

TI_GERICHTE 42.2020.4 vom 10. Oktober 2019

TI Tribunale d'appello, 2019-10-10, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_42.2020.4_d20191010

FR: TI_GERICHTE 42.2020.4 du 10 octobre 2019

IT: TI_GERICHTE 42.2020.4 del 10 ottobre 2019

Regeste

Iscriz. a RF di un'ipoteca leg. su propr. immob. del ric. a garanzia del rimborso AS.USSI non ha però emesso dec.al riguardo contr.ad art.183d LAC. Rinvio atti x emanare dec.dopo aver approfondito come si concilia 44 Las con 836 CC valido da 1/2012(dt a cost.pegni imm.x cred.dirett.connessi a fondo)

Erwägungen

E. 16

gennaio 2020 l'USSI, da una parte, ha ritenuto il reclamo irricevibile, poiché il provvedimento del 10 ottobre 2019 non ha deciso l'ipoteca legale, che nasce in base alla legge con l'iscrizione a registro fondiario a seguito della richiesta dell'USSI. Dall'altra, l'ha respinto, rilevando: " (...) Si osserva che secondo l' art . art. 824 cpv . 1 CC qualsiasi credito, presente, futuro od anche solamente possibile può essere garantito con ipoteca . Come si è visto da le norme citate l'ipoteca legale di cui all'art. 44 Las: - è iscritta a richiesta dell'USSI - garantisce un credito di diritto pubblico ai sensi dell'art. 836 CCS - non dovrà di regola superare l'importo essenziale preventivamente su due anni e potrà comunque essere adeguata Essa si riferisce quindi ad un possibile futuro debito di rimborso delle prestazioni assistenziali non ancora definito e quantificato, come nel caso di vendita del fondo e ottenimento della relativa sostanza. A differenza dell'ipoteca legale diretta, la quale nasce non appena si verificano le condizioni previste dalla legge, l'ipoteca legale indiretta nasce solo con l'iscrizione nel registro fondiario. È il caso dell'ipoteca legale secondo la Las. L'ipoteca legale dell'art. 44 Las può essere iscritta sulla proprietà immobiliare dell'assistito o delle persone obbligate secondo gli art . 33 Las. L'ipoteca legale nei confronti dell'assistito, contrariamente a quanto sostiene il reclamante, non presuppone l'esistenza di una richiesta di rimborso ai sensi dell'art. 33 lett. b e c Las . L'USSI ha quindi legittimamente iscritto sul fondo dell'assistito, che è stato informato in proposito con colloquio 24 aprile 2019 e scritto del 15 maggio 2019, l'ipoteca legale secondo l'art. 44 Las. (...)” (Doc. A pag. 4-5) 1.4. Contro la decisione su reclamo l'interessato ha inoltrato un tempestivo ricorso al TCA, nel quale ha postulato: " La decisione su reclamo (irricevibile e respinto) sia invalidata perché incompleta e non conforme al diritto. Che il reclamo RI 1 sia dichiarato ammissibile e sia fatto ordine di cancellazione dell'ipoteca indiretta perché priva di presupposto legale e ottenuta con frode o presunta tale all'insaputa dell'interessato.” (Doc. I pag. 4) A sostegno della propria pretesa ricorsuale l'insorgente ha addotto: " (...) Nella propria Decisione su Reclamo _____ dichiara il reclamo Irricevibile perché: "la decisione 10 ottobre non ha deciso l'ipoteca legale " Verissimo nessuno ha mai sostenuto simile tesi, Inventandosi simile scappatoia _____ cade in un errore formale e di vizio di forma. La ricevibilità o meno di un Reclamo non muove da affermazioni in esso contenute ma da inadempienza ai requisiti di legge, dal fatto di essere

illeggibili o sconvenienti. (LPAm art. 12). _____ inoltre dichiara il Reclamo respinto, sulla base di un'affermazione mai comprovata con richiami di legge. " L'ipoteca legale nei confronti dell'assistito, contrariamente a quanto sostiene il reclamante non presuppone l'esistenza di una richiesta di rimborso ai sensi dell'art.33 LAS c e c." Premesso che, il reclamante non sostiene ma comprova tramite richiami di legge, (cosa non agita da _____) quanto sostenuto nella decisione è inficiato proprio dalle scelte fatte in LAS dal Gran Consiglio. In primo luogo gli articoli LAS 44 - 45 fanno parte del capitolo 3 e non posso venir agiti a prescindere dagli articoli di legge che li precedono e a cui essi sono correlati. A seguire si dica che nella Richiesta di iscrizione è detto " Ipoteca legale per rimborso spese assistenza". Ma rimborso di che spese di assistenza? Perché il Regolamento di applicazione LAS all'articolo 17 richiama CCS 836 e questo chiaramente definisce solo " crediti direttamente connessi al fondo gravato". Ammesso e non concesso che una "prestazione assistenziale" possa venir paragonata a un credito (Nel rapporto obbligatorio, la prestazione dovuta dal debitore obbligato al beneficiario) in simile frangente la stessa dovrebbe muovere da accordo bilaterale con reciproca accettazione e non da decisioni "di pancia". A tutt'oggi USSI non ha ancora elargito prestito connesso direttamente al fondo gravato alcuno. Le prestazioni ordinarie e le prestazioni speciali richiedono per Rimborso l'applicazione di LAS 41 - 42-43 non perché lo dice RI 1 ma perché lo dice chiaramente il Gran consiglio. USSI - Servizio rette, anticipi e recuperi muove il proprio agire (Richiesta di iscrizione) dallo scritto _____ 19.05.2019. Simile procedere è palesemente illegale poiché in alcun modo lo scritto _____ può venir paragonato ad una Istanza formale-Decisione a richiesta di iscrizione. Come citato in LAS art. 41. " il diritto di rimborso viene fatto valere mediante decisione nei confronti del beneficiario della prestazione" (...)" (Doc. I pag. 2-3) 1.5. Nella sua risposta del 23 marzo 2020 l'USSI ha chiesto la reiezione del ricorso con argomenti di cui si dirà, per quanto occorra, nei considerandi di diritto (cfr. doc. VI). 1.6. Dopo la scadenza al 19 aprile 2020 della sospensione dei termini decretata in tempo di emergenza epidemiologica da COVID-19 (cfr. Decreto esecutivo concernente l'operato procedurale delle Autorità amministrative cantonali e comunali e delle Autorità giudiziarie amministrative e civili in tempo di emergenza epidemiologica da COVID-19 emesso il 20 marzo 2020 dal Consiglio di Stato della Repubblica e Cantone Ticino; Ordinanza sulla sospensione dei termini nei procedimenti civili e amministrativi ai fini del mantenimento della giustizia (sospensione dei termini) in relazione al coronavirus (COVID-19) emanata il 20 marzo 2020 dal Consiglio federale), il 27 aprile 2020 il TCA ha assegnato alle parti un termine di dieci giorni per presentare eventuali altri mezzi di prova (cfr. doc. VII). Il 29 aprile 2020 il ricorrente si è nuovamente espresso in merito alla fattispecie (cfr. doc. VIII). 1.7. L'11 maggio 2020 l'amministrazione, precisando che il ricorrente non ha addotto ulteriori argomenti o prove idonei a cambiare la valutazione del caso in oggetto, ha richiamato e riconfermato la risposta di causa (cfr. doc. IV). 1.8. Pendente causa questa Corte ha interpellato l'USSI come segue: "(...) vogliate per cortesia indicarci come si concilia l'art. 44 Las con l'art. 836 cpv. 1 CC, in vigore dal 1° gennaio 2012 (" Se il diritto cantonale accorda al creditore il diritto alla costituzione di un pegno immobiliare per crediti direttamente connessi con il fondo gravato , tale pegno nasce con l'iscrizione nel registro fondiario "). (...)" (Doc. XII) Il 6 luglio 2020 la parte resistente ha risposto: " (...) si osserva che con l'art. 44 Las, da sempre inserito nella Las dell'8 marzo 1971, è stato stabilito "il principio dell'ipoteca legale e formulato un disciplinamento analogo a quello già sancito dall'art. 40 cpv. 4 e 5 della vigente legge sull'assistenza pubblica" (Messaggio n. 1651 del 5.6.1970, ad art. 44 e 45 Las pag. 9). Si evidenzia che il

beneficiario può conservare e mantenere il fondo grazie al versamento delle prestazioni di assistenza.” (Doc. XIII) 1.9. Il ricorrente ha preso posizione al riguardo con scritto del 20 luglio 2020 (cfr. doc. XV). 1.10. L’USSI, il 25 agosto 2020, si è riconfermato nella propria risposta di causa (cfr. doc. XIX). 1.11. Il doc. XIX è stato trasmesso per conoscenza all’insorgente (cfr. doc. XX). 1.12. L’8 settembre 2020 il ricorrente ha inviato un nuovo scritto (cfr. doc. XXI) che è stato inviato per conoscenza alla parte resistente (cfr. doc. XXII). in diritto 2.1. Oggetto del contendere è la questione di sapere se il modo di procedere dell’USSI che ha fatto iscrivere a Registro fondiario un’ipoteca legale sulla proprietà immobiliare del ricorrente sita a _____ a garanzia del rimborso delle prestazioni assistenziali assegnategli sia corretto oppure no (cfr. consid. 1.1.). 2.2. Riguardo alle ipoteche legali il Codice civile svizzero all’art. 836, nel suo tenore valido fino al 31 dicembre 2011, sanciva: " Le ipoteche legali stabilite dalle leggi cantonali per i rapporti di diritto pubblico od altri rapporti di carattere obbligatorio generale per tutti i proprietari di fondi, non richiedono per la loro validità l’iscrizione nel registro fondiario, salvo contraria disposizione." L’art. 836 CC costituisce un caso di applicazione dell’art. 6 CC secondo cui il diritto federale lascia sussistere le competenze dei cantoni in materia di diritto pubblico (" Il diritto civile federale non limita le competenze di diritto pubblico dei Cantoni"; DTF 106 II 81). La competenza dei Cantoni per quanto concerne le ipoteche legali di diritto pubblico cantonale esiste soltanto nei limiti fissati dall’art. 836 CC. Pertanto il credito garantito deve presentare le seguenti due caratteristiche: - deve derivare dal diritto pubblico cantonale; - deve essere in relazione con il fondo in questione (ad esempio crediti risultanti da imposta fondiaria, da imposta sugli utili immobiliari, da tasse per la manutenzione di strade, marciapiedi, fognatura, per la fornitura di acqua, dai premi delle assicurazioni obbligatorie contro gli incendi o da contributi di miglioria; DTF 122 I 351 consid. 2; DTF 112 II 322 consid. 3; DTF 110 II 237 consid. 1; JdT 1961 I pag. 501; P.H. Steinauer, *Les droit réels*, Vol. III, Berna 1992, n. 2830a - 2830c). Il diritto di pegno istituito dal Cantone deve necessariamente essere previsto in una legge e può essere soltanto un’ipoteca (cfr. P.H. Steinauer, op. cit., n. 2830d). Nei casi in cui il diritto cantonale non esigeva l’iscrizione nel registro fondiario, l’ipoteca legale presentava l’inconveniente di essere totalmente occulta. La stessa era, però, comunque opponibile all’acquirente di buona fede dell’immobile (cfr. P.H. Steinauer, op. cit., n. 2830e). Il 1° gennaio 2012 è entrato in vigore il nuovo art. 836 CC relativo alle ipoteche legali di diritto cantonale: " 1 Se il diritto cantonale accorda al creditore il diritto alla costituzione di un pegno immobiliare per crediti direttamente connessi con il fondo gravato, tale pegno nasce con l’iscrizione nel registro fondiario. 2 Scaduti i termini di cui al presente capoverso, le ipoteche legali di importo superiore a 1000 franchi che nascono senza iscrizione in virtù del diritto cantonale non sono opponibili ai terzi che si riferiscono in buona fede al registro fondiario se non vi sono state iscritte entro quattro mesi dall’esigibilità del credito su cui si fondano, ma in ogni caso entro due anni dalla nascita dello stesso. 3 Sono fatte salve le normative cantonali più restrittive." Dal Messaggio concernente la revisione del Codice civile svizzero (Cartella ipotecaria registrata e altre modifiche della disciplina dei diritti reali) del 27 giugno 2007 p.to 2.2.2.2. si evince: " Art. 836 Secondo il diritto vigente, le ipoteche legali destinate a garantire crediti di diritto pubblico o privato cantonale nascono direttamente in virtù della legge, ossia senza iscrizione nel registro fondiario. I Cantoni hanno fatto ampio uso, soprattutto nel diritto fiscale, della possibilità di garantire i loro crediti mediante siffatti pegni immobiliari. Questo modo di procedere comporta tuttavia una deroga al principio di pubblicità. Nei casi in cui il diritto cantonale non esige l’iscrizione nel registro fondiario, la buona fede dei terzi

non è tutelata. I terzi che intendono acquistare diritti su fondi hanno un grande interesse a potersi informare sull'esistenza di tali pegni, che prevalgono di regola su tutti i pegni contrattuali. Una nutrita maggioranza di partecipanti alla procedura di consultazione ha accolto favorevolmente la proposta di migliorare l'effetto di pubblicità del registro fondiario, segnatamente anche al fine di tutelare gli acquirenti di buona fede. La nuova normativa consente soprattutto di risolvere il problema delle ipoteche legali destinate a garantire crediti fiscali, attualmente non iscritte nel registro fondiario. Il capoverso 1 sancisce ora il principio secondo cui le ipoteche legali di diritto cantonale nascono con l'iscrizione nel registro fondiario se la legge accorda al creditore soltanto il diritto alla costituzione di un pegno immobiliare. Poiché l'iscrizione ha effetto costitutivo, l'esigenza di pubblicità dei terzi è pienamente soddisfatta. La disposizione precisa inoltre espressamente che il credito da garantire dev'essere direttamente connesso con il fondo gravato. Tale è per esempio il caso dell'imposta sulla sostanza immobiliare, dell'imposta sugli utili da sostanza immobiliare, delle tasse di mutazione e delle tasse d'allacciamento, ma non dell'imposta sul reddito. (...)" 2.3. L'art. 183 della Legge di applicazione e complemento del Codice civile svizzero (LAC) relativo alle ipoteche legali, fino al 31 dicembre 2011, prevedeva: " Sono riconosciute le seguenti ipoteche legali senza l'obbligo d'iscrizione nel registro fondiario (836): 1. allo Stato e ai Comuni, sopra tutti gli immobili situati nel Cantone, per il pagamento di tutte le imposte cantonali e comunali che hanno una relazione particolare con l'immobile; 2 . abrogato con effetto dal 5 agosto 1988 3. ai consorzi di arginatura, miglioramento del suolo, raggruppamento di terreni e simili per i rispettivi contributi sopra tutti i beni situati nel comprensorio. Tutte queste ipoteche legali hanno il medesimo ordine e prevalgono agli altri pegni immobiliari." L'adozione del nuovo art. 836 CC (cfr. consid. 2.2.) ha reso necessario l'adeguamento dell'art. 183 LAC. Nel Messaggio 6547 concernente l'adeguamento della legislazione cantonale alla modifica dell'11 dicembre 2009 del Codice civile svizzero in tema di diritti reali del 12 ottobre 2011, riguardo all'ipoteca legale di diritto pubblico, alle pag. 3, 5, 15 e 16 è stato in particolare indicato: " (...) Dal profilo formale questo istituto poggia su una riserva dichiarativa di carattere improprio, l'articolo 6 CC, non scevro di implicazioni di natura sostanziale. In effetti, la disposizione, aprendo al diritto pubblico l'accesso a istituti propri del diritto privato, viene in pari tempo a limitare la sovranità cantonale, prevedendo una garanzia reale a favore di pretese di diritto pubblico circoscritta alla tipologia dell'ipoteca del CC, subordinata alla presenza di una relazione particolare con l'immobile gravato⁶. Tale esigenza, esorbitante dal campo proprio del diritto civile, si giustifica con la preoccupazione di assicurare un'applicazione uniforme, evitando il rischio di collisione fra diritti reali limitati del diritto civile con diritti pubblici di natura immobiliare. (...). L'ipoteca legale senza iscrizione assicura la più efficace protezione al creditore, in quanto la garanzia sorge in modo immediato senza particolari formalità e con la massima tempestività (e quindi con possibili effetti anche sul rango), ed è opponibile a chiunque. D'altro lato, l'assenza della pubblicità assicurata dal registro fondiario si rivela essere una carenza per la sicurezza del diritto. La nuova formulazione dell'articolo 836 CC intende ovviare a tale svantaggio, enunciando al capoverso 1 il principio che l'IL è di natura costitutiva; e specificando al capoverso 2 che per le IL che nascono senza iscrizione a RF, è garantita, trascorso un determinato termine, la protezione dell'acquirente in buona fede. 2. Regolamentazione cantonale Una materia di tale densità non risulta esaustivamente regolata nella legislazione cantonale complementare; si rende pertanto ora indispensabile adattare quest'ultima alle nuove prescrizioni del CC in materia, preoccupandosi inoltre di migliorare l'attuale

sistemica. A livello cantonale, l'ipoteca legale di diritto pubblico è evocata in primis dall'articolo 183 della legge di applicazione e complemento del Codice civile svizzero (LAC), già modificato alcuni anni fa a seguito di una sentenza del Tribunale federale formulata in senso restrittivo, volta a riservare l'istituto dell'IL esclusivamente a garanzia di crediti di natura pubblica di diritto cantonale o comunale, aventi una relazione particolare con l'immobile, nonché a favore di consorzi di varia natura, a garanzia dei contributi loro spettanti, eventualmente dotati di un rango privilegiato rispetto ad altri diritti di pegno. Per queste IL non vige attualmente l'obbligo d'iscrizione a registro fondiario. (...). Articoli 183-183e La modifica legislativa del CC impone innanzitutto di adattare l'attuale articolo 183 LAC alle esigenze poste dal diritto federale, migliorando nel contempo la sistematica vigente, nel senso di introdurre alcuni principi di base validi per le ipoteche legali dirette di diritto cantonale e rinviando per il resto alle regolamentazioni delle singole leggi, nell'intento di garantire un quadro più omogeneo ed uniforme, concepito per le ipoteche legali di natura occulta, con o senza iscrizione. La nuova formulazione dell'articolo 836 CC ha per scopo di instaurare oltre che maggior chiarezza, da un lato un'accresciuta sicurezza nelle transazioni e di conferire affidabilità alle risultanze del registro fondiario, per vocazione destinato a risultare esaustivo nell'enunciazione dei diritti reali, data la protezione istituita nei confronti di terzi in buona fede (art. 973 CC). Dall'altro poi, si pone a carico dell'ente pubblico l'onere di dar prova di diligenza nel far valere e notificare i propri diritti, anche se ciò comporta un onere supplementare non indifferente di carattere amministrativo. (...). Per il resto, agli articoli 183 e seguenti LAC, si precisa meglio la portata dell'IL (innanzitutto il campo di applicazione; il momento della nascita e l'oggetto dell'IL; gli effetti dell'iscrizione a RF per importi superiori a 1'000 franchi, nonché il rango ordinariamente detenuto; le premesse per l'iscrivibilità; la facoltà di iscrizione provvisoria tramite annotazione [art. 183d cpv. 2 LAC]), al fine di permettere all'ente titolare del credito di salvaguardare i propri diritti nel rispetto dei termini invero ristretti stabiliti dalla legge. Si tratta di una misura già da tempo presente, sia pure in modalità diverse, nei Cantoni di Vaud e dei Grigioni. In pratica, ciò potrà avvenire producendo a registro fondiario un conteggio dell'imposta con gli estremi della tassazione, e specificando il credito assistito dall'IL, anche se non ancora cresciuto in giudicato. Inoltre, si definiscono le condizioni di radiazione dal registro fondiario (art. 183e LAC). (...)" La seguente modifica dell'art. 183 LAC del 27 giugno 2012 è entrata in vigore con effetto retroattivo il 1° gennaio 2012 (cfr. BU 45/2012 del 5 ottobre 2012 pag. 467): " 1. Principi o Art. 183 I crediti di diritto pubblico cantonale a favore dello Stato, dei Comuni, delle corporazioni, dei consorzi e di altri enti di diritto pubblico cantonale aventi una relazione particolare con immobili siti nel Cantone, sono assistiti da ipoteca legale di diritto pubblico solo se il diritto cantonale lo prevede; a meno che esso disponga diversamente, valgono le disposizioni che seguono." Sono inoltre stati introdotti gli art. 183a - 183eLAC: " 2. Oggetto e iscrizione dell'ipoteca legale Art. 183 a 1 L'ipoteca legale sorge unitamente al credito da essa garantito, indipendentemente dall'iscrizione nel registro fondiario, e grava l'immobile al quale essa si riferisce. In presenza di più immobili, il pegno è collettivo. 2 L'ipoteca legale a garanzia di importi superiori a 1'000 franchi in capitale non è opponibile a terzi in buona fede se non è iscritta a registro fondiario entro quattro mesi dall'esigibilità del credito garantito, rispettivamente entro due anni dalla sua nascita, conformemente all'articolo 836 capoverso 2 CC. 3 Per crediti d'imposta garantiti inferiori o pari a 1'000 franchi, non è richiesta l'iscrizione nel registro fondiario. 4 L'ipoteca legale prevale sugli altri pegni solamente nei casi previsti espressamente dalla legge. I pegni che prevalgono su tutti gli altri, tra di loro

occupano il medesimo rango. Le altre ipoteche legali ottengono il grado a dipendenza della loro costituzione; esse avanzano di grado a dipendenza dell'estinzione di un diritto reale anteriore. 3. Effetti Art. 183b 1 L'iscrizione dell'ipoteca legale di diritto pubblico non rende imprescrittibile il credito garantito. Per il resto valgono le disposizioni del CC. 2 Qualora il debitore non si identifichi con il proprietario del pegno, egli non potrà invocare l'articolo 41 capoverso 1 bis della legge federale dell'11 aprile 1889 sulla esecuzione e sul fallimento. 4. Estinzione Art. 183c Se il credito si estingue mediante ammortamento, prescrizione condono o in altro modo, decade in ogni caso anche la relativa ipoteca. 5. Costituzione Art. 183d 1 Chi fa valere un'ipoteca legale, oppure vuole impedirne l'estinzione mediante iscrizione a registro fondiario, deve emanare una decisione di diritto impugnabile contenente tutti gli estremi per la sua costituzione, salvo i casi previsti dalla legge. Vale la procedura prevista dalla legge che la prevede. 2 L'ipoteca legale può essere iscritta nel registro fondiario in via provvisoria mediante annotazione. In caso di ricorso, essa può essere comunque iscritta nel registro fondiario, indipendentemente dall'effetto sospensivo dello stesso. 6. Radiazione Art. 183e 1 L'annotazione e l'iscrizione dell'ipoteca legale vengono radiate su autorizzazione dell'avente diritto, rispettivamente del giudice competente. L'autorità è tenuta a chiedere la radiazione di ipoteche legali divenute prive di oggetto. 2 Chi fa valere un interesse legittimo, può esigere di cancellare l'ipoteca legale. In caso di rifiuto, l'autorità competente deve emanare una decisione suscettibile di ricorso entro il termine di 30 giorni. 2.4. Per quanto attiene all'assistenza sociale, l'art. 44 della Legge sull'assistenza sociale dell'8 marzo 1971 (Las) che regola nel Cantone Ticino l'intervento della pubblica assistenza prevede che a garanzia del rimborso o del regresso compete allo Stato il diritto di ipoteca legale sulla proprietà immobiliare dell'assistito o delle persone obbligate secondo gli art. 33 e seguenti. In virtù dell'art. 45 Las: " Perché sia valida, l'ipoteca dev'essere iscritta a registro fondiario. Il regolamento di applicazione ne fissa le modalità." L'art. 17 del Regolamento sull'assistenza sociale del 18 febbraio 2003 (Reg.Las), concernente le ipoteche sui beni degli assistiti, enuncia: " 1 L'ipoteca sui beni dell'assistito, che garantisce un credito di diritto pubblico ai sensi dell'art. 836 CCS, è iscritta, a richiesta dell'USSI, con l'indicazione della somma massima da garantire, tenuto conto che la stessa non dovrà di regola superare l'importo assistenziale preventivabile su due anni. 2 Scaduto tale periodo l'USSI può chiedere che l'ipoteca sia adeguata ad un ulteriore periodo biennale; se le prestazioni assistenziali concesse superano l'importo garantito da ipoteca legale, la stessa potrà comunque essere adeguata prima di tale scadenza. 3 Dovendosi procedere alla realizzazione dell'immobile, l'USSI esercita l'azione di recupero fino a concorrenza delle prestazioni accordate, ivi comprese le spese sostenute. Il tenore degli art. 44 e 45 Las non ha subito modifiche dal 1° gennaio 1972, quando è entrata in vigore la Las dell'8 marzo 1971, e risulta essere in buona sostanza il medesimo di quello previsto dall'art. 40 della precedente legge sull'assistenza pubblica. In effetti, da un lato, nel Messaggio 1651 del 5 giugno 1970 riguardante la legge sull'assistenza sociale pag. 9, peraltro menzionato dall'USSI nello scritto del 6 luglio 2020 (cfr. doc. XIII; consid. 1.8.), è stato indicato: " Art. 44 e 45 Viene ribadito in questi due articoli il principio dell'ipoteca legale e formulato un disciplinamento analogo a quello già sancito dall'art. 40, cpv. 4 e 5, della vigente legge sull'assistenza pubblica." Dall'altro, in particolare nel Messaggio 5250 dell'8 maggio 2002 riguardante la modifica della legge sull'assistenza sociale a seguito dell'adozione, il 5 giugno 2000, da parte del Gran Consiglio, della Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali (Laps), in vigore dal 1° febbraio 2003 (cfr. BU 3/2003 del 31 gennaio 2003), non è stato contemplato alcunché in

merito all'istituto dell'ipoteca legale. Nemmeno in seguito sono stati apportati cambiamenti agli art. 44 e 45 Las. Dal Rapporto della Commissione della legislazione sull'iniziativa parlamentare 20 giugno 2016 presentata nella forma elaborata da Amanda Rückert e cofirmatari per prolungare la prescrizione nel diritto di chiedere il rimborso delle prestazioni assistenziali del 28 giugno 2017, pag. 3, emerge peraltro che: "(...) i principali motivi per cui lo Stato si mette a capo di un'azione di rimborso sono: - le prestazioni indebitamente percepite (casi di abuso come ad es. stipendio in nero – art.36 LAS) - le prestazioni anticipate in attesa di altre prestazioni assicurative (art. 33 a) LAS) - l'acquisizione di sostanza rilevante o un'eredità lasciata dal beneficiario di prestazioni - un'eredità lasciata dal beneficiario deceduto (art. 33 c) LAS). Vi è poi la questione di coloro che richiedono una prestazione assistenziale essendo proprietari di immobili (art.44 LAS). In questo caso l'Ufficio chiede – a titolo cautelativo – la costituzione di un'ipoteca legale sull'immobile. (...)" Per inciso va rilevato che l'iniziativa parlamentare citata ha condotto alla modifica dell'art. 42 Las, entrata in vigore il 1° gennaio 2018, nel senso che il termine assoluto di prescrizione del diritto di rimborso e dell'azione di regresso è passato da 5 a 10 anni (cfr. BU 56/2017 del 24 novembre 2017 pag. 407). 2.5. Nella presente evenienza il ricorrente, il 7 febbraio 2019, si è annunciato presso il proprio Comune di domicilio - _____ - richiedendo l'assegnazione di una prestazione assistenziale. In quell'occasione gli è stato fissato l'appuntamento con lo sportello Laps di _____ per il 1° marzo 2019 (cfr. doc. 85; 87). L'USSI ha riconosciuto all'insorgente il diritto a prestazioni assistenziali ordinarie e speciali (cfr. doc. 242; 221; 217; 208; 197; 183; 178; 160; 147; 137; 135; 130; 128). Nella decisione dell'11 marzo 2019 relativa alla prestazione assistenziale ordinaria del mese di marzo 2019 è stato indicato: " La invitiamo a voler prendere nota che nel mese di aprile 2019 riceverà una convocazione presso il nostro Ufficio per l'iscrizione dell'ipoteca legale" (Doc. 243) Il ricorrente, il 18 aprile 2019, ha scritto all'amministrazione, tra l'altro, "prendere atto della motivazione e riceverne informazione cartacea, sull'ipoteca legale da Voi menzionata" (cfr. doc. 258). Il 24 aprile 2019 ha avuto luogo a _____ un incontro tra l'USSI e l'insorgente. Dal relativo verbale risulta: "(...) Incontriamo il signor RI 1 per spiegargli che il nostro ufficio, per i beneficiari di prestazioni assistenziali titolari di sostanza immobiliare, a garanzia del rimborso delle prestazioni loro assegnate, provvede all'iscrizione di un'ipoteca legale sulla loro proprietà. Comune _____ Fondo _____ Quota proprietà _____ 1/1 Considerato che secondo l'art. 44 Legge sull'assistenza sociale (Las), a garanzia del rimborso o del regresso, compete allo Stato il diritto di ipoteca legale sulla proprietà immobiliare dell'assistito o delle persone obbligate secondo gli art. 33 e seguenti e ritenuto che secondo l'art. 45 Las perché l'ipoteca sia valida dev'essere iscritta a registro fondiario, lo Stato del Canton Ticino, rappresentato dall'Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento provvederà ad iscrivere un'ipoteca legale sulla proprietà fondiaria del signor RI 1. Il signor RI 1 ne prende atto." (Doc. 72) Con scritto del 15 maggio 2019 l'USSI, in riferimento alla sua lettera del 18 aprile 2019, ha comunicato al ricorrente: "(...) secondo l'art. 44 Las, a garanzia del rimborso o del regresso, compete allo Stato il diritto di ipoteca legale sulla proprietà immobiliare dell'assistito o delle persone obbligate secondo gli art. 33 e seguenti e ritenuto che secondo l'art. 45 Las affinché l'ipoteca sia valida dev'essere iscritta a registro fondiario, lo Stato del Canton Ticino, rappresentato dall'Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento provvederà ad iscrivere un'ipoteca legale sulla sua proprietà fondiaria. Comune _____ Fondo _____ Quota proprietà _____ 1/1 Nel caso della vendita

della proprietà fondiaria sopracitata, il nostro Ufficio incamererà le prestazioni erogate sino a quel momento, in base all'art. 17cpv. 3 Regolamento Las. (...)" (Doc. 70) Dal verbale relativo a un successivo incontro tra l'amministrazione e l'insorgente del 26 agosto 2019 si evince segnatamente: (...) L'iscrizione dell'ipoteca legale a Registro fondiario non è subordinata alla sottoscrizione di un'autorizzazione da parte della persona al beneficio di prestazioni di sostegno sociale. Dovendosi procedere alla realizzazione dell'immobile, l'USSI esercita l'azione di recupero fino a concorrenza delle prestazioni accordate, ivi comprese le spese sostenute (art. 17 cpv. 3 Regolamento sull'assistenza sociale) (...)" (Doc. 48) Il 26 settembre 2019 il ricorrente ha scritto all'USSI tra l'altro: " (...) Ipoteca Legale : Prendo atto di quanto previsto e precisato nelle basi legali. Non disponendo sin qui di una decisione formale non mi è dato pronunciarmi su un'accettazione, rifiuto o controproposta assicurante il vostro diritto. (...)" (Doc. 172) Nella decisione del 10 ottobre 2019 con cui è stata riconosciuta all'insorgente una prestazione assistenziale ordinaria di fr. 1'197.-- al mese da ottobre a dicembre 2019, l'USSI l'ha informato che il Servizio rette, anticipi e recuperi ha confermato l'iscrizione dell'ipoteca legale sulla proprietà (cfr. doc. 51; consid. 1.1.). Con decisione su reclamo del 16 gennaio 2020 la parte resistente, da un lato, ha ritenuto il reclamo del ricorrente contro il provvedimento del 10 ottobre 2019 irricevibile, poiché lo stesso non ha deciso l'ipoteca legale che nasce in base alla legge con l'iscrizione a registro fondiario a seguito della richiesta dell'USSI. Dall'altro, l'ha respinto, rilevando, in particolare, di avere legittimamente iscritto sul fondo dell'assistito, che è stato informato in proposito con colloquio 24 aprile 2019 e scritto del 15 maggio 2019, l'ipoteca legale di cui all'art. 44 Las. L'amministrazione ha puntualizzato che l'ipoteca legale si riferisce a un possibile futuro debito di rimborso delle prestazioni assistenziali non ancora definito e quantificato, come nel caso di vendita del fondo e ottenimento della relativa sostanza (cfr. doc. A; consid. 1.3.). 2.6. Chiamata a pronunciarsi in merito alla fattispecie, questa Corte evidenzia che l'ipoteca legale di cui all'art. 44 Las è un'applicazione dell'art. 836 CC, relativo alle ipoteche di diritto cantonale (cfr. consid. 2.2.). Nel Cantone Ticino l'art. 183 LAC ("I crediti di diritto pubblico cantonale a favore dello Stato, dei Comuni, delle corporazioni, dei consorzi e di altri enti di diritto pubblico cantonale aventi una relazione particolare con immobili siti nel Cantone, sono assistiti da ipoteca legale di diritto pubblico solo se il diritto cantonale lo prevede; a meno che esso disponga diversamente, valgono le disposizioni che seguono" ; cfr. consid. 2.3.) è stato modificato a seguito dell'adozione del nuovo testo dell'art. 836 CC e sono stati introdotti gli art. 183a LAC segg. L'art. 183d LAC prevede, in particolare, che chi fa valere un'ipoteca legale, oppure vuole impedirne l'estinzione mediante iscrizione a registro fondiario, deve emanare una decisione di diritto impugnabile contenente tutti gli estremi per la sua costituzione, salvo i casi previsti dalla legge (a quest'ultimo riguardo si rileva che in alcune leggi cantonali, come ad esempio la legge del 21 aprile 1998 sulle foreste all'art. 9, la legge sulla conservazione del territorio agricolo del 19 dicembre 1989 all'art. 11 cpv. 2 e la legge sull'edilizia cantonale del 13 marzo 1991 all'art. 43 cpv. 4, è stato mantenuto il sistema previgente, ossia l'iscrizione a RF ha valenza soltanto dichiarativa e non costitutiva; cfr. Messaggio 6547 concernente l'adeguamento della legislazione cantonale alla modifica dell'11 dicembre 2009 del Codice civile svizzero in tema di diritti reali del 12 ottobre 2011, pag. 29). Vale la procedura prevista dalla legge che la prevede (cpv. 1). L'ipoteca legale può essere iscritta nel registro fondiario in via provvisoria mediante annotazione. In caso di ricorso, essa può essere comunque iscritta nel registro fondiario, indipendentemente dall'effetto sospensivo dello stesso (cpv. 2; cfr. consid. 2.3.). In concreto l'USSI, prima di far iscrivere l'ipoteca legale a

RF (nell'ambito dell'assistenza sociale l'iscrizione a RF ha valenza costitutiva; cfr. art. 45 Las) sul fondo di proprietà del ricorrente ha sì convocato quest'ultimo per informarlo di tale procedura (cfr. doc. 72), come previsto dalla Direttiva Servizio prestazioni del dicembre 2011 (cfr. doc. 113). Tuttavia tale direttiva risulta essere precedente alla modifica dell'art. 836 CC e dell'art. 183 LAC, in vigore dal 1° gennaio 2012, e non tiene pertanto conto dell'art.183d LAC secondo cui chi fa valere un'ipoteca legale, oppure vuole impedirne l'estinzione mediante iscrizione a registro fondiario, deve emanare una decisione di diritto impugnabile contenente tutti gli estremi per la sua costituzione. In effetti la parte resistente non ha emesso alcuna decisione di diritto impugnabile relativa all'ipoteca legale, come d'altronde indicato dall'USSI stesso nella decisione su reclamo del 16 gennaio 2020 (cfr. doc. A p.to H; consid. 1.3.). In proposito va osservato che l'insorgente, nel settembre 2019, ha evidenziato il fatto che mancasse una decisione formale (cfr. doc. 172; consid. 2.5.). Nonostante ciò, l'amministrazione, invece di emettere una decisione concernente l'ipoteca legale, ha emanato, il 10 ottobre 2019, una decisione relativa alla prestazione assistenziale ordinaria con unicamente l'informazione dell'iscrizione dell'ipoteca legale (cfr. doc. 51) e in seguito una decisione su reclamo nella quale in prima battuta ha considerato irricevibile il reclamo del ricorrente in assenza di un provvedimento specifico circa l'ipoteca legale (cfr. doc. A p.to H; consid. 1.3.). In simili condizioni, il ricorso va accolto e gli atti devono essere rinviati alla parte resistente perché emani una decisione impugnabile (in proposito cfr. STF 9C_222/2020 del

E. 18

giugno 2020) relativa all'ipoteca legale con l'indicazione di tutti gli estremi per la sua costituzione, segnatamente l'importo del credito da garantire pro futuro, il fondo da gravare tramite il pegno immobiliare, ecc. In relazione all'asserzione ricorsuale secondo cui per poter iscrivere un'ipoteca legale sarebbe comunque necessaria una decisione di rimborso (cfr. doc. I), è utile rilevare che l'ipoteca legale ex art. 44 Las vale quale garanzia per il rimborso futuro di prestazioni assistenziali. In effetti l'USSI può chiedere a titolo cautelativo la costituzione di un'ipoteca legale sull'immobile nel caso di proprietari di immobili che richiedono l'assistenza sociale (cfr. Rapporto della Commissione della legislazione sull'iniziativa parlamentare 20 giugno 2016 presentata nella forma elaborata da Amanda Rückert e cofirmatari per prolungare la prescrizione nel diritto di chiedere il rimborso delle prestazioni assistenziali del 28 giugno 2017 pag. 3; art. 824 cpv. 1 CC "Qualsiasi credito, presente, futuro od anche solamente possibile può essere garantito con ipoteca" ; consid. 2.4.). Per quanto attiene, infine, alla richiesta di cancellazione dell'ipoteca legale (cfr. doc. I; consid. 1.4.), il TCA osserva che l'art. 183d cpv. 2 LAC sancisce che in caso di ricorso l'ipoteca legale può essere comunque iscritta nel registro fondiario, indipendentemente dall'effetto sospensivo dello stesso (cfr. consid. 2.3.). 2.7. Il TCA evidenzia, poi, che le disposizioni della Conferenza svizzera dell'azione sociale (COSAS) al p.to E.2.2, dopo l'indicazione secondo cui "non esiste, per principio, il diritto a conservare una sostanza immobiliare" enunciano che "se l'autorità competente giudica opportuno che il beneficiario possa conservare l'immobile, si tratterà d'iscrivere un'ipoteca legale esigibile al momento dell'alienazione dell'immobile o del decesso del beneficiario". Al riguardo giova, ad ogni modo, osservare che la Commissione delle questioni giuridiche della COSAS, nel 2012, ha elaborato delle raccomandazioni riguardanti i "Beni immobiliari in Svizzera e all'estero" (cfr. https://skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/R echt_und_Beratung/Merkblaetter/2012_Empfehlungen_Liegenschaften-f.pdf) da cui si evince: " (...) l'hypothèque de sûreté est comparable à l'hypothèque bancaire. La différence

réside dans le fait que ce n'est pas la banque qui est créditrice, mais l'aide sociale. (...). Il est souhaitable que l'autorité d'aide sociale prépare l'hypothèque et demande au client de la faire authentifier par un notaire. Une alternative consiste à demander au client une procuration avec mention d'un notaire de son choix qui autorise l'aide sociale à prendre contact avec celui-ci et de lui faire parvenir l'hypothèque directement. L'annexe 2 donne un exemple d'une hypothèque et d'une procuration. Cela ne signifie toutefois pas que le client soit déchargé de l'affaire. Au contraire, il doit suivre toute la procédure devant le notaire jusqu'à la signature. (...)" Secondo l'Annesso 2 di tale raccomandazione: " Annexe 2: Constitution d'une hypothèque de sûreté Aspects juridiques de l'hypothèque L'hypothèque a pour but de d'assurer par le bien engagé la créance de l'organe d'aide sociale prestataire qui est à la base de l'obligation de remboursement. Il peut s'agir d'une créance quelconque, actuelle, future ou simplement éventuelle (voir art. 824 CCS). L'obligation de remboursement contractée par la personne bénéficiaire en faveur de l'organe d'aide sociale constitue le soi-disant rapport fondamental qui est à la base de la mise en gage. Pour assurer ce rapport fondamental, on conclut un contrat qui doit être passé en la forme authentique (art. 799, al. 2 CCS). Par le contrat de constitution d'un gage, la personne bénéficiaire (metteur en gage) s'engage vis-à-vis de l'autorité sociale (créancière du gage) à constituer une hypothèque sur un terrain donné pour assurer la créance de remboursement. Pour tenir cette promesse de mise en gage, la personne bénéficiaire doit remettre par la suite la demande d'hypothèque pour inscription au registre foncier (voir art. 799, al. 1 CCS). Après l'inscription du droit de gage, l'organe d'aide sociale, pour avoir une preuve, peut soit demander un extrait du registre foncier, soit faire attester l'inscription dans le contrat de constitution du gage (art. 825 CCS). Lorsque la créance assurée par un gage est payée, l'inscription au registre foncier est radiée (art. 801 CCS). La radiation doit être demandée au bureau du registre foncier par l'organe d'aide sociale. Il Tribunale federale, inoltre, nella sentenza 8C_444/2019 del 6 febbraio 2020, pubblicata in DTF 146 I 1, nella quale ha esaminato sotto il profilo dell'art. 12 Cost. e della disciplina cantonale in materia di aiuto sociale, il rifiuto deciso dal Servizio delle prestazioni complementari del Canton Ginevra di accordare un aiuto finanziario nell'attesa di una liquidazione di una successione comprendente un immobile (cfr. STCA 42.2020.7 del 16 giugno 2020 consid. 2.7.), ha citato la normativa del Cantone Ginevra sull'inserimento e l'aiuto sociale individuale (LIASI) che contempla l'ipoteca legale quale garanzia delle prestazioni assistenziali senza peraltro sollevare alcuna critica in merito: " (...) 6.4 Dès lors que la valeur d'un immeuble dépasse pratiquement toujours les limites de fortune fixées à l'art. 1 al. 1 RIASI, une personne propriétaire d'un immeuble n'aura pratiquement jamais droit à des prestations d'aide financière. L'art. 12 al. 2 LIASI prévoit toutefois qu'exceptionnellement, une aide financière peut être accordée à une personne propriétaire d'un bien immobilier si ce bien lui sert de demeure permanente. Dans ce cas, l'aide financière accordée est remboursable et l'immeuble peut être grevé d'une hypothèque au profit de l'Hospice général. L'Hospice général demande le remboursement de ces prestations dès que le bénéficiaire ne remplit plus les conditions du besoin (art. 39 al. 2 LIASI). (...)" In proposito cfr. pure STF 8C_634/2014 del 17 febbraio 2015. In uno scritto del 6 luglio 2012 il Servizio dell'azione sociale del Canton Friburgo ha comunicato ai servizi sociali regionali e alle commissioni sociali: " Le nouvel article 31 al. 1 LASoc, qui garantit par l'inscription d'une hypothèque légale le remboursement de l'aide matérielle accordée à des personnes propriétaires d'un bien immobilier, est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2011. Parallèlement, le code civil suisse a également été modifié en matière de droits réels, avec effet au 1^{er} janvier 2012, notamment

sur la forme des gages immobiliers et sur les hypothèques légales cantonales. Le 21 décembre 2011, le Département fédéral de justice et police a approuvé la législation cantonale en matière de droits réels, y compris l'hypothèque légale prévue à l'article 31 al. 1 LASoc, dans les limites du droit fédéral et en particulier du nouvel article 836 al. 1 CC. Ainsi, seules les créances en rapport direct avec l'immeuble, soit notamment les dépenses relatives aux intérêts hypothécaires ou à d'autres frais (amortissement obligatoire, assurance incendie, etc.), peuvent faire l'objet d'une inscription d'hypothèque légale au registre foncier en faveur du Service social concerné, dans la mesure où ces frais ont été assumés par l'aide sociale à partir du 1^{er} janvier 2011. Pour les autres dépenses d'aide sociale, ainsi que pour toutes les dépenses d'aide sociales antérieures au 1^{er} janvier 2011, soit en particulier les dépenses correspondant au budget d'entretien mensuel, le remboursement de l'aide matérielle y relative peut toujours être garanti par une cédula hypothécaire. (...)”(cfr. https://www.fr.ch/sites/default/files/contens/sasoc/_www/files/pdf94/hypothèque_et_gage_immobiliers_f1.pdf) La Direzione della salute pubblica e della previdenza sociale del Canton Berna, il 9 dicembre 2015, ha indicato: " Remboursement des prestations d'aide sociale en cas de réalisation de fortune Le droit de gage immobilier dans l'aide sociale: information aux services sociaux Selon le droit en vigueur, les personnes dans le besoin peuvent bénéficier de l'aide sociale bien qu'elles disposent de valeurs (en particulier des biens immobiliers), dont la réalisation n'est pas possible ou ne peut pas être exigée au moment de la demande (art. 34, al.1 Soc). Cependant, elles sont tenues de la rembourser dès que leurs biens ont été réalisés ou sont réalisables (art. 40, al. 2 LASoc). L'organisme responsable du service social fera valoir son droit au remboursement auprès des personnes en question. Selon l'article 109b, lettre b de la loi du 28 mai 1911 sur l'introduction du Code civil suisse (LiCCS), il existe une hypothèque légale sur les immeubles des propriétaires fonciers ayant bénéficié de l'aide matérielle octroyée en vertu de l'article 34, alinéa 1 LASoc, en faveur de l'organisme responsable du service social pour garantir le remboursement dû à la réalisation de la valeur d'un immeuble ou au moment où une telle réalisation devient possible. Or, le 14 octobre 2014, le Tribunal régional de l'Emmental-Haute-Argovie a rendu deux jugements qui considèrent les hypothèques légales pour garantir le remboursement de l'aide sociale comme contraires au droit fédéral et donc inadmissibles, car l'aide matérielle est un soutien à la personne alors que l'hypothèque doit avoir un lien direct avec le bien gagé. Il en ressort que de telles hypothèques n'auraient jamais dû être inscrites au registre foncier. Il aurait fallu pour cela conclure une hypothèque contractuelle devant notaire. Nous recommandons donc aux organismes responsables des services sociaux de s'assurer désormais que leur droit au remboursement est constitué et authentifié avant d'être inscrit au registre foncier. Une telle constitution juridique présuppose l'établissement d'un acte constitutif de gage immobilier entre l'organisme responsable et la personne dans le besoin. Un tel acte n'est valable que s'il est passé en la forme authentique (art. 799, al. 2 CC). La personne bénéficiant de l'aide sociale (constituant gagé) s'engage envers l'organisme responsable du service social (créancier gagiste) à établir une hypothèque sur un bien donné à titre de garantie du remboursement. Pour tenir cette promesse, elle doit requérir l'inscription du droit de gage dans le registre foncier (art. 799, al. 1 CC). Pour en avoir la preuve, l'organisme responsable du service social peut demander un extrait du registre foncier ou un certificat d'inscription sur le contrat pour remplacer l'extrait (art. 825 CC). Lorsque que la créance gagée est payée, son inscription est radiée du registre (art. 801 CC). C'est l'organisme responsable de l'aide sociale qui doit demander la radiation. Les frais de notaire sont à imputer à la rubrique coûts particuliers de l'aide matérielle et non pas dans le dossier

individuel du bénéficiaire de l'aide sociale, comme indiqué dans l'ISCB 8/869.1/6.1, annexe 2d. (...)”(cfr. Handbuch.bernerkonferenz.ch/fileadmin/user_upload/dateien/Grundlagendokumente/2016_3_Rundmail_SD_Grundpfand_fr.pdf) Infine si osserva che l’USSI, a precisa domanda del TCA di indicare come si concilia l’art. 44 Las con l’art. 836 cpv. 1 CC, in vigore dal 1° gennaio 2012 (cfr. doc. XII; consid. 1.8.), ha risposto laconicamente che “con l’art. 44 Las, da sempre inserito nella Las dell’8 marzo 1971, è stato stabilito “il principio dell’ipoteca legale e formulato un disciplinamento analogo a quello già sancito dall’art. 40 cpv. 4 e 5 della vigente legge sull’assistenza pubblica” (Messaggio n. 1651 del 5.6.1970, ad art. 44 e 45 Las pag. 9). Si evidenzia che il beneficiario può conservare e mantenere il fondo grazie al versamento delle prestazioni di assistenza” (cfr. doc. XIII; consid. 1.8.). In simili condizioni l’amministrazione emanerà la decisione di cui al consid. 2.6. dopo aver proceduto a un approfondimento in merito a tale questione.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.