Urteilskopf

118 II 206

42. Estratto della sentenza 10 marzo 1992 della I Corte civile nella causa diretta A X contro Stato e Repubblica del Cantone Ticino
Regeste (de):
Direktprozess zwischen einem Kanton und Privaten (Art. 42 OG).

1. Zusammenfassung der Rechtsprechung zu den Eintretensvoraussetzungen und zum Begriff der zivilrechtlichen Streitigkeit im Sinn von Art. 42 OG (E. 2a-c).

2. Die Klage auf Herausgabe eines hinterlegten und anschliessend im Rahmen eines Strafverfahrens beschlagnahmten Geldbetrages fällt nicht unter den Begriff der Zivilrechtsstreitigkeit gemäss Art. 42 OG (Präzisierung der Rechtsprechung; E. 3a-b). Es besteht kein Anlass, den Begriff der Zivilsache auf derartige Fälle auszudehnen (E. 3c).

3. Die Klage auf Herausgabe kann mangels entsprechender Vorschriften auch nicht aus der Haftung des Gemeinwesens abgeleitet werden (E. 4).

Regeste (fr):
Procès direct entre cantons et particuliers (art. 42 OJ).

1. Résumé de la jurisprudence relative aux conditions de recevabilité et à la notion de contestation de droit civil au sens de l'art. 42 OJ (consid. 2a-c).

2. L'action en restitution d'une somme d'argent déposée puis séquestrée dans le cadre d'une procédure pénale n'entre pas dans la notion de contestation civile au sens de l'art. 42 OJ (précision de la jurisprudence; consid. 3a-b). Il n'existe pas de motif d'étendre la notion de contestation civile à de tels cas (consid. 3c).

3. En l'absence de normes spécifiques, l'action en restitution ne peut se fonder sur la responsabilité des collectivités publiques (consid. 4).

Regesto (it):
Processi diretti fra Cantoni e privati (art. 42 OG).

1. Riepilogo della giurisprudenza sulle condizioni di ricevibilità e sulla nozione della causa di diritto civile ai sensi dell'art. 42 OG (consid. 2a-c).

2. L'azione con la quale è chiesta la restituzione di una somma di denaro depositata e poi sequestrata nell'ambito di un procedimento penale non rientra nella nozione di causa civile dell'art. 42 OG (precisazione della giurisprudenza; consid. 3a-b). Negata la sussistenza di motivi atti ad estendere la nozione di causa civile a casi di questa indole (consid. 3c).

3. Azione di restituzione non può neppure essere fondata, vista l'assenza di norme specifiche, sulla responsabilità dell'ente pubblico (consid. 4).

Sachverhalt ab Seite 207

A.- Il 30 marzo 1988 la Metal Marketing Corporation of Zambia Ltd. (Memaco), Lusaka (Repubblica dello Zambia), una società statale, ha sporto denuncia penale alla Procura pubblica del Sopraceneri contro X, cittadino canadese e turco, attualmente residente a Toronto (Canada) e Y, cittadino svizzero, per sospetta truffa ed appropriazione indebita. Nella denuncia si faceva valere che X e Y avevano assunto il mandato dalla Memaco, per il tramite della società R S.A., Chiasso, di fornire un prestito dell'ordine di trecentoventi milioni di dollari destinato a finanziare lo sviluppo turistico della Repubblica dello Zambia; che la Memaco aveva versato alla R S.A. negli anni 1985 e 1986 la somma di US$ 15'425'000.– quale anticipo e che X e Y si erano spartiti questo importo senza adempiere il mandato ricevuto. Contro X il Procuratore pubblico del Sopraceneri ha pure assunto informazioni preliminari nel quadro di un'inchiesta promossa nei confronti dei fratelli Magharian per violazione della legislazione sugli stupefacenti. Il 28 aprile 1988 e l'11 luglio 1988 il Procuratore pubblico ha poi emesso ordini di arresto contro Y e X. Questi è stato fermato nel Principato di Monaco il 5 settembre 1988 e posto in stato d'arresto provvisorio a titolo estradizionale. Il 15 settembre successivo X è stato dimesso dal carcere dopo che si era impegnato a presentarsi all'autorità svizzera. Giunto per aereo nel Ticino, X è stato arrestato la sera di quello stesso giorno all'aeroporto di Agno. Il 16 settembre 1988 e nei giorni seguenti X è stato interrogato a diverse riprese. L'8 ottobre 1988 il Procuratore pubblico del Sopraceneri ha concesso ad X la libertà provvisoria dietro deposito di una cauzione di fr. 100'000.– e l'invito a non lasciare il territorio svizzero senza l'autorizzazione del magistrato. In precedenza X aveva provveduto a far pervenire, con l'aiuto della moglie A X e del proprio avvocato, alla Banca dello Stato del Cantone Ticino, a disposizione della Procura pubblica, oltre alla citata cauzione, anche un importo di quattro milioni di dollari, somma che nel corso degli interrogatori X aveva ammesso di aver ricevuto da Y nella ripartizione dei pagamenti fatti dalla Memaco alla R S.A. All'udienza dell'8 ottobre 1988, X era assistito da un avvocato francese e da due colleghi ticinesi.

B.- Nel quadro dell'istruzione formale condotta dal Giudice istruttore - a dipendenza della denuncia sporta dalla Memaco - X ha chiesto il 16 ottobre 1989, unitamente alla moglie, la liberazione del deposito di quattro milioni di dollari. Contro la decisione del 23 ottobre 1989, con la quale il Giudice istruttore rifiutava la liberazione del deposito, X è insorto alla Camera dei ricorsi penali del Tribunale

di appello del Cantone Ticino (CRP). Per contro, la moglie non ha impugnato questa decisione. Il 15 novembre 1989 il Giudice istruttore ha poi ordinato il formale sequestro del deposito: anche questo provvedimento è stato impugnato da X con nuovo reclamo alla CRP. Questa ha respinto entrambi i reclami con un'unica decisione del 21 novembre 1989. Con sentenza del 2 ottobre 1991, il Tribunale federale ha respinto, in quanto ammissibile, un ricorso di X diretto contro la decisione della CRP (DTF 117 Ia 424 parzialmente pubblicata).

C.- Con due precetti esecutivi del 5 ottobre 1989 A X e suo marito hanno escusso lo Stato e Repubblica del Cantone Ticino per gli importi di 6,8 e 20 milioni di franchi oltre interessi al 18% dal 7 ottobre, rispettivamente dal 5 settembre 1988. Quale titolo del credito A X ha indicato "indebito arricchimento per nullità della causa. Dolo, errore e timore e risarcimento danni riguardante il deposito, alla Banca dello Stato, di quattro milioni di dollari" e il marito inoltre "risarcimento danni riguardante la domanda di estradizione del Cantone Ticino a Monaco e arresto e detenzione illegale". L'escusso ha interposto opposizione. Con atto del 2 novembre 1989, X ha ceduto alla moglie la pretesa fondata sull'indebito arricchimento per il deposito dei quattro milioni di dollari nella misura in cui tale pretesa gli appartiene.

D.- A X ha promosso il 6 aprile 1990 davanti al Tribunale federale una causa per ottenere dallo Stato e Repubblica del Cantone Ticino il versamento dell'importo di fr. 6'800'000.– oltre interessi al 5% dall'11 ottobre 1988. Il convenuto ha proposto di dichiarare l'azione inammissibile, in subordine di respingerla. In replica e duplica le parti hanno riconfermato le loro conclusioni. Un dibattimento preparatorio si è svolto il 21 maggio 1991. In questa occasione, è stato deciso, con l'accordo delle parti, di sospendere la procedura fino al giudizio del Tribunale federale sul ricorso di diritto pubblico di X. Dopo la pronuncia di tale giudizio e la redazione della sentenza, con decreto del 9 dicembre 1991 il Giudice delegato ha riassunto la procedura limitatamente al quesito dell'ammissibilità dell'azione (art. 34 cpv. 2 PC). Nel contempo la procedura preparatoria è stata dichiarata chiusa e l'attrice, al momento senza patrocinatore, invitata ad eleggere domicilio in Svizzera. Con telescritto del 3 gennaio 1992 essa ha chiesto che il decreto del 9 dicembre 1991 le fosse recapitato per via diplomatica e inoltre ha criticato il fatto che lo stesso sia stato redatto in lingua italiana. Il 13 gennaio 1992 l'attrice ha poi designato un nuovo patrocinatore.

Nel corso della procedura, l'attrice ha cambiato più volte il proprio patrocinatore. Su sua istanza e dopo uno scambio di allegati, con decisione del 19 settembre 1991 il Tribunale federale ha fissato l'onorario del primo patrocinatore ai sensi dell'art. 161 OG.

E.- All'udienza odierna le parti hanno ribadito le loro domande. Il Tribunale federale ha dichiarato la petizione inammissibile.

Erwägungen

Dai considerandi:

2. Secondo l'art. 42 OG, che è una disposizione d'applicazione dell'art. 110 cpv. 1 n. 4 Cost. (DTF 80 I 245 consid. 3), il Tribunale federale giudica in istanza unica le cause di diritto civile tra un Cantone e privati, quando una parte tempestivamente lo domandi e il valore litigioso sia di 8'000 franchi almeno. a) Nel caso di specie il valore litigioso supera tale importo. b) Secondo la giurisprudenza, una parte adisce "tempestivamente" il Tribunale federale, se essa non ha già fatto valere propria la pretesa davanti alle istanze cantonali, rinunciando sia mediante dichiarazione espressa o sia mediante atti concludenti al foro elettivo del Tribunale federale (DTF 81 I 271 consid. 1 e riferimenti). In concreto, questa condizione è adempiuta nella misura in cui l'attrice fa valere una pretesa propria. Per contro, è dubbio che tale condizione sia adempiuta nella misura in cui essa si richiama all'atto di cessione del marito. Questi ha infatti già fatto valere senza successo davanti alle autorità ticinesi la propria pretesa in restituzione dell'importo sequestrato di quattro milioni di dollari, per cui vi sarebbe rinuncia all'azione civile diretta prevista dall'art. 42 OG. Il quesito di sapere se l'attrice faccia valere una pretesa propria o possa richiamarsi alla cessione del marito può comunque rimanere aperto, atteso che l'azione, per le considerazioni che verranno esposte di seguito, deve comunque essere dichiarata inammissibile. c) Per prassi costante la nozione di causa civile degli art. 42 OG e 110 cpv. 1 n. 4, pur avendo lo stesso senso, ha una portata più vasta di quella degli art. 41, 43 segg. e 68 segg. OG. Infatti, essa comprende, oltre alle contestazioni di diritto civile in senso proprio, anche determinati litigi concernenti rapporti giuridici che, secondo la concezione odierna sottostanno al diritto pubblico, ma ai quali il legislatore storico ha a suo tempo attribuito carattere civile (DTF 107 Ib 157 e rinvii). In particolare, la giurisprudenza del Tribunale federale ha ritenuto che rientrano in questa nozione ampia di causa civile

dell'art. 42 OG (cfr. POUDRET, Commentaire de la loi fédérale d'organisation judiciaire, Vol. II, Berna, n. 2.1.1 segg. ad art. 42 OG): le azioni fondate sulla responsabilità dello Stato per violazione dei doveri d'ufficio dei funzionari cantonali (DTF 107 Ib 157 consid. 1); le pretese contro un Cantone per il riconoscimento di diritti acquisiti, come ad esempio i diritti d'acqua o di pesca (DTF 41 II 161 segg. consid. 2 e 756 consid. 1); le pretese pecuniarie dei funzionari cantonali (DTF 72 I 287 segg. consid. 2; DTF 75 II 249 seg. consid. 1); le azioni per l'esecuzione di un contratto di diritto amministrativo o per risarcimento danni a seguito di una violazione di tali contratti (DTF 78 II 26); le pretese fondate su concessioni cantonali, purché le condizioni di tali concessioni siano state convenute contrattualmente e non siano state fissate dal Cantone con atto d'imperio e nella misura in cui il diritto federale non preveda una procedura particolare (DTF 80 I 244 segg. consid. 3 e 4).
Per contro, non rientrano nella nozione di causa civile dell'art. 42 OG le liti in materia fiscale e di sovvenzioni (DTF 62 II 291). Questa interpretazione storica della Costituzione e della legge si fonda sul fatto che al momento dell'emanazione delle disposizioni in discussione la procedura e la giurisprudenza amministrative erano ancora poco sviluppate onde la necessità di sottoporre siffatte contestazioni al giudice civile. È lecito chiedersi se da allora queste considerazioni legislative non abbiano perso di significato (POUDRET, op.cit., n. 2.1.5 ad art. 42 OG). Ad ogni modo non sussiste ragione alcuna per estendere la nozione di causa civile così come l'ha definita la giurisprudenza fino ad oggi.

3. Occorre ora vagliare se la contestazione in esame possa essere ritenuta - sulla scorta delle considerazioni esposte al considerando che precede - una causa civile ai sensi dell'art. 42 OG. a) La somma di cui è chiesta la restituzione è stata dapprima accreditata alla Banca dello Stato del Cantone Ticino, a disposizione della Procura pubblica del Sopraceneri, perché il marito dell'attrice ha ritenuto "che alla luce delle risultanze processuali fosse indispensabile depositare presso l'autorità penale l'ammontare corrispondente a quanto ho percepito nella vicenda". Essa è poi stata oggetto di formale sequestro da parte del Giudice istruttore ai sensi dell'art. 120 CPP ticinese in vista di un'eventuale confisca (art. 58 segg. CP), poiché vi erano ragionevoli motivi per ritenere ch'essa si identificava con le somme che il marito dell'attrice ha ottenuto da Y nella spartizione delle rimesse della Memaco. Il sequestro rappresenta una misura processuale penale e quindi un provvedimento di diritto pubblico

(DTF 117 IV 242 consid. 5d aa; cfr. inoltre sul tema BURCKARDT, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung, 3a edizione, Berna 1931, pag. 757). Come tale esso non ricade pertanto nei casi - esposti al considerando 2c - che la giurisprudenza considera cause civili ai sensi dell'art. 42 OG). Il Tribunale federale si è già pronunciato in tal senso nella sentenza inedita del 16 giugno 1981 nella causa H AG e E R contro Cantone di Zurigo (consid. 2), ove ha ritenuto che una azione in restituzione di una somma sequestrata non rientra nella nozione di causa civile dell'art. 42 OG. b) Le cose non muterebbero neppure qualora si volesse considerare la sola costituzione del deposito. In effetti, a parte il fatto che tale deposito è ora superato dalla misura di sequestro, esso è intervenuto nell'ambito di un procedimento penale e poco importa al riguardo che il versamento sia stato effettuato dal prevenuto X o da una terza persona. Ciò significa che la restituzione della somma depositata non dipende più dalla volontà del deponente, che giusta l'art. 475 cpv. 1 CO potrebbe sempre reclamarla, bensì dall'avverarsi di determinate condizioni attenenti alla procedura penale e al diritto penale. Significativa al proposito è la sentenza resa il 22 febbraio 1902 nella causa Monti e Consorti contro Cantone Ticino (pubb-

licata in Rep. 1902 pag. 746), in cui il Tribunale federale era chiamato a statuire su una causa diretta ai sensi dell'art. 48 n. 4 v. OG con la quale dei prevenuti chiedevano la restituzione di titoli al portatore sequestrati dall'autorità penale ticinese. Il Tribunale federale ha ritenuto che anche se gli attori si fondavano su un titolo di natura privata (la proprietà dei titoli in base al diritto italiano) l'azione doveva essere dichiarata inammissibile - e non solo sospesa - poiché al suo esercizio si opponeva un'eccezione di diritto pubblico, ossia la pendenza del procedimento penale, sulla quale il Tribunale federale come corte civile non era competente a statuire (sentenza citata pag. 752). c) L'attrice fonda la propria pretesa sull'indebito arricchimento. Tuttavia, non si può parlare di arricchimento del convenuto già per il motivo che esso non pretende per sé la somma depositata, ma l'ha solo sequestrata fino alla decisione definitiva del Giudice penale. Si volesse prescindere da tale circostanza, si tratterebbe comunque, in base alle considerazioni che precedono, di una pretesa di indebito arricchimento fondata sul diritto pubblico che la giurisprudenza non ha mai sussunto all'art. 42 OG. D'altra parte, visto che il diritto penale e la procedura penale offrono una garanzia sufficiente ad una completa protezione giuridica dei cittadini, non vi è alcun motivo per

estendere la nozione di causa civile a casi come quello in esame. A ciò non muta nulla l'asserzione dell'attrice stando alla quale la somma depositata proviene dal proprio patrimonio e non da quello del marito e che quindi non potrebbe essere oggetto di una misura di confisca ai sensi dell'art. 58 CP. Le autorità penali ticinesi hanno infatti ordinato il sequestro, come già si è detto, con la motivazione che vi è il fondato sospetto che si tratta di una somma conseguita dal marito nella spartizione delle rimesse della Memaco e questo punto di vista è stato confermato da tutte le istanze di ricorso compreso il Tribunale federale. Spetterà quindi al Giudice di merito statuire in modo definitivo su tale questione. Indipendentemente da quanto precede, occorre poi rilevare che alla misura cautelativa del sequestro e, eventualmente della confisca, possono pure soggiacere beni nella disponibilità di terze persone (cfr. la sentenza del Tribunale federale del 2 ottobre 1991 parzialmente destinata a pubblicazione nella causa X, consid. 20a e rinvii).

4. L'azione non può neppure essere fondata sulla responsabilità dell'ente pubblico. Al proposito l'attrice adduce che le autorità inquirenti ticinesi avrebbero ordinato il sequestro in modo illegale. Tuttavia, negli anni 1988 e 1989, periodo nel quale si sono svolti i fatti in discussione, nel Cantone Ticino non era ancora entrata in vigore la legge sulla responsabilità dell'ente pubblico (LResp). Questa porta infatti la data del 24 ottobre ed è entrata in vigore il 1o gennaio 1990 ed inoltre essa si applica solo all'atto illecito, causa del danno verificatosi dopo la sua entrata in vigore (art. 32 LResp). Prima del 1o gennaio 1990, nel Cantone Ticino, tranne alcune norme che regolavano la responsabilità personale di alcuni funzionari, non era prevista una responsabilità dell'ente pubblico per gli atti compiuti dai suoi agenti (DTF 108 II 335 seg. consid. 3; cfr. inoltre BIANCHI, Ente pubblico e responsabilità per illecito, in: RDAT 1979, pag. 265 segg.). Nella petizione l'attrice solleva anche la questione di sapere se in concreto non vi sia un contratto di diritto amministrativo. A questo quesito dà poi essa stessa - a ragione - risposta negativa. Il sequestro della somma depositata costituisce infatti un atto d'imperio statale, anche nell'ipotesi in cui l'attrice e suo marito hanno proceduto al deposito più o meno spontaneamente.