Urteilskopf

99 Ib 115

14. Sentenza 16 marzo 1973 nella causa Crameri contro Divisione federale dell'agricoltura.
Regeste (de):
Verwaltungsgerichtsbeschwerde und verwaltungsrechtliche Klage; Art. 117 lit. c, 102 lit. a, 116 OG.

Art. 117 lit. c OG betrifft nur die Fälle, in denen eine der in Art. 98 lit. b-h aufgeführten Behörden durch eine besondere Bestimmung des Bundesrechts ermächtigt ist, eine Verfügung zu treffen (Bestätigung der Rechtsprechung; Erw. 1).

Verwaltungsrechtlicher Vertrag.

1. Begriff. Der Umstand, dass die Parteien Private sind, ändert die Natur des Vertrages nicht (Erw. 2).

2. Irrtum. Die Wesentlichkeit des Irrtums, unter dem ein verwaltungsrechtlicher Vertrag geschlossen worden ist, muss sich aus einer Abwägung der sich gegenüberstehenden Interessen ergeben. Das Interesse der sich auf den Irrtum berufenden Partei muss gegenüber dem der Gegenpartei überwiegen (Erw. 3).

3. Eine Bestimmung des Bundesrechts, nach der zu Unrecht bezogene Beiträge zurückzuerstatten sind, vermag die Rückerstattung einer Leistung, die aufgrund eines unter einem unwesentlichen Irrtum geschlossenen verwaltungsrechtlichen Vertrages erbracht wurde, nicht zu rechtfertigen (Erw. 4).

Regeste (fr):
Recours et action de droit administratif; art. 117 lit. c, 102 lit. a et 116 OJ.

L'art. 117 lit. c OJ ne vise que les cas dans lesquels une disposition spéciale du droit fédéral attribue à une des autorités énumérées à l'art. 98 lit. b à h OJ la compétence de rendre une décision (confirmation de la jurisprudence; consid. 1).

Contrat de droit administratif.

1. Notion. Le fait que les contractants sont des personnes privées ne modifie pas la nature du contrat (consid. 2).

2. Erreur. Le caractère essentiel de l'erreur invoquée à propos d'un contrat de droit administratif doit résulter de la pesée des intérêts en présence. L'intérêt de la partie qui invoque son erreur doit être supérieur à l'intérêt contraire de la partie adverse (consid. 3).

3. Une disposition de droit fédéral prévoyant le remboursement de subsides indûment perçus ne permet pas d'exiger le remboursement d'une prestation effectuée en vertu d'un contrat de droit administratif affecté d'une erreur non essentielle (consid. 4).

Regesto (it):
Ricorso e azione di diritto amministrativo; art. 117 lett. c, 102 lett. a, 116 OG.

L'art. 117 lett. c OG ha per oggetto solamente i casi in cui una disposizione speciale del diritto federale attribuisce ad una delle autorità enumerate dall'art. 98 lett. b-h OG la competenza di emanare una decisione (conferma della giurisprudenza; consid. 1).

Contratto di diritto amministrativo.

1. Nozione. La circostanza che le parti siano privati non vale a modificare la natura del contratto (consid. 2).

2. Errore. L'essenzialità dell'errore invocato in un contratto di diritto amministrativo deve risultare da una ponderazione degli interessi in gioco. L'interesse a prevalersene della parte che lo adduce deve essere superiore a quello contrario della controparte (consid. 3).

3. Una disposizione del diritto federale che prevede l'obbligo del rimborso di sussidi ricevuti indebitamente non può giustificare il rimborso d'una prestazione effettuata in dipendenza di un contratto di diritto amministrativo affetto da errore non essenziale (consid. 4).

Sachverhalt ab Seite 116

BGE 99 Ib 115 S. 116

A.- La legge federale concernente il promovimento della vendita di bestiame d'allevamento e da reddito, di cavalli e di lana, del 15 giugno 1962 (designata in seguito: la legge del 1962) autorizza la Confederazione a favorire la vendita degli animali summenzionati a prezzi remuneratori ai sensi della legge federale sull'agricoltura (art. 1). In particolare, la Confederazione partecipa finanziariamente alle azioni dirette ad eliminare il bestiame di cui non si giustifichi il mantenimento. Nelle regioni montane essa accorda ai Cantoni un aiuto finanziario per sopperire alle spese loro derivanti dalla macellazione di capi di bestiame inetti o giovani di qualità inferiore (art. 2 cpv. 1). Fuori delle regioni montane, essa può assegnare, ove ricorrano certe condizioni, sussidi ai detentori di vacche (art. 3 cpv. 1-3). Nel primo caso, i Cantoni organizzano le azioni di eliminazione (art. 2 cpv. 4); nel secondo, la Confederazione le affida ai Cantoni o alle organizzazioni idonee (art. 3 cpv. 5). L'11 ottobre 1962 il Consiglio federale ha emanato una ordinanza d'esecuzione della legge del 1962 (designata in seguito: l'ordinanza del 1962). Il suo art. 26 prescrive la restituzione dei sussidi ricevuti indebitamente. L'art. 27 prevede che le decisioni delle organizzazioni cooperanti all'esecuzione dell'ordinanza possono essere impugnate mediante ricorso alla Divisione dell'agricoltura. Le decisioni di quest'ultima sono, ai sensi dell'art. 29, impugnabili mediante ricorso al Dipartimento federale dell'economia pubblica. L'art. 31 cpv. 2 autorizza la Divisione dell'agricoltura a dare le istruzioni necessarie all'attuazione dell'ordinanza. Fondandosi sulla competenza attribuitale, la Divisione dell'agricoltura emanava il 9 aprile 1970 istruzioni in virtù delle quali il prezzo massimo da accordare in caso di macellazione d'une giovenca di razza bruna che abbia abortito durante i primi sette mesi di gravidanza, è fissato in fr. 2'500.–. Tale

BGE 99 Ib 115 S. 117

massimo è elevato a fr. 2'700.– per le giovenche della stessa razza che abbiano abortito più tardi; esse sono assimilate alle vacche.

B.- Federico Crameri, domiciliato a San Carlo, nel Cantone dei Grigioni, era proprietario di una giovenca che aveva abortito il 19 luglio 1971, dopo sei mesi e otto giorni di gravidanza. Intenzionato a includere l'animale nell'azione di eliminazione, egli si rivolgeva all'Ufficio cantonale per la consulenza agraria, a Landquart (designato qui appresso: l'Ufficio cantonale). Senza essere stato informato previamente dei prezzi massimi previsti

dalle predette istruzioni della Divisione dell'agricoltura, Crameri era invitato dall'Ufficio cantonale a presentarsi a Poschiavo l'8 novembre 1971. Alla data menzionata, Crameri sottometteva la giovenca all'esame dei periti. Il processo verbale d'acquisto No 8227, allestito lo stesso giorno, accertava la vendita dell'animale. Il documento, che porta la menzione della Federazione svizzera dei produttori di bestiame, è firmato due volte dallo stesso consulente regionale agricolo, la prima volta quale perito, la seconda in nome del proprietario dell'animale. Il valore totale di quest'ultimo era indicato con fr. 2'690.–, ciò che corrispondeva al prezzo massimo per le giovenche assimilate alle vacche. La giovenca venduta da Crameri era rimessa lo stesso giorno a Silvio Iseppi, che la faceva macellare il 14 dicembre 1971.

C.- Il 9 dicembre 1971, la Banca cantonale grigionese a Coira versava a Crameri, per incarico della Commissione per il collocamento del bestiame dell'Unione contadini grigionesi, l'ammontare di fr. 2'490.–. Il 13 dicembre 1971 Crameri reclamava all'Ufficio cantonale la differenza di fr. 200.– tra la somma figurante sul processo verbale d'acquisto e quella che gli era stata versata. Egli confermava la propria richiesta il 4 gennaio 1972. Lo stesso giorno, l'Ufficio cantonale lo informava che il prezzo massimo autorizzato per le giovenche era di fr. 2'500.–; la commissione aveva erroneamente considerata la giovenca di Crameri quale vacca, sicchè, dovendosi correggere l'errore, il versamento effettuato era di soli fr. 2'490.–. Dopo un infruttuoso scambio di corrispondenza tra Crameri e l'Ufficio cantonale, il primo ricorreva il 7 marzo 1972 alla Divisione federale dell'agricoltura. Tale autorità invitava il

7 aprile 1972 Crameri a farle sapere se intendesse mantenere il proprio ricorso, che essa reputava infondato. Poichè l'interessato si rifiutava di desistere dalla propria pretesa, la Divisione federale dell'agricoltura gli esponeva il proprio punto di vista con lettera del 15 giugno 1972 e gli chiedeva di precisare le sue intenzioni per quanto concerneva il procedimento da lui avviato. Senza accettare la tesi sostenuta dall'autorità, Crameri reclamava successivamente i documenti che le aveva trasmesso: essi gli venivano restituiti il 28 giugno 1972. Dopo nuovi interventi presso l'Ufficio cantonale, Crameri si rivolgeva il 28 agosto 1972 al Tribunale federale, il quale, in assenza d'una decisione impugnabile, invitava il 12 settembre 1972 la Divisione federale dell'agricoltura a prendere una decisione formale sul ricorso ancora pendente dinnanzi ad essa.

D.- Con decisione 24 ottobre 1972 la Divisione federale dell'agricoltura respingeva il ricorso di Crameri, addossandogli le spese di procedura. Essa rilevava che la validità del processo verbale d'acquisto doveva essere esaminata alla stregua del diritto pubblico; gli errori commessi nell'applicazione di quest'ultimo potevano essere corretti dagli organi d'esecuzione, che avevano con ragione ridotto il prezzo fissato in violazione delle istruzioni del 9 aprile 1970. Riservata doveva rimanere un'eventuale domanda di risarcimento di danni che Crameri poteva presentare nei confronti dell'autorità cantonale e sulla quale la Divisione dell'agricoltura non poteva pronunciarsi, esulando tale questione dalla sua competenza.

E.- Con tempestivo ricorso di diritto amministrativo Crameri chiede l'annullamento della decisione della Divisione federale dell'agricoltura, e la condanna dell'Ufficio cantonale a pagargli l'intero prezzo convenuto ai sensi del processo verbale dell'8 novembre 1971, come pure un importo di fr. 400.– per spese stragiudiziali e ricorsuali. Egli fa valere in particolare che, se fosse stato avvisato a tempo dell'errore dei periti, avrebbe potuto riprendere la giovenca e rivenderla ad un prezzo superiore a fr. 2'490.–.
La Divisione federale dell'agricoltura postula il rigetto del ricorso. Essa rileva che, essendo stato l'animale rivenduto lo stesso giorno in cui era stato comprato, il ricorrente non aveva il diritto di rivendicarlo ulteriormente.
L'Ufficio cantonale chiede anch'esso la reiezione del gravame.

Erwägungen

Considerando in diritto:

1. In virtù dell'art. 116 cpv. 1 lett. b OG, il Tribunale federale giudica in linea di principio come istanza unica le azioni fondate sul diritto amministrativo della Confederazione concernenti le prestazioni derivanti da contratti di diritto pubblico della Confederazione, dei suoi istituti o aziende o di organismi nel senso dell'art. 98 lett. h. Come si vedrà più innanzi, la pretesa litigiosa deriva da un contratto di diritto pubblico ai sensi della citata disposizione. Deve quindi porsi preliminarmente la questione se tale pretesa non debba essere giudicata secondo la procedura disposta dagli art. 116 ss OG. In virtù dell'art. 102 lett. a OG, il ricorso di diritto amministrativo non è infatti ammissibile ove sia possibile l'azione di diritto amministrativo conformemente all'art. 117 OG. Quest'ultima procedura non risulta tuttavia applicabile nella fattispecie. Secondo l'art. 117 lett. c OG, l'azione di diritto amministrativo è esclusa quando la trattazione della vertenza spetta a un'autorità nel senso dell'art. 98 lett. b-h. L'art. 117 lett. c OG ha per oggetto solamente i casi in cui una disposizione speciale del diritto federale attribuisca ad una delle autorità enumerate dall'art. 98 lett. b-h OG la competenza di emanare una decisione (se così non fosse, esisterebbe una contraddizione, certamente non voluta, tra l'art. 102 lett. a e l'art. 117 lett. c OG; v. in argomento, GRISEL, Droit administratif suisse, p. 513, nonchè, in un caso concreto, RU 98 I b 354/355). Nella fattispecie è data l'ipotesi prevista dall'art. 117 lett. c OG: come già osservato, l'art. 27 dell'ordinanza del 1962 prevede che le decisioni delle organizzazioni cooperanti all'esecuzione della medesima possano essere impugnate mediante ricorso alla Divisione federale dell'agricoltura, le cui decisioni erano a loro volta, giusta l'art. 29 della stessa ordinanza, impugnabili mediante ricorso al Dipartimento federale dell'economia. Ai sensi dell'attuale art. 98 lett. c OG, emanato successivamente all'ordinanza, è ammissibile il ricorso di diritto amministrativo contro le decisioni dei servizi dell'amministrazione federale dipendenti dai Dipartimenti, purchè non sia prima competente una commissione federale di ricorso. Poichè, nella materia in esame, contro le decisioni della Divisione federale dell'agricoltura non è possibile un gravame avanti una commissione federale di ricorso, l'impugnazione dinnanzi al Dipartimento federale dell'economia pubblica, prevista dall'art. 29 dell'ordinanza, è stata sostituita dal ricorso di diritto amministrativo

dinnanzi al Tribunale federale. Il ricorso di diritto amministrativo presentato da Crameri è pertanto ricevibile come tale.

2. Il processo verbale dell'8 novembre 1971 concerne la vendita di una giovenca. Quale venditore è espressamente menzionato Crameri. Acquirente risulta essere, secondo l'indicazione apposta nella testata del processo verbale e secondo quanto dichiarato nella decisione impugnata, la Federazione svizzera dei produttori di bestiame. La compravendita dell'8 novembre 1971 costituisce un contratto di diritto amministrativo. Nel diritto svizzero (come pure in quello germanico) un tale contratto si distingue principalmente per il suo oggetto (ZWAHLEN, Zeitschrift für Schweizerisches Recht, vol. 77, p. 510 a s.; Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts, vol. 22, 140; Deutsches Verwaltungsblatt, vol. 86, p. 396). L'oggetto d'un siffatto contratto deve essere regolato dal diritto pubblico. Le vendite effettuate nel quadro di una azione di eliminazione del bestiame di scarto sono fondate sul diritto pubblico, ed in particolare sulla legge e sull'ordinanza del 1962, nonchè sulle istruzioni emanate in base a quest'ultima dalla Divisione federale dell'agricoltura. La natura amministrativa inerente a tali vendite spiega perchè, a norma dell'art. 28 dell'ordinanza, le decisioni adottate in proposito

dall'autorità cantonale siano impugnabili con ricorso amministrativo alla Divisione federale dell'agricoltura. La circostanza che tanto il venditore quanto l'acquirente siano privati, non può modificare la natura del contratto (v. Deutsches Verwaltungsblatt, vol. 87, p. 155); l'acquirente ha d'altronde agito nell'esercizio di una funzione di diritto pubblico affidatagli dallo Stato.

3. Alla stessa stregua del contratto di diritto privato, anche il contratto di diritto amministrativo è obbligatorio. Le parti contraenti non possono recederne se non alle condizioni previste dal diritto pubblico o in virtù di disposizioni del diritto privato che, quali espressione di principi generali, si applichino ai distinti campi del diritto (IMBODEN, Zeitschrift für Schweizerisches Recht, vol. 77, II, p. 94 a ss.; ZWAHLEN, op.cit., p. 614 a ss.). Nella fattispecie il compratore non può desumere nè dal diritto pubblico nè da quello privato un motivo che gli consenta di sottrarsi alle sue obbligazioni contrattuali. a) Aperta può rimanere la questione se, in assenza d'una disposizione espressa, il contratto di diritto amministrativo

BGE 99 Ib 115 S. 121

debba o no assumere la forma scritta (cfr. ZWAHLEN, op.cit. p. 725 a ss.; Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione, vol. 25 No 94 p. 184, 186, vol. 29 No 101 p. 179). Infatti, nel caso in esame, il processo verbale dell'8 novembre 1971 fa le veci d'un contratto scritto. E'inoltre irrilevante che esso sia stato firmato dallo stesso perito per ambedue le parti. Ove, per contestare la validità della vendita, invocasse tale circostanza, imputabile ad un suo rappresentante, il compratore violerebbe il principio della buona fede. Egli non può quindi prevalersi d'un vizio di forma.
b) Determinante appare nella fattispecie la questione di sapere se l'errore che ha dato origine alla successiva rettifica del prezzo della compravendita sia da ritenersi essenziale ai sensi dell'art. 23 CO, ossia se il venditore potesse sottrarsi parzialmente agli obblighi contrattuali, mediante una modificazione del prezzo convenuto, in ragione del vizio della volontà (RU 96 II 106-107). In un contratto di diritto amministrativo, l'essenzialità dell'errore è valutata secondo criteri propri del diritto pubblico (v. sul problema dei vizi del consenso nei contratti di diritto amministrativo, ZWAHLEN, op.cit., p. 619 a). Essa deve risultare da una ponderazione degli interessi in gioco, in cui vanno considerati, in particolare, l'interesse all'osservanza delle prescrizioni amministrative, da un canto, e l'interesse alla certezza dei patti retti dal diritto amministrativo, dall'altro. Perchè l'errore sia essenziale, l'interesse a prevalersene della parte che lo adduce deve essere superiore a quello contrario della controparte. Nella fattispecie, l'interesse della parte che invoca l'errore si riferisce materialmente ad un importo di fr. 200.–, che, a norma delle istruzioni della Divisione federale dell'agricoltura, non avrebbe dovuto essere compreso nel prezzo di fr. 2'690.– contrattualmente convenuto. Per quanto concerne l'interesse del ricorrente a veder mantenuto integralmente il prezzo stipulato l'8 novembre 1971, vanno rilevate le circostanze seguenti. L'errore in cui i periti sono incorsi non appare dovuto ad un fatto del venditore; l'autorità a cui questi si era rivolto non l'aveva informato previamente e specialmente in ordine ai prezzi massimi stabiliti per le singole categorie di giovenche; egli non aveva pertanto avuto occasione di cercare altrove eventuali ulteriori interessati all'acquisto; la consegna ed immediata rivendita della giovenca

BGE 99 Ib 115 S. 122

hanno altresì escluso che egli, una volta avvisato dell'errore, potesse riprendersi l'animale e disporre altrimenti. In una situazione siffatta, l'interesse di chi ha fatto valere l'errore non appare superiore a quello del ricorrente. Ciò significa che l'errore allegato non può essere considerato come essenziale e che non esistevano ragioni tali da giustificare una pura e semplice modificazione successiva e unilaterale del prezzo stipulato, an-

corchè il medesimo si basasse su di un elemento manifestatosi poi come erroneo.

4. A torto la Divisione federale dell'agricoltura invoca l'art. 26 dell'ordinanza del 1962, la quale prevede che "i sussidi ricevuti indebitamente devono essere rimborsati, rimanendo impregiudicata l'applicazione delle disposizioni penali". Se è indiscutibile che il venditore non può esigere una prestazione indebita, non è tuttavia meno certo che, nella fattispecie e per le ragioni menzionate nel considerando precedente, il ricorrente può esigere l'integrale adempimento del contratto, quale stipulato l'8 novembre 1971. In altri termini, egli pretende unicamente quanto gli è dovuto, sicchè non può parlarsi qui d'indebito ai sensi della norma citata.

5. Discende da quanto sopra che la decisione impugnata, con cui è stata respinta la pretesa dell'intero prezzo convenuto di fr. 2'690.– e considerata legittima la deduzione di fr. 200.– operata dall'Ufficio cantonale, deve essere annullata. Incombe all'Ufficio cantonale, il quale ha fatto versare a nome dell'acquirente l'importo di fr. 2'490.– al ricorrente, provvedere a che la differenza litigiosa sia versata a quest'ultimo. Poichè il ricorrente non si è valso per il suo gravame dell'opera di un legale, non gli può essere accordata, secondo la costante giurisprudenza del Tribunale federale, un'indennità a titolo di ripetibili.