presentazione, il 21 novembre 2011, della NAP 43/2011 dell'11 aprile del medesimo anno.

<sup>24</sup> V. lettera del 2 dicembre 2011 dell'UP al CdS, in cui si chiede tra l'altro "*se l'indennità forfetaria annua di CHF 15.000.00 riconosciuta ai singoli Consiglieri di Stato corrisponde alla cifra corrisposta negli anni scorsi (prassi) per l'analogia destinazione*".

<sup>25</sup> Come indicato nella Nota del 2 marzo 2018 (pagg. 2-3, punti I.1.b e I.1.c), ciò non equivale però a sostenere che vi sia stata un'approvazione tacita o una successiva ratifica, da parte dell'UP, dei forfait corrisposti ai Consiglieri di Stato durante il periodo anteriore all'approvazione del regime forfettario da parte dello stesso UP. (Al massimo si potrebbe ipotizzare – quantunque sia molto discutibile – che l'approvazione dei contenuti della NAP 43/2011 avesse avuto per effetto di coprire anche i forfait già corrisposti a far tempo dall'adozione della stessa, l'11 aprile 2011).

prescrizione), il termine relativo di prescrizione di eventuali pretese di rimborso inizierebbe a decorrere dal momento in cui il GC prenderebbe conoscenza di tali anomalie.

- iv. In merito ai **3'600.- CHF annui percepiti a titolo di *copertura forfettaria delle spese di telefono cellulare*** (CHF 300.- versati mensilmente) di cui alle NAP 28/1999 e 44/2011 (mai approvate dall'UP), si possono considerare **prescritti gli importi percepiti prima del maggio/giugno 2008** (v. termine decennale di cui ai summenzionati disposti di legge).

**Per quanto percepito, invece, dal 2008 (maggio/giugno, tenuto conto del termine assoluto) a oggi**, è indispensabile chiarire a partire da quale momento il GC avrebbe preso conoscenza del danno e dell'autore (art. 27 LResp), rispettivamente dell'assenza di una causa legittima alla base del trasferimento patrimoniale, dell'importo approssimativo della perdita subita e dell'identità dell'arricchito (art. 67 CO). A tale proposito si può affermare che, a far tempo **dal dicembre 2017/gennaio 2018** (momento in cui il CdS ha reso pubbliche le NAP in questione, contestualmente alle discussioni svoltesi in GC), il Parlamento e il suo UP erano certamente a conoscenza dei versamenti effettuati e del loro carattere possibilmente problematico. Ai fini del computo della prescrizione, occorre stabilire se la conoscenza del supposto danno o indebito arricchimento possa essere fatta risalire a un'epoca anteriore. Al riguardo, sebbene il forfait per spese telefoniche fosse già menzionato nella NAP n. 28/1999, si osserva che nel dicembre 2011 solo l'importo di CHF 15'000.- fu sottoposto all'approvazione dell'UP (come richiesto dall'art. 7 cpv. 2 della Legge sull'onorario, nel suo nuovo tenore dal maggio 2005); di conseguenza, risulta difficile immaginare, perlomeno a partire da quella data, che l'UP fosse a conoscenza dell'esistenza, o comunque del mantenimento in essere, di altri forfait all'infuori di quello sottopostogli<sup>26</sup>. Benché risulti che la CGF abbia dal canto suo ricevuto qualche sporadica indicazione concernente le indennità percepite dai Consiglieri di Stato e dal Cancelliere<sup>27</sup>, la competenza per la loro approvazione spettava in ogni caso – solo ed esclusivamente – all'UP, al quale invece non risulta essere stata trasmessa alcuna informazione posteriormente all'approvazione del regime forfettario avvenuta nel dicembre 2011. E quand'anche taluni elementi fossero stati in possesso della CGF, ciò non significa ancora ch'essa fosse a conoscenza del danno e del suo autore (rispettivamente dell'indebito arricchimento), giacché, in una fattispecie come quella in parola, per conoscere l'esistenza stessa del danno o dell'indebito arricchimento è indispensabile conoscere l'illecito, rispettivamente l'assenza di valida causa per il versamento; elementi che non forzatamente trasparivano dalle informazioni eventualmente trapelate in CGF, le quali erano semmai frammentarie, poco esplicite e non contestualizzate<sup>28</sup>. In sintesi, **come rilevato in precedenza, certa è la conoscenza, da parte del GC e del suo UP, del possibile danno e del suo autore (rispettivamente dell'indebito arricchimento) a partire dal dicembre 2017/gennaio 2018** – momento in cui il CdS ha reso pubbliche le NAP –, mentre non risulta

<sup>26</sup> Va rilevato, al riguardo, che a specifica domanda dell'UP circa l'ammontare del forfait sottopostogli per approvazione, rapportato a quello precedentemente versato, il CdS si è limitato a rispondere che l'importo (di CHF 15'000.- annui) rimaneva invariato, senza fare alcuna menzione di un altro forfait di CHF 3'600.- annui per spese di telefono cellulare (v. risposta del CdS all'UP del 12 dicembre 2011).

<sup>27</sup> La CGF ha ricevuto dal CdS, nel contesto del Messaggio n. 7182, una lettera contenente i dati salariali e i rimborsi con un confronto intercantonale (v. RG n. 998 del 7 marzo 2017; v. anche Decreto d'abbandono del Procuratore generale, n. 274/2018 del 9 marzo 2018, pag. 5).

<sup>28</sup> Si rimanda ai rilievi formulati nella Nota del 2 marzo 2018 (pag. 15, punto 2 c)), segnatamente per quanto attiene al carattere necessariamente conciso e sintetico delle indicazioni contenute nei rapporti di attività del Controllo cantonale delle finanze (CCF) trasmessi, in copia, alla CGF (conformemente a quanto disciplinato all'art. 22 del Regolamento del CCF del 21 dicembre 2004; RCCF, RL 2.5.1.1.2).

che il GC fosse, prima di tale data, a conoscenza del danno, rispettivamente dell'indebito arricchimento, nella misura richiesta dalla giurisprudenza (conoscenza effettiva e non soltanto ipotetica) per far decorrere il termine relativo di prescrizione. Visto quanto precede, è sostenibile la tesi secondo cui, allo stato attuale, la pretesa di risarcimento (LResp + CO) non sia ancora prescritta per quanto attiene ai versamenti dei forfait per spese telefoniche di CHF 3'600.- annui a far tempo dal maggio/giugno 2008.

- v. In riferimento ai **due mesi di salario versati a fine mandato e al regalo per un valore massimo di CHF 10'000.-** (v. NAP 28/1999, NAP 44/2011 e NAP 103/2016), l'eventuale pretesa di risarcimento per quanto percepito dagli ex Consiglieri di Stato **prima del 2008 risulta senza dubbio prescritta**. Diversa è, molto verosimilmente, la situazione per quanto attiene ai versamenti posteriori al 2008. Vero è che entrambi gli elementi figuravano nella NAP 28/1999 di cui all'epoca il GC era – se del caso comunque solo ipoteticamente – a conoscenza; tuttavia, nell'ottica della LResp e delle disposizioni sull'indebito arricchimento ex artt. 62 segg. CO, **ciò che fa stato è la conoscenza del danno, rispettivamente dell'indebito arricchimento**, e per questo il *dies a quo* dev'essere forzatamente relazionato all'evento che ha cagionato tale danno o arricchimento, vale a dire, nel caso che ci occupa, i singoli versamenti effettuati. Prima di tale momento (o tali momenti), il termine di prescrizione di 1 anno non poteva quindi iniziare il proprio decorso. Al riguardo si osserva che – quantomeno a conoscenza e giudizio di chi scrive – **non vi sono elementi che possano condurre a ritenere che degli avvenuti versamenti, e del loro carattere potenzialmente indebito, il GC abbia appreso in modo sufficientemente circostanziato prima del dicembre 2017/gennaio 2018, periodo al quale risalgono le recenti discussioni in GC e la pubblicazione delle NAP da parte del Cds.**

3.2. In merito ai **presupposti materiali** necessari ai fini dell'avvio dell'uno e/o dell'altro procedimento (azione risarcitoria ex LResp; azione d'indebito arricchimento ex artt. 62 segg. CO o eventualmente ex art. 39 LStip per analogia), va precisato che a differenza del risarcimento basato sulla LResp e fondato essenzialmente sull'esistenza di un **danno** cagionato da un agente pubblico (nella fattispecie i Consiglieri o ex Consiglieri di Stato) a un ente pubblico (*in casu* lo Stato), **mancando con intenzione o per colpa grave ai propri doveri di servizio** (v. art. 13 LResp), un'eventuale azione fondata sulla *condictio* obbligherebbe la persona arricchita indebitamente (vale a dire in assenza di una causa legittima) a restituire detto arricchimento, a prescindere dall'esistenza di un atto illecito provocato intenzionalmente o mancando per colpa grave ai propri doveri di servizio (questo, siccome qualsiasi versamento eseguito in assenza di una base legale non è valido e può pertanto comportare un obbligo di restituzione).

- a) Nell'ottica di un'**azione basata sulla LResp e dei suoi presupposti materiali**, si ricorda anzitutto che giusta l'art. 13 LResp "*l'agente pubblico risponde verso l'ente pubblico del danno che gli ha cagionato mancando con intenzione o per colpa grave ai propri doveri di servizio*". Inoltre, "*se il danno è stato cagionato da più agenti pubblici essi rispondono **solidalmente** in caso di **dolo e proporzionalmente alla propria colpa** in caso di **colpa grave***" (art. 15 cpv. 1 LResp)<sup>29</sup>. "*La decisione di un organo collegiale è ritenuta approvata da tutti i membri salvo prova del contrario*" (art. 15 cpv. 2 LResp).

<sup>29</sup> Ciascuno dei Consiglieri aventi partecipato all'adozione di decisioni (attestate dalle NAP in parola) non approvate dall'UP, nella misura in cui ciò fosse richiesto, o non sorrette da una base legale sufficiente, potrebbe essere, a questo punto, ritenuto responsabile del danno globale provocato allo Stato.



Nel caso d'ispecie, sarà quindi anzitutto indispensabile quantificare il **danno** provocato allo Stato, conoscere l'identità dei suoi **autori e identificare la violazione dei doveri di servizio**. Va inoltre osservato che qualora il CdS – in qualità di organo collegiale – avesse autorizzato un singolo Consigliere a beneficiare di una determinata somma di denaro (anche senza aver personalmente partecipato all'adozione delle NAP in questione), in caso di **dolo** (ciò che il Procuratore generale (PG) ha però escluso in entrambi i decreti d'abbandono pronunciati il 14 febbraio e il 9 marzo 2018; esclusione che chi scrive non può quindi che confermare), ogni suo membro sarebbe verosimilmente chiamato a **rispondere solidalmente** del danno provocato all'ente pubblico (in buona sostanza ognuno di essi potrebbe dover rispondere dell'intero danno); in caso, invece, di **colpa grave** (nozione che, come spiegato più avanti, implica inevitabilmente un giudizio di valore, variabile in funzione della sensibilità dell'Autorità giudicante), qualora il danno fosse stato cagionato da più Consiglieri, ognuno di essi sarebbe chiamato a risponderne **proporzionalmente alla propria colpa** (v. art. 15 LResp).

Nel caso in esame, si rileva l'inesistenza di vere e proprie decisioni (individuali e concrete) riferite a puntuali versamenti, ma si constata semmai la presenza di determinazioni generiche (vale a dire le NAP in parola) da intendersi, in particolare e laddove applicabile, come contenenti specifiche istruzioni formulate all'indirizzo dei servizi dell'Amministrazione cantonale preposti all'esecuzione dei versamenti in questione. Di conseguenza, si può ritenere che, in caso di **comprovato dolo** (che parrebbe tuttavia essere escluso), i Consiglieri responsabili di aver adottato o mantenuto in vigore dette NAP (e di aver così cagionato un danno allo Stato) sarebbero considerati **solidalmente responsabili dell'intero danno**. In caso, invece, di **comprovata colpa grave**, essi potrebbero dover **rispondere del danno proporzionalmente alla loro colpa**.

Ovviamente il danno non andrebbe considerato limitatamente a quanto ogni **singolo** Consigliere ha percepito negli anni, ma quantificato nella sua globalità, vale a dire tenuto conto dell'intero importo sino ad ora percepito da **tutti** i Consiglieri di Stato (va da sé, inoltre, che qualora il singolo Consigliere avesse rinunciato a rimborsi e/o "diritti di carica" contemplati dalle NAP senza chiedere ai colleghi di rinunciare a loro volta a detti "diritti", il suo comportamento non lo esimerebbe da un'eventuale responsabilità per aver comunque contribuito al mantenimento della prassi).

Come già specificato, qualora il GC intendesse **agire sulla scorta della LResp, l'assenza di una base legale non sarebbe sufficiente a fondare la pretesa**, ma risulterebbe **indispensabile appurare l'esistenza di una violazione dei doveri di servizio, intenzionale o per colpa grave**, da parte dei Consiglieri di Stato.

Sorgono, a tal proposito, una **serie di quesiti estremamente delicati** riferiti all'esistenza di un atto illecito consistente nella violazione dei doveri di servizio e al danno da esso causato:

- Costituisce atto propriamente illecito l'adozione delle NAP in questione, senza sottoporle all'approvazione dell'UP, o includendovi elementi che esulano dalla competenza decisionale del CdS?
- In cosa consisterebbe l'eventuale **violazione dei doveri di servizio**:
  - o nel fatto di aver adottato o contribuito ad adottare, attraverso le NAP in questione, una determinata prassi illecita (giacché priva di una base legale)?
  - o nel fatto di perseverare con il mantenimento di detta prassi?
  - o nel fatto di aver accettato determinati versamenti senza accertarsi della loro legalità?



- Gli autori delle decisioni attestate dalle NAP sarebbero responsabili del danno che continua a essere provocato allo Stato, per il fatto che esse vengono tuttora applicate, magari anche posteriormente al termine del mandato dell'uno o dell'altro Consigliere?

Vi sarebbe poi un ulteriore problema da risolvere: la determinazione dell'esistenza **dell'intenzione o della colpa grave**. Nell'ipotesi in cui un Consigliere non si fosse mai interessato alla questione dei rimborsi e dei "diritti di carica" di cui beneficia(va), ciò sarebbe verosimilmente sufficiente a escludere l'intenzione. Questo non toglie che la mancanza d'interessamento alla questione potrebbe comunque costituire una violazione dei doveri di servizio. A tal proposito, è doveroso sottolineare come il PG, in entrambi i decreti d'abbandono, abbia **escluso l'esistenza del dolo (ovvero di un comportamento intenzionale)**, sottolineando tuttavia a più riprese, con parole dure, **la negligenza** manifestata dagli interessati; il che potrebbe anche configurare l'esistenza di una "colpa grave".

Secondo la definizione contenuta nel messaggio concernente la LResp<sup>30</sup>, costituisce negligenza (=colpa) grave la *"crassa violazione di un obbligo elementare di prudenza riferita oggettivamente alla funzione esercitata dall'agente pubblico in questione"*. Giurisprudenza e dottrina precisano che deve trattarsi di una violazione di una regola elementare di prudenza che, nelle medesime circostanze, si sarebbe imposta a qualsiasi persona ragionevole<sup>31</sup>. Secondo il Tribunale federale, ai fini di tali valutazioni occorre tener conto delle attitudini richieste all'agente pubblico, avuto riguardo alle circostanze del singolo caso<sup>32</sup>. In questo frangente parrebbe assumere una certa rilevanza il concetto di compromissione del rapporto di fiducia<sup>33</sup>; concetto la cui trasposizione ai titolari di una carica elettiva come quella di Consigliere di Stato si rivelerebbe però difficoltosa.

Nel contesto che qui ci occupa, l'apprezzamento dell'esistenza di una colpa grave dovrebbe essere effettuato **singolarmente per ogni Consigliere o ex Consigliere di Stato coinvolto**, tenuto conto degli specifici addebiti che potrebbero essere mossi nei suoi confronti, ad esempio – si tratta di mere ipotesi – l'aver ricevuto determinate prestazioni senza verificarne la base legale, l'aver partecipato (se del caso, in quale misura?) all'adozione o al mantenimento delle prassi contestate, l'aver omesso di chiedere o controllare che determinate prestazioni venissero approvate dall'UP del GC, il non aver reagito in modo adeguato a segnalazioni a lui o a lei indirizzate dal CCF, ecc. (aspetti, questi, che andrebbero in ogni caso chiariti preliminarmente, anche ascoltando i diretti interessati, i quali, come sopra ricordato, avrebbero il diritto di essere sentiti qualora l'ente pubblico intendesse far valere delle pretese nei loro confronti)<sup>34</sup>.

L'elenco dei quesiti appena sollevati dimostra quanto la situazione giuridica riferita alla presente fattispecie risulti per certi versi poco chiara e non priva di difficoltà. Il concetto di **violazione dei doveri di servizio** va interpretato e il **marginale di apprezzamento al riguardo è piuttosto ampio**.

<sup>30</sup> Messaggio n. 3092 del 14 ottobre 1986 (*supra*, nota n. 8), punto n. 2.12, commento al progetto d'articolo 12 [13].

<sup>31</sup> V. A. Scolari, *Diritto amministrativo – parte speciale*, 2a edizione, Cadenazzo 1993, p. 712, n. 1310, ove si citano in particolare le seguenti sentenze: DTF 106 V 207; 105 V 123; 104Ib 3 = JT 1980 I 608; DTF 102 IB 108; DTF 92 II 254 segg.. V. anche B. Knapp, *Précis de droit administratif*, 4a edizione, Basilea 1991, n. 2426.

<sup>32</sup> DTF 106 V 208.

<sup>33</sup> In un passaggio citato nel Messaggio, il Tribunale federale (DTF 102 Ib 107/108) afferma: *"Damit sie als grob bewertet werden kann, muss sie von einer gewissen Schwere sein [...] derart schwer sein, dass die Verwaltung begründeten Anlass zum Zweifel daran hat, ob der Beamte das Vertrauen, das sie ihr nach seiner amtlichen Stellung muss entgegenbringen können, noch uneingeschränkt verdiene"*.

<sup>34</sup> V. *supra*, punto 2 *in fine*.

Inoltre, l'apprezzamento dell'esistenza di una "colpa grave" presuppone necessariamente un **giudizio di valore, di carattere anche morale.**

Rammentiamo infine che, giusta l'art. 16 cpv. 1 LResp, l'ente pubblico decide se, ed eventualmente in quale misura, far valere la propria pretesa *"tenuto conto del grado di colpa dell'agente pubblico e della sua situazione personale ed economica"*.

b) L'esame preliminare a un'eventuale **azione fondata sugli artt. 62 segg. CO** dovrà invece determinare:

1. l'esistenza di un arricchimento a danno dell'altrui patrimonio:

Per questo, è indispensabile che il debitore (*in casu* i Consiglieri di Stato) si sia effettivamente arricchito (art. 62 cpv. 1 CO), per ipotesi a seguito del pagamento di un indebito da parte del creditore (art. 63 CO), e che ciò abbia provocato un impoverimento del patrimonio di quest'ultimo (in tal caso si tratterà di determinare gli importi incamerati singolarmente da ogni Consigliere di Stato).

2. L'assenza di una causa legittima:

L'art. 62 cpv. 1 CO la menziona espressamente, mentre l'art. 63 CO esprime la stessa condizione, precisando che l'impoverito deve aver *"pagato volontariamente un indebito, perché erroneamente si credeva debitore"*.

L'art. 62 cpv. 2 CO elenca quindi alcuni esempi di *"arricchimento senza causa legittima"*: l'assenza iniziale di una valida causa, il non avverarsi di una causa, o la presenza di una causa che ha cessato di sussistere. Trasposto al contesto del diritto pubblico, il concetto di "causa" si confonde generalmente con quello di "base legale".

Nel caso in esame, giacché mai sottoposte all'approvazione dell'UP (per quanto attiene ai forfait di CHF 3'600.- annui per spese telefoniche)<sup>35</sup>, rispettivamente non sorrette da una base legale sufficiente (per quanto concerne le prestazioni a fine mandato), le NAP in parola non potevano costituire un valido titolo su cui fondare i versamenti di detti forfait e "diritti di carica". Si può inoltre considerare che i servizi preposti dell'Amministrazione cantonale abbiano in buona fede effettuato i versamenti a favore dei Consiglieri ed ex Consiglieri di Stato (e del Cancelliere), sulla scorta delle indicazioni formulate nelle NAP, ignari che queste potessero in realtà non costituire una "base legale" sufficiente (in tal caso le condizioni poste dall'art. 63 CO risulterebbero adempite).

---

<sup>35</sup> I sottoscritti non ritengono affatto convincente la tesi – pare sostenuta, per conto del Governo, davanti alla CGF – secondo cui il versamento in questione non richiederebbe l'approvazione dell'UP, essendo correlato all'acquisto e/o all'utilizzo di uno "strumento di lavoro".

Infatti, checché se ne dica, siamo palesemente confrontati a un rimborso forfetario – cioè a copertura di generi di spesa *"da non giustificare singolarmente"*, ai sensi dell'art. 7 cpv. 2 della Legge sull'onorario – per spese suppostamente *"inerenti all'esercizio della ... carica"* (art. 7 cpv. 1). Del resto, la descrizione della prestazione contenuta nella relativa NAP 103/2016 del 12 luglio 2016 (v. punto 1)1)i) non lascia dubbi: si parla, infatti, di diritto *"alla copertura forfetaria delle spese del telefono cellulare di fr. 300.00 mensili"*; formulazione che, anche solo in ragione dell'indicazione di un periodo ricorrente, fa riferimento non già al prezzo d'acquisto di un apparecchio telefonico, bensì ai costi di un abbonamento, rispettivamente delle comunicazioni effettuate.

Ciò precisato, va da sé che il CdS potrebbe eventualmente optare per altre modalità – diverse da un rimborso forfetario – che non sottostanno all'approvazione dell'UP, come la messa a disposizione, ai propri membri, di un telefono cellulare e/o il pagamento (totale o parziale; diretto o sotto forma di rimborso) dei costi d'abbonamento effettivi.

Considerati il contesto e le modalità con cui i versamenti in favore dei Consiglieri di Stato sono avvenuti, i presupposti materiali necessari ai fini dell'azione d'indebito arricchimento ex artt. 62 segg. CO sembrerebbero dati e di conseguenza l'azione parrebbe fondata, limitatamente agli elementi già menzionati (forfait per spese di telefono cellulare e prestazioni a fine mandato)<sup>36</sup>, ritenuta la necessità d'identificare l'effettiva esistenza di un arricchimento, sottraendo cioè da eventuali pretese di rimborso quelle spese sostenute personalmente dai Consiglieri di Stato (nella misura in cui esse siano comprovate) o eventuali importi non percepiti in ragione della corresponsione dei due mesi di salario supplementari a fine carica (rendite pensionistiche non versate; compensi non corrisposti per eventuali attività d'introduzione o accompagnamento del successore).

È opportuno rilevare che, di per sé, la buona fede dell'arricchito non lo esime dall'obbligo giuridico di restituzione. Questo elemento potrebbe tuttavia essere preso in considerazione dall'ente pubblico nel decidere se, o in quale misura, promuovere eventuali pretese contro l'agente pubblico. A tale proposito, ci si potrebbe forse ispirare, almeno parzialmente, alla soluzione prevista all'art. 39 cpv. 2 LStip, applicabile ai dipendenti dello Stato, a tenore del quale "[n]el caso di difficoltà economica del dipendente e se ne è dimostrata la buona fede, l'autorità di nomina può rinunciare totalmente o parzialmente al recupero." In quest'ottica occorrerebbe verosimilmente valutare la posizione dei singoli Consiglieri o ex Consiglieri di Stato con specifico riferimento ai diversi versamenti da loro percepiti.

c) **Riassumendo:**

Nell'ottica di un'eventuale azione ai sensi della LResp, sostanzialmente fondata sulla violazione dei doveri di servizio da parte di singoli Consiglieri di Stato (intenzionale o per colpa grave), non spetta ai sottoscritti prendere posizione in merito all'esistenza di una "colpa grave" suppostamente imputabile a tale o a tal altro Consigliere o ex Consigliere di Stato cui sarebbero ascrivibili eventuali mancanze; tale compito spetterebbe semmai ai magistrati chiamati a giudicare la causa.

Nell'ottica, invece, dell'azione ai sensi degli artt. 62 segg. CO, i presupposti per la richiesta di restituzione nei confronti dei singoli Consiglieri parrebbero dati, per quanto attiene ai forfait di CHF 3'600.- annui e alle prestazioni a fine mandato a far tempo dal maggio/giugno 2008, nella misura in cui vi sia stato un effettivo arricchimento (l'art. 62 CO presuppone, infatti, l'esistenza di un indebito arricchimento, avvenuto "senza una causa legittima", vale a dire, ad esempio, in assenza di una base legale che lo prescriveva o consentiva).

4. In merito alla **quantificazione del danno (rispettivamente dell'arricchimento)**, si osserva quanto segue:

- **In riferimento al forfait annuale di CHF 3'600.- per spese telefoniche:**

l'importo globale per il quale lo Stato potrebbe chiedere il risarcimento/rimborso ammonta alla somma dei forfait percepiti dai singoli beneficiari, moltiplicati per gli anni di carica di ognuno di essi. Dall'importo globale attinente a ogni singolo Consigliere andrebbero dedotti eventuali aggravii di spese telefoniche (debitamente comprovati) subiti dal medesimo a seguito dell'assunzione della carica. In altre parole, spetterebbe a coloro che hanno beneficiato di tali

<sup>36</sup> Per l'analisi giuridica di dettaglio, v. la Nota del 2 marzo 2018, punti I.2.a), I.2.c) e III.

versamenti dimostrare l'inesistenza o la minor consistenza dell'indebito arricchimento, dovuta a eventuali maggiori costi di telefonia cellulare – rispetto, ad esempio, al prezzo di un abbonamento "standard" – derivanti dall'esercizio delle funzioni che comporta la carica di Consigliere di Stato.

- In riferimento al dono, per un valore massimo di CHF 10'000.-:

ritenuto che un regalo d'uso concesso al termine del mandato può essere riconosciuto anche in assenza di un'esplicita base legale di riferimento (a condizione, tuttavia, che il suo importo non ecceda un limite ragionevole), un'eventuale richiesta di risarcimento o rimborso, considerata la particolarità del contesto, risulterebbe per certi versi imbarazzante e inoltre la quantificazione del "danno" si rivelerebbe particolarmente difficoltosa. Di conseguenza, chi scrive suggerisce di soprassedere a qualsivoglia pretesa in tal senso, come in ogni caso consentito dall'art. 16 cpv. 1 LResp., salvo eventualmente per quanto attiene ai regali corrisposti in denaro o a eventuali doni in natura (oggetti, opere d'arte, ecc.) il cui valore venale fosse ritenuto chiaramente esorbitante.

- In riferimento ai 2 mesi di stipendio percepiti alla scadenza del mandato:

sempre tenuto conto dei termini di prescrizione, l'eventuale risarcimento/rimborso potrebbe essere chiesto agli ex Consiglieri di Stato che, a partire dal 2011, hanno abbandonato la carica. Dall'importo totale dei due mesi di salario corrisposto andrebbe dedotta la rendita pensionistica non versata in quel lasso di tempo. Non disponendo delle necessarie informazioni circa l'importo della rendita spettante ai singoli ex Consiglieri di Stato, i sottoscritti non sono in grado di quantificare l'ammontare potenziale del danno, rispettivamente dell'indebito arricchimento. Si rileva inoltre che, qualora un ex Consigliere di Stato avesse prestato uno specifico ed effettivo supporto al suo successore al termine del proprio mandato (ad esempio, al fine d'introdurlo alla nuova funzione), la sua prestazione (da comprovare) andrebbe quantificata e quindi, se del caso, anch'essa dedotta dall'importo da restituire.

5. **L'eventuale richiesta di risarcimento ai sensi della LResp andrebbe presentata al Tribunale cantonale amministrativo (TRAM), competente per giudicare, quale istanza unica, le azioni contro l'agente pubblico e di regresso tra enti pubblici (v. art. 22 cpv. 2 LResp).**

Per questioni d'ordine pratico, anche un'eventuale **azione d'indebito arricchimento nei confronti dei singoli Consiglieri o ex Consiglieri di Stato coinvolti** (art. 62 segg. CO) andrebbe verosimilmente (e per analogia alla richiesta LResp) presentata al **TRAM**, e ciò sebbene il Legislatore ticinese non abbia fornito indicazioni precise al riguardo<sup>37</sup>. Da un lato, infatti, anche in questo caso ci troveremmo di fronte a una pretesa dell'ente pubblico nei confronti dei propri agenti; d'altro canto, qualora si optasse invece per la giurisdizione civile (*in casu* la Pretura), l'obbligo di rivolgersi al foro del convenuto (v. art. 10 cpv. 1 lett. a del Codice di diritto processuale civile svizzero del 19 dicembre 2008; RS 272) – vale a dire al Giudice del domicilio dei singoli Consiglieri (o ex Consiglieri) di Stato coinvolti – complicherebbe in maniera considerevole la gestione dei singoli procedimenti.

<sup>37</sup> Qualora il TRAM dovesse tuttavia dichiararsi incompetente per l'entrata in materia sull'azione d'indebito arricchimento (e non dovesse trasmettere d'ufficio il procedimento all'autorità giudiziaria che riterrà competente, come peraltro prescritto dall'art. 6 cpv. 1 della Legge sulla procedura amministrativa del 23 settembre 2013 (LPAm; RL 3.3.1.1)), il GC disporrebbe – in caso di sopraggiunta prescrizione – di un **termine suppletorio di 60 giorni** per promuovere nuovamente l'azione dinanzi al Giudice civile del domicilio dei singoli Consiglieri (o ex Consiglieri) di Stato (v. art. 139 CO).



## 6. In conclusione:

Un'eventuale pretesa di risarcimento/rimborso sembrerebbe prescritta per quanto attiene ai forfait di CHF 15'000.- annui versati prima della loro approvazione da parte dell'UP. Verosimilmente la prescrizione non è invece ancora sopraggiunta per eventuali pretese di risarcimento/rimborso riferite ai forfait di CHF 3'600 annui per spese telefoniche e a prestazioni a fine mandato, corrisposti a far tempo dal maggio/giugno 2008. Evidentemente la prescrizione non è ancora intervenuta in relazione a eventuali anomalie che fossero riscontrate nell'applicazione, durante gli ultimi 10 anni, del regime forfettario di CHF 15'000.- (v. punto 3.1 della presente Nota).

In merito ai presupposti materiali di eventuali pretese, si rinvia ai rilievi formulati al punto 3.2, mentre per la quantificazione delle stesse si rinvia al punto 4. La Nota del 2 marzo 2018 contiene le indicazioni di dettaglio in merito alle criticità che sollevano, dal profilo giuridico, le prestazioni oggetto di discussione nella presente Nota.

Occorre evidenziare come la promozione, nel presente contesto, di un'eventuale pretesa di risarcimento fondata sulla responsabilità civile dell'agente pubblico – pur non essendo di per sé escludibile – porrebbe serie difficoltà d'impostazione, a livello sia teorico che pratico, dovute soprattutto alla necessità di distinguere accuratamente, nell'esame dei requisiti materiali della pretesa, le posizioni dei singoli potenziali convenuti, che potrebbero divergere, anche sensibilmente, per quanto attiene in particolare a ipotetiche violazioni dei doveri di servizio e/o alla gravità dell'eventuale colpa imputabile al singolo.

Meno problematica, dal profilo sia dell'impostazione, sia della motivazione dei requisiti materiali, sembrerebbe invece la promozione di un'eventuale pretesa di rimborso fondata sugli artt. 62 segg. CO (o eventualmente sull'art. 39 LStip, applicato per analogia).

In ogni caso, è doveroso sottolineare come l'analisi svolta dai sottoscritti riguardi esclusivamente gli aspetti tecnico-giuridici di eventuali pretese di risarcimento/rimborso, alla luce della richiesta formulata in tal senso dal deputato Pronzini. Va da sé che, a prescindere dalla fondatezza o plausibilità di eventuali pretese, la determinazione circa l'opportunità di promuoverle, per conto dell'ente pubblico, nei confronti di Consiglieri o ex Consiglieri di Stato è di esclusiva competenza del GC, il quale, come già indicato, sarà chiamato a decidere inappellabilmente al riguardo.

Con ossequio.

Il Segretario generale  
del Gran Consiglio:

dott. Gionata P. Buzzini

Il Consulente giuridico  
del Gran Consiglio:

avv. Tiziano Veronelli