

TI_GERICHTE 12.2014.29 vom 19. Dezember 2013

TI Tribunale d'appello, 2013-12-19, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_12.2014.29

FR: TI_GERICHTE 12.2014.29 du 19 décembre 2013

IT: TI_GERICHTE 12.2014.29 del 19 dicembre 2013

Regeste

Responsabilità civile dell'ente pubblico: grave violazione di un dovere primordiale della funzione

Erwägungen

E. 1

Alle impugnazioni si applica la procedura in vigore al momento della comunicazione della decisione (art. 405 cpv. 1 CPC). Le decisioni finali di prima istanza emanate dai Pretori dopo il 1° gennaio 2011, come quella in esame, sono pertanto impugnabili, in controversie patrimoniali con un valore litigioso superiore a fr.10'000.-, con appello entro 30 giorni dalla notificazione della decisione impugnata (art. 311 cpv. 1 CPC). Nella fattispecie, la decisione impugnata è pervenuta al patrocinatore dell'attrice in data 20 dicembre 2013. Tenuto conto della sospensione dei termini, il termine d'impugnazione è rimasto sospeso sino al 2 gennaio incluso (art. 145 CPC), ha iniziato a decorrere il 3 gennaio con scadenza il 3 febbraio 2014. Introdotto per tale data, l'appello è pertanto tempestivo.

E. 2

L'appellante rimprovera anzitutto al Pretore il fatto di non aver proceduto all'audizione dell'allora Presidente del Consiglio di Stato, avv. _____ P_____, in qualità di testimone, ai sensi degli allora applicabili artt. 270 e segg. CPC-TI, lamentando pertanto la violazione del diritto di essere sentito. L'ex Presidente del Governo, a tenore dell'appellante, avrebbe dovuto essere sentito per rispondere sia in qualità di direttore dell'Autorità di prime cure (ovvero del Dipartimento delle istituzioni), sia in qualità di Presidente del Consiglio di Stato. A suo dire, l'interrogatorio formale era giustificato essendo egli coinvolto non soltanto in quanto figura istituzionale e dirigenziale, bensì anche in quanto persona che aveva personalmente sottoscritto almeno una decisione relativa alla pratica in essere. Avendo partecipato alla decisione relativa alla domanda sull'effetto sospensivo, egli poteva conseguentemente conoscere il contenuto, la legittimità e le conseguenze della vertenza di cui si dibatte. A detta dell'appellante, tale deposizione era atta a dimostrare che il danno da lei patito sarebbe stato cagionato in modo gravemente negligente, in particolare avrebbe portato a dover ammettere che potrebbe esservi stato un "ordine dall'alto" ai funzionari affinché trattassero in un determinato modo le attività relative alla struttura di cui l'appellante è proprietaria.

E. 3

In riferimento alla possibilità di respingere l'audizione di un testimone, va rilevato che sia il CPC-TI, sia il CPC entrato in vigore il 1° gennaio 2011, concedono a ogni parte un diritto alla prova nel senso che il giudice è tenuto ad assumere tutti i mezzi di prova pertinenti, offerti tempestivamente e nelle forme prescritte. Tale principio, tuttavia, non è assoluto:

infatti, mediante l'istituto dell'apprezzamento anticipato delle prove, il giudice può rinunciare ad assumere mezzi di prova che appaiono sin dall'inizio manifestamente inadatti ad apportare la prova, ininfluenti trattandosi di provare un fatto senza rilevanza, proceduralmente inammissibili oppure inutili, stante l'evidenza di una certa fattispecie oppure in seguito divenuti superflui, poiché l'assunzione di altri mezzi di prova ha già permesso, a suo giudizio e convincimento, di comprovare quella precisa fattispecie. In altre parole, è in ogni caso necessario che i mezzi di prova offerti possano essere rilevanti, permettendo al giudice di rifiutare l'assunzione di determinati mezzi di prova se quelli precedentemente assunti gli hanno già consentito di fondare il proprio convincimento o se non ritiene pertinenti, senza cadere nell'arbitrio, i mezzi di prova offerti (Messaggio concernente il Codice di diritto processuale civile svizzero (CPC), in: FF 2006 pag. 6684; Vouilloz , La preuve dans le Code de procédure civile suisse (art. 150 à 193 CPC), in: AJP 2009 p. 832; Passadelis , Stämpflis Handkommentar ZPO, n. 8 ad art. 152; KuKo ZPO-Schmid , n. 14 ad art. 157; Hasenböhler , in: Sutter-Somm/Hasenböhler/Leuenberger, ZPO Kommentar, n. 35 ad art. 152). L'apprezzamento anticipato delle prove costituisce il contrappeso necessario per rimediare, ai fini di uno snellimento del procedimento, a un esercizio sproporzionato del diritto alla prova (Messaggio concernente il Codice di diritto processuale civile svizzero: FF 2006, pag. 6684 e 6685).

E. 4

Alla luce di tali principi, la censura dall'appellante è infondata poiché, come correttamente ritenuto dal Pretore, l'audizione dell'ex Presidente del Consiglio di Stato nulla avrebbe giovato alla determinazione della fattispecie in questione. Il Presidente dell'esecutivo cantonale è di fatto il dirigente più alto all'interno del Dipartimento a lui assegnato dal Consiglio di Stato e nel contempo esplica competenze di natura politica. Vigila sull'operato del suo Dipartimento, ma non necessariamente è tenuto a conoscerne, nel dettaglio, ogni singolo incarto su cui i servizi dipartimentali sono chiamati a esprimersi. Egli sottoscrive pertanto decisioni nella sua veste di Capo Dipartimento, rispettivamente di Presidente del Consiglio di Stato, ma ciò non lo mette a conoscenza di elementi dell'incarto che potrebbero essere meritevoli di dover essere chiariti in sede di audizione, rispettivamente che non avrebbero potuto essere delucidati e approfonditi sulla base delle dichiarazioni rese dai diversi testimoni sentiti in prima sede. E ciò a maggior ragione tenuto conto del fatto che il Pretore ha potuto interrogare il teste F_____ B_____ nella veste di funzionario preposto all'Ufficio permessi, e quindi in qualità di persona maggiormente informata sul contenuto dell'incarto alla base della decisione oggetto di ricorso.

E. 5

Va inoltre ricordato che il Presidente del Consiglio di Stato aveva facoltà di decretare l'effetto sospensivo di una causa in virtù dell'art. 47 cpv. 2 vLPamm. Per principio, infatti, un ricorso esplica effetto sospensivo, inibendo pertanto l'esecutività di una decisione. In deroga a questo principio, la legge o l'autorità decidente può tuttavia disporre che la decisione sia immediatamente esecutiva. La revoca preventiva dell'effetto sospensivo a un eventuale ricorso da parte dell'autorità decidente, rispettivamente la concessione di tale effetto a un ricorso proposto contro una decisione dichiarata immediatamente esecutiva dalla legge, dipendono dal confronto degli interessi contrapposti. L'esecutività immediata si giustifica quando l'interesse pubblico a una sollecita attuazione delle decisioni prevale sull'interesse dell'amministrato a che le decisioni non esplichino effetti prima della loro crescita in giudicato formale (Borghi/Corti , Compendio di procedura amministrativa

ticinese, Agno 1997, n. 2 ad art. 47 LPamm). Anche in quest'occasione dunque, la circostanza di aver sottoscritto, in veste di Presidente dell'Autorità di ricorso, la decisione di non concedere l'effetto sospensivo, non permette di dedurre che l'allora Presidente del Consiglio di Stato conoscesse o dovesse conoscere in ogni suo dettaglio l'incarto relativo alla vertenza in esame.

E. 6

L'appellante lamenta in seguito una lacuna nel diritto transitorio dell'attuale Codice di diritto processuale civile svizzero (CPC) per rapporto a quello ticinese (CPC-TI), ora non più in vigore. Ella ritiene che, se si fosse applicato al caso in specie il codice procedurale cantonale, il rifiuto di assunzione probatoria, ovvero la mancata audizione all'interrogatorio formale dell'allora Presidente del Consiglio di Stato, avrebbe potuto essere dedotta in appello con decisione finale in virtù dell'allora art. 309 cpv. 2 lett. g CPC-TI. Il nuovo codice di diritto processuale civile svizzero non prevedrebbe più un analogo motivo di appello, limitandosi alla violazione nell'accertamento di fatto e di diritto in virtù dell'art. 310 CPC. La censura dev'essere respinta in quanto, contrariamente a quanto affermato dall'appellante, non vi è alcuna lacuna nel diritto transitorio dell'attuale CPC. La vigenza del nuovo art. 310 CPC non preclude infatti al giudice di seconda istanza la piena cognizione, sia in fatto sia in diritto, in merito alle censure interposte, ragione per la quale la pretesa lacuna nel diritto transitorio del CPC postulata dall'attrice non sussiste.

E. 7

Con riferimento alla tardività della risposta presentata dalla convenuta in prima sede, l'appellante chiede di verificare se i documenti connessi alla risposta tardiva siano rimasti agli atti di causa. La presenza dei documenti comproverebbe, a suo dire, che questi siano stati parte integrante dell'incartamento alla base della decisione, con conseguente violazione del suo diritto ex art. 310 lett. a CPC. Il gravame dell'appellante non può trovare accoglimento. L'asserita ipotetica presa in considerazione da parte del giudice di prime cure della risposta tardiva, con i relativi allegati, non trova infatti riscontro alcuno nella decisione pretorile emessa il 19 dicembre 2013, come del resto ammesso anche dallo stesso appellante, il quale evidenzia che nulla di ciò emergerebbe a riguardo. La circostanza è stata peraltro menzionata dallo stesso giudice di prime cure, che in entrata al proprio giudizio ha evidenziato come la risposta di parte convenuta non fosse stata considerata ai fini del giudizio in applicazione dell'art. 169 CPC-TI.

E. 8

L'appellante rimprovera al giudice di prime cure di non aver ravvisato una grave negligenza da parte dell'Autorità nel fatto che quest'ultima si sia espressa sulla richiesta di autorizzazione per l'esercizio pubblico soltanto tre mesi dopo la sua domanda.

E. 9

A tenore dell'art. 61 CO, le leggi cantonali e federali possono derogare alle disposizioni degli artt. 41 e segg. CO sull'obbligo di risarcimento o di riparazione dei danni causati da pubblici funzionari o impiegati nell'esercizio delle loro attribuzioni ufficiali. Il cantone Ticino ha disciplinato la responsabilità dell'ente pubblico con la LResp-TI del 24 ottobre 1988. Scopo principale di tale legge è sancire la responsabilità dello Stato, trattandosi infatti di una responsabilità esclusiva e primaria, impedendo alla vittima di agire personalmente contro l'agente (cfr. Messaggio del Consiglio di Stato n. 3092 del 14 ottobre 1986 concernente la Legge sulla responsabilità civile degli enti pubblici e degli agenti pubblici,

pag. 3 e seg.). La LResp-TI ha previsto, conformemente alla maggioranza delle più recenti legislazioni cantonali e alla legge federale per la responsabilità della Confederazione (LResp; RS 170.32), un regime di responsabilità causale. In generale è quindi sufficiente che la vittima provi l'esistenza di un atto illecito, di un danno e del rapporto di causalità tra questi due elementi (cfr. TF sentenza inc. 2A.511/2005 del 16 febbraio 2009, consid. 5.1; DTF 106 Ib 354 consid. 2b pag. 360 e seg.). L'attrice è pertanto dispensata dall'obbligo di dimostrare l'esistenza di una colpa, tranne nel caso di torto morale, ai sensi dell'art. 10 LResp-TI. Come correttamente ritenuto dal Pretore, secondo costante giurisprudenza l'illiceità nell'esercizio della funzione giudiziaria è data solo nel caso di gravi violazioni ai doveri d'ufficio, e pertanto non è sufficiente che una decisione si riveli a posteriori infondata, sbagliata o persino arbitraria (TF sentenza 2C_158/2010 del 18 agosto 2010, consid. 3.1; TF sentenza 4C.355/1997 del 8 marzo 2005, consid. 4.3.2; DTF 123 II 577 consid. 4d/dd; 120 Ib 248 consid. 2b; 118 Ib 163, consid. 2; 112 II 231 consid. 4 e seg., 112 IB 446, consid. 3b). Nel caso in cui l'autorità abbia interpretato la legge in maniera conforme ai propri doveri, facendo uso del proprio potere d'apprezzamento o del margine che le è lasciato da una nozione giuridica imprecisa, il suo agire non può essere considerato illecito per il solo fatto che la sua valutazione o la sua interpretazione sia stata sconfessata o smentita dall'autorità superiore o da quella di ricorso (DTF 112 II 231, consid. 4). La LResp-TI richiede, adottando e conformandosi alle motivazioni della giurisprudenza federale a riguardo della LResp, un comportamento arbitrario qualificato (TF sentenza 2C_158/2010 del 18 agosto 2010, consid. 3.2.). Secondo il Tribunale federale, qualsiasi abuso del potere d'apprezzamento non può essere qualificato d'arbitrario. In altri termini, il fatto che un giudice abusi del proprio potere d'apprezzamento non significa forzatamente che agisca arbitrariamente né che commetta un arbitrio qualificato rendendo il suo comportamento illecito ai sensi dell'art. 5 LResp-TI (TF sentenza 2C_158/2010 del 18 agosto 2010, consid. 3.3; DTF 132 II 449 consid. 3.2, TF sentenza 2A.511/2005 del 16 febbraio 2009, consid. 5.1.).

E. 10

L'art. 5 cpv. 1 LResp-TI, concernente i casi in cui l'azione di risarcimento si fonda su una decisione amministrativa o giudiziaria, si differenzia dall'art. 4 LResp-TI laddove richiede l'esistenza di un'illeceità qualificata, ovverossia di una grave violazione di un dovere primordiale della funzione (TF sentenza 4C.355/1997 dell'8 marzo 2005, consid. 4.3.2). Alla base di questa restrizione, prevista dall'art. 5 LResp-TI, vi è la constatazione che il magistrato si trova sovente confrontato con problemi complessi e accertamenti di fatto difficoltosi. Ciò vale anche per l'agente pubblico. La norma, nei limiti dell'adozione di un atto giuridico, li equipara (Messaggio del Consiglio di Stato n. 3092 del 14 ottobre 1986, pag. 7 e seg.). Il dettato normativo dell'art. 5 cpv. 1 LResp-TI concerne l'attività del decidere nel senso stretto del termine, la mancata o ritardata decisione ricade invece sotto l'egida dell'art. 4 LResp-TI. In quest'ottica, se per il magistrato o il funzionario che agisce è giusto considerare le difficoltà insite, sia nell'accertamento dei fatti, che nell'applicazione del diritto, altrettanta considerazione non merita il magistrato o funzionario che omette di decidere.

E. 11

Nel caso in specie, la sezione permessi prima e il Consiglio di Stato in seguito avevano ritenuto, contrariamente a quanto poi statuito dal Tribunale cantonale amministrativo nella sentenza summenzionata, che l'esigenza di produrre il contratto stipulato dal gestore

dell'esercizio pubblico con il proprietario dell'immobile giusta l'art. 78 lett. d RLEsPub non fosse un atto meramente formale. Al contrario essi avevano giudicato il chiarimento dei rapporti contrattuali una condizione necessaria per il rilascio dell'autorizzazione per la gestione degli esercizi pubblici in questione. Come correttamente ravvisato dal giudice di prime cure, le due autorità hanno interpretato l'art. 78 lett. d RLEsPub nella sua accezione contenutistica e non soltanto formale. Alla luce di questa circostanza il loro agire non può essere qualificato quale violazione grave di un dovere primordiale ex art. 5 LResp-TI, benché si sia rivelato a posteriori infondato. Né, tantomeno, la trattazione di un incarto e la conseguente decisione sull'arco di un periodo di tre mesi può dare adito a un risarcimento in applicazione dell'art. 5 LResp-TI, a maggior ragione quando si è in presenza di rapporti contrattuali tra diversi soggetti giuridici e di cause pendenti dinanzi ad autorità giudiziarie e, non da ultimo, una norma giuridica di diritto cantonale si presta a diverse interpretazioni. Per tali ragioni il gravame proposto dall'appellante è privo di fondamento e non può trovare accoglimento.

E. 12

L'appellante censura inoltre la sentenza del Pretore lamentando una disparità di trattamento tra la presente fattispecie e quanto deciso in merito a un altro esercizio pubblico della regione, in relazione al quale, a suo dire vi sarebbe pure stata l'esigenza di chiarire una questione contrattuale, senza che ciò abbia però impedito all'amministrazione cantonale di rilasciare l'autorizzazione richiesta dal gerente. Non avendo ravvisato alcuna disparità di trattamento tra le due fattispecie, questa circostanza rappresenterebbe, a giudizio dell'appellante, un ulteriore indizio di negligenza che il Pretore parrebbe aver a torto ignorato. La censura non può essere accolta in quanto, come correttamente indicato dal giudice di prima istanza, la testimonianza del teste A_____ C_____, rappresentante della locatrice dell'esercizio pubblico in questione, non ha contribuito a dimostrare l'analogia dei due casi. È infatti il teste stesso ad aver ammesso di non conoscere con esattezza la conclusione della vicenda sulla quale è stato chiamato ad esprimersi e di non essere certo delle proprie affermazioni (cfr. verbale del 1° giugno 2010, pag. 15). Ad ogni buon conto, non si comprende in che modo la pretesa disparità di trattamento tra due fattispecie, oltretutto differenti, possa corroborare la presenza di una grave negligenza da parte dell'amministrazione cantonale, tanto da costituire una violazione grave di un dovere primordiale ex art. 5 LResp-TI. La stessa conclusione si impone pure con riferimento alle lamentele dell'appellante in relazione all'asserita messa in dubbio del verbale di consegna dei locali. Anche in questo caso non si ravvede infatti alcun comportamento negligente da parte dell'amministrazione cantonale, come correttamente concluso dal Pretore.

E. 13

L'appellante ravvisa un ulteriore indizio di negligenza nella circostanza secondo la quale l'autorità cantonale si era espressamente avvalsa della facoltà di non rilasciare le autorizzazioni fintanto che la sentenza del Tribunale cantonale amministrativo non fosse passata in giudicato. Correttamente il giudice di prime cure ha evidenziato che la decisione della corte cantonale ha lasciato aperta la possibilità di ricorrere al Tribunale federale tramite un ricorso in materia di diritto pubblico (art. 82 e segg. LTF), oppure, in via sussidiaria, tramite un ricorso in materia costituzionale (art. 113 e segg. LTF). In effetti, in applicazione degli art. 103 cpv. 3 e art. 117 LTF, il giudice dell'istruzione del Tribunale federale, in presenza di impugnazione, avrebbe potuto concedere l'effetto sospensivo alla decisione dell'istanza inferiore, qualora fossero stati dati i presupposti a norma di legge. Già

solo per questa ragione, non si vede in che modo l'amministrazione cantonale avrebbe compiuto un atto illecito attendendo la crescita in giudicato della sentenza, considerato che ciò non rasenta affatto gli estremi per essere qualificato come un atteggiamento arbitrario qualificato ex art. 5 LResp-TI.

E. 14

Cadono nel vuoto pure le argomentazioni dell'appellante in merito all'asserita incompetenza di funzionari dello Stato, con accuse di ignoranza, incapacità e persistente illegalità, formulate peraltro con una modalità che travalica il limite del dibattito dialettico consentito dinanzi a una corte. Le lamentele al riguardo, che costellano le tesi esposte in appello, risultano peraltro inammissibili per carente motivazione (art. 311 CPC). Infatti, oltre a essere a tratti confuse e di difficile comprensione, esse non si confrontano direttamente con la decisione pretorile, ma si limitano perlopiù a esporre una visione soggettiva delle circostanze, improntata a una polemica delegittimazione delle autorità e all'espressione della convinzione dell'appellante di essere stata la vittima di un agire ripetutamente scorretto per non meglio specificati motivi.

E. 15

Per le considerazioni che precedono, il gravame deve essere integralmente respinto, senza che sia necessario pronunciarsi sulle posizioni di danno fatte valere dall'appellante. Le spese processuali e le ripetibili, calcolate sulla base di un valore litigioso di fr. 600'000.-, seguono l'integrale soccombenza dell'attrice appellante (art. 106 CPC). per questi motivi, richiamati la LTG e il Regolamento sulle ripetibili, decide: I. L'appello, nella misura in cui è ricevibile, è integralmente respinto. Di conseguenza, è confermata la sentenza del 19 dicembre 2013 della Pretura della Giurisdizione di Bellinzona. II. Gli oneri processuali di complessivi fr. 16'000.- in parte già anticipati dall'appellante, rimangono a suo carico, con obbligo di versare alla controparte fr. 8'000.- per ripetibili di appello. III. Notificazione: -; - Comunicazione alla Pretura del Distretto di Bellinzona. Per la seconda Camera civile del Tribunale d'appello Il presidente La vicecancelliera Rimedi giuridici Nelle cause a carattere pecuniario con un valore litigioso superiore a fr. 30'000.- è dato ricorso in materia civile al Tribunale federale, 1000 Losanna 14, entro 30 giorni dalla notificazione del testo integrale della decisione (art. 74 cpv. 1 e 100 cpv. 1 LTF).

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