

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

2C 337/2019

Sentenza del 4 marzo 2021

Il Corte di diritto pubblico

Composizione
Giudici federali Seiler, Presidente,
Aubry Girardin, Hänni,
Cancelliere Ermotti.

Partecipanti al procedimento

1. A. _____,
2. B. _____,
3. C. _____,
4. D. _____,

tutti e quattro patrocinati
dagli avv. Paolo Bernasconi e Andrea Daldini,
ricorrenti,

contro

Comune di X. _____,
patrocinato dall'avv. Mario Molo,
opponente.

Oggetto
Responsabilità dell'ente pubblico,

ricorso contro la sentenza emanata il 27 febbraio 2019 dalla Seconda Camera civile del Tribunale d'appello del Cantone Ticino (12.2017.108).

Fatti:

A.

Il 29 aprile 2009, un'importante colata detritica ha raggiunto la particella yyy del Comune di Z. _____, di proprietà di A. _____, causando ingenti danni.

Il 20 giugno 2012, A. _____, i suoi genitori B. _____ e C. _____, e sua sorella D. _____, hanno notificato il danno al Comune di X. _____ (di seguito: il Comune), ritenendo che quest'ultimo - situato a monte - fosse in parte responsabile dei danni. Il 7 marzo 2013, esperito il necessario tentativo di conciliazione, gli interessati hanno inoltrato alla Pretura competente una petizione con cui hanno chiesto la condanna del Comune al pagamento di una somma di fr. 1'617'331.--, poi aumentata in sede di replica a fr. 1'978'664.98, oltre interessi al 5 % dal 29 aprile 2009, a titolo di risarcimento per i danni causati dal sinistro del 2009.

I fatti del 29 aprile 2009 hanno condotto anche all'apertura di un procedimento penale, nell'ambito del quale sono state segnatamente allestite alcune perizie che si sono poi rivelate pertinenti per la presente causa. In particolare, in una perizia giudiziaria del 3 marzo 2011, i periti hanno indicato le cause della frana e confermato che essa era tra l'altro dovuta a dei comportamenti omissivi del Comune, escludendo categoricamente eventuali cause riferibili alla forza maggiore. Un complemento peritale del 22 settembre 2011 ha poi confermato tali conclusioni.

B.

Con sentenza del 12 giugno 2017, dopo un iter processuale che non occorre qui rievocare, il Pretore, considerando che le pretese degli attori fossero perente e che essi non le avessero inoltre sostanziate in modo sufficiente, ha respinto la petizione.

Il 13 luglio 2017, A. _____, B. _____, C. _____ e D. _____ si sono allora rivolti alla

seconda camera civile del Tribunale d'appello del Cantone Ticino (di seguito: il Tribunale d'appello), la quale, con giudizio del 27 febbraio 2019, ha respinto l'appello nella misura della sua ricevibilità. Per quanto qui di interesse, i Giudici cantonali hanno ritenuto, in sostanza, che il giudizio del Pretore in merito alla perenzione delle pretese degli interessati era corretto, in quanto questi ultimi non avevano notificato il danno entro il termine di perenzione di un anno previsto dalla pertinente legge cantonale. A tal proposito, il Tribunale d'appello ha anzitutto rilevato che, secondo giurisprudenza, tale termine di perenzione comincia a decorrere da quando il danneggiato ha conosciuto la persona responsabile del danno. In relazione al momento a partire dal quale, nella fattispecie, gli attori erano al corrente di chi fossero i responsabili dei danni, i Giudici ticinesi hanno constatato che l'identità dei responsabili - tra cui il Comune - era nota agli attori già dall'inizio di marzo 2011, quando era stata loro notificata la perizia del 3 marzo 2011, e che questi avevano notificato il danno al Comune solamente il 20 giugno 2012. In merito alla questione della conoscenza del danno, il Tribunale d'appello ha considerato che gli interessati, in violazione del loro obbligo di motivazione, non si erano confrontati con la motivazione del Pretore e non avevano spiegato per quali ragioni essa non fosse condivisibile. I Giudici ticinesi hanno quindi ritenuto che su questo punto il giudizio impugnato andava confermato. Infine, ritenendo che l'appello andava in ogni caso respinto in quanto le pretese degli interessati erano perente, l'autorità precedente ha considerato che non fosse necessario esaminare se, come ritenuto dal Pretore, gli attori avessero anche sostanziato in modo insufficiente le pretese in parola.

C.

Il 4 aprile 2019, A._____, B._____, C._____ e D._____ hanno inoltrato dinanzi al Tribunale federale un "ricorso di diritto pubblico", con cui domandano, protestate tasse, spese e ripetibili, l'annullamento della sentenza del Tribunale d'appello del 27 febbraio 2019 e il rinvio della causa al Pretore "affinché vengano assunte tutte le prove richieste dalla parte attrice (in petizione, in replica e in sede di udienza di prime arringhe) e venga emanata una nuova decisione".

La Corte cantonale rinuncia a prendere posizione. L'opponente presenta le proprie osservazioni e chiede la reiezione del ricorso. I ricorrenti hanno replicato.

Con decreto presidenziale del 25 aprile 2019, l'istanza di conferimento dell'effetto sospensivo al gravame è stata respinta.

Diritto:

1.

Il Tribunale federale esamina d'ufficio la sua competenza (art. 29 cpv. 1 LTF) e verifica con piena cognizione l'ammissibilità dei gravami che gli vengono sottoposti (DTF 144 V 280 consid. 1).

1.1. I ricorrenti hanno intitolato la loro impugnativa "ricorso di diritto pubblico", rimedio giuridico che non esiste più dall'entrata in vigore, il 1o gennaio 2007 (RU 2006 1241), della legge federale del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (LTF; RS 173.110). Tale imprecisione non comporta comunque alcun pregiudizio per gli insorgenti, nella misura in cui il gravame adempie le esigenze formali del tipo di ricorso effettivamente esperibile (DTF 138 I 367 consid. 1.1; sentenza 2C 795/2019 del 13 febbraio 2020 consid. 1.1).

1.2. Il presente litigio verte su una richiesta di risarcimento danni fondata sulla legge ticinese del 24 ottobre 1988 sulla responsabilità civile degli enti pubblici e degli agenti pubblici (LResp/TI; RL/TI 166.100), ossia su norme di diritto pubblico cantonale (art. 82 lett. a LTF). La causa non concerne inoltre la responsabilità dello Stato per attività medica, nell'ambito della quale la via del ricorso in materia civile è eccezionalmente aperta (cfr. art. 72 cpv. 2 lett. b LTF; DTF 139 III 252 consid. 1.5; sentenza 2C 34/2017 del 24 agosto 2018 consid. 1.1, non pubblicato in DTF 144 I 318).

L'impugnativa è diretta contro una decisione finale (art. 90 LTF) resa in ultima istanza cantonale da un tribunale superiore (art. 86 cpv. 1 lett. d e cpv. 2 LTF), in una causa che non ricade sotto nessuna delle eccezioni previste dall'art. 83 LTF e il cui valore litigioso è largamente superiore all'importo minimo di fr. 30'000.-- previsto dalla legge nel campo della responsabilità dello Stato (art. 85 cpv. 1 lett. a LTF). La via del ricorso in materia di diritto pubblico è dunque aperta (cfr. sentenza 2C 241/2015 del 3 luglio 2015 consid. 1.1). Malgrado il fatto che, sul piano cantonale, la causa sia stata esaminata dalla seconda camera

civile del Tribunale d'appello ticinese, la competenza per trattare il ricorso spetta alla seconda Corte di diritto pubblico del Tribunale federale (art. 30 cpv. 1 lett. c cifra 1 del regolamento del Tribunale federale del 20 novembre 2006 [RTF; RS 173.110.131]; cfr. sentenza 2C 34/2017 del 24 agosto 2018 consid. 1.1, non pubblicato in DTF 144 I 318).

1.3. Per il resto, l'impugnativa è stata presentata nei termini (art. 100 cpv. 1 LTF) e nelle forme

richieste (art. 42 LTF) dai destinatari del giudizio contestato, con interesse a insorgere (art. 89 cpv. 1 LTF). Il gravame può dunque essere esaminato come ricorso in materia di diritto pubblico.

2.

2.1. Salvo che nei casi - non pertinenti nella fattispecie - citati dall'art. 95 LTF, con il ricorso in materia di diritto pubblico non può essere criticata la violazione del diritto cantonale, di cui è semmai possibile denunciare un'applicazione lesiva del diritto federale e, segnatamente, del divieto d'arbitrio (art. 9 Cost.) o di altri diritti costituzionali (cfr. DTF 137 V 143 consid. 1.2; 133 III 462 consid. 2.3; sentenza 2C 610/2020 del 19 novembre 2020 consid. 2). Le censure di violazione di diritti fondamentali sono tuttavia esaminate dal Tribunale federale unicamente se sono state motivate in modo chiaro, circostanziato ed esaustivo (cfr. art. 106 cpv. 2 LTF; DTF 141 I 36 consid. 1.3).

2.2. Per quanto riguarda i fatti, il Tribunale federale fonda il suo ragionamento giuridico sull'accertamento fattuale che è stato svolto dall'autorità precedente (art. 105 cpv. 1 LTF), eccezione fatta per i casi contemplati dall'art. 105 cpv. 2 LTF. Giusta l'art. 97 cpv. 1 LTF, il ricorrente può censurare l'accertamento dei fatti soltanto se è stato svolto in modo manifestamente inesatto - ovvero arbitrario - o in violazione del diritto ai sensi dell'art. 95 LTF e se l'eliminazione del vizio può essere determinante per l'esito del procedimento (DTF 142 II 355 consid. 6; 139 II 373 consid. 1.6). In conformità al già citato art. 106 cpv. 2 LTF, chi ricorre deve motivare, con precisione e per ogni accertamento di fatto censurato, la realizzazione di queste condizioni. Se ciò non avviene, il Tribunale federale non può tener conto di uno stato di fatto divergente da quello esposto nella sentenza impugnata (cfr. sentenza 2C 300/2019 del 31 gennaio 2020 consid. 2.2, non pubblicato in DTF 146 II 309).

Nella fattispecie, i ricorrenti lamentano un accertamento arbitrario dei fatti in merito al momento a partire dal quale essi "sono venuti a conoscenza di una sicura responsabilità da parte del Comune di X. _____" (ricorso, pag. 13) rispettivamente menzionano una "valutazione arbitraria dei fatti" (ricorso, pag. 14) relativa appunto al momento a partire dal quale il coinvolgimento del Comune appariva sicuro. Tale critica sarà esaminata più avanti (infra consid. 3). Per il resto, siccome non sono validamente messi in discussione, i fatti che risultano dal giudizio querelato vincolano il Tribunale federale (art. 105 cpv. 1 LTF; sentenza 2C 624/2019 del 28 ottobre 2019 consid. 2). Questa Corte fonderà dunque il proprio giudizio sui fatti constatati dall'autorità precedente.

3.

Gli insorgenti sostengono che il Tribunale d'appello sarebbe incorso in arbitrio considerando che la responsabilità del Comune per i danni da loro subito appariva chiaramente già dalla perizia del 3 marzo 2011 (cfr. supra lett. A in fine). A mente dei ricorrenti, essi sarebbero venuti a conoscenza con certezza della responsabilità del Comune solamente dopo aver ricevuto il complemento peritale del 22 settembre 2011 ordinato dal ministero pubblico. Infatti, secondo una perizia di parte del 26 agosto 2011, le cause della frana del 29 aprile 2009 erano riconducibili a eventi meteorologici straordinari. Secondo gli interessati, alla luce di tale perizia, solamente il complemento peritale del 22 settembre 2011 avrebbe chiarito la causa del danno in modo definitivo e reso quindi certa ai loro occhi la responsabilità del Comune. Questa conclusione sarebbe inoltre confermata dalla decisione del procuratore pubblico di ordinare il complemento peritale summenzionato, che dimostrerebbe infatti i dubbi del magistrato inquirente rispetto alle reali cause della frana (ricorso, pag. 13-15).

3.1. L'accertamento dei fatti, rispettivamente l'apprezzamento delle prove, viola il divieto d'arbitrio qualora l'autorità abbia manifestamente travisato il senso e la portata di un mezzo di prova, abbia trascurato di considerare, senza una ragione oggettiva, un mezzo di prova rilevante e importante per l'esito della causa o abbia tratto dai fatti accertati delle conclusioni insostenibili (DTF 143 IV 500 consid. 1.1).

3.2. Nella fattispecie, la perizia giudiziaria del 3 marzo 2011 escludeva "senza ombra di dubbio" eventuali cause riferibili alla forza maggiore, ossia a eventi meteorologici straordinari, e indicava in modo inequivocabile le cause della frana, tra le quali andavano annoverati alcuni comportamenti omissivi del Comune. In siffatte circostanze, non si vede in cosa sarebbe insostenibile ritenere che la responsabilità del Comune era confermata con sicurezza già dalla perizia in questione e che i ricorrenti erano quindi al corrente di chi fossero i responsabili dei danni da inizio marzo 2011, quando è stata loro notificata tale perizia. Il fatto che una perizia di parte allestita successivamente abbia apparentemente rimesso in questione la responsabilità del Comune non è sufficiente a rendere arbitrario l'accertamento dei fatti del Tribunale d'appello su questo punto. Infatti, indipendentemente dall'influenza che essa può aver avuto sul procuratore pubblico in sede penale, una perizia di parte è

considerata alla stregua di una semplice allegazione di parte e ad essa non va attribuito il valore di un mezzo di prova (cfr. DTF 142 II 355 consid. 6; sentenza 2C 974/2019 del 17 dicembre 2020 consid. 7.2). Del resto, il complemento peritale del 22 settembre 2011 ha comunque confermato le conclusioni a cui erano giunti i periti giudiziali il 3 marzo 2011.

Alla luce di quanto precede, la censura di accertamento arbitrario dei fatti sollevata dagli insorgenti appare infondata e va pertanto respinta.

4.

La causa concerne la responsabilità di un ente pubblico (il Comune), determinata secondo le pertinenti norme di diritto cantonale contenute nella LResp/TI, per il danno subito dai ricorrenti in seguito agli eventi del 29 aprile 2009.

4.1. Giusta l'art. 4 cpv. 1 LResp/TI, "l'ente pubblico risponde del danno cagionato illecitamente a terzi da un agente pubblico nell'esercizio delle sue funzioni, senza riguardo alla colpa dell'agente". In merito alla procedura da seguire, l'art. 19 cpv. 1 LResp/TI prevede che "chi pretende il risarcimento del danno o la riparazione morale, prima di promuovere l'azione, deve notificare la propria pretesa, brevemente motivata". Secondo l'art. 25 cpv. 1 LResp/TI, "la responsabilità dell'ente pubblico è perentoria se il danneggiato non presenta la notifica giusta l'art. 19 nel termine di un anno dal giorno in cui ha conosciuto il danno [...]". Infine, giusta l'art. 29 LResp/TI, "il diritto privato federale si applica a titolo suppletivo".

4.2. Secondo giurisprudenza, quando - come nella fattispecie - un cantone adotta delle disposizioni sulla responsabilità dell'ente pubblico e dei suoi agenti (cfr. anche art. 61 cpv. 1 CO [RS 220]), tale responsabilità è retta dal diritto pubblico cantonale (cfr. sentenza 4A 547/2019 del 9 luglio 2020 consid. 4.1). Se le norme cantonali in parola rinviano al diritto privato federale, segnatamente al CO, esso si applica in quanto diritto cantonale suppletivo (cfr. DTF 144 I 318 consid. 5.3.1; sentenza 4A 547/2019 del 9 luglio 2020 consid. 4.1; si veda anche l'art. 29 LResp/TI). A ciò nulla toglie il fatto che, in merito al calcolo del termine di perenzione di cui all'art. 25 cpv. 1 LResp/TI, il Tribunale federale abbia ritenuto ragionevole interpretare tale norma alla luce dei criteri elaborati dalla giurisprudenza per stabilire l'inizio della decorrenza del termine di prescrizione dell'art. 60 cpv. 1 CO (sentenza 4A 580/2008 del 17 marzo 2009 consid. 4.2 e 4.3). Le disposizioni applicate, infatti, sono sempre comunque norme di diritto pubblico cantonale, esaminate dal Tribunale federale unicamente sotto l'angolo dell'arbitrio (cfr. DTF 144 I 318 consid. 5.3.1; sentenza 4A 547/2019 del 9 luglio 2020 consid. 4.1).

4.3. Il Tribunale d'appello, confermando la decisione del Pretore, ha ritenuto che le pretese dei ricorrenti erano perentorie, in quanto questi ultimi non avevano notificato il danno entro il termine di perenzione di un anno previsto dall'art. 25 cpv. 1 LResp/TI.

4.4. Siccome la richiesta di risarcimento degli insorgenti è fondata su norme di diritto pubblico cantonale (cfr. supra consid. 4.1 e 4.2), per rimettere in questione la sentenza impugnata i ricorrenti avrebbero dovuto - come detto - invocare un'applicazione arbitraria (oppure contraria ad altri diritti costituzionali) di tali norme (segnatamente dell'art. 25 cpv. 1 LResp/TI, relativo al termine di perenzione), con delle critiche conformi alle accresciute esigenze di motivazione poste dall'art. 106 cpv. 2 LTF (cfr. supra consid. 2.1). Sennonché, ciò non è in concreto avvenuto. Nell'impugnativa, infatti, gli insorgenti:

- esaminano i criteri di ricevibilità del ricorso (pagg. 2-4);
- presentano una "sintesi dei fatti" e una "sintesi della procedura giudiziaria civile" (pagg. 5-8);
- riassumono parte della motivazione contenuta nella sentenza impugnata (pagg. 9-10);
- espongono il tenore delle norme cantonali pertinenti (art. 19 cpv. 1 e 25 cpv. 1 LResp/TI) e la relativa giurisprudenza, esaminando poi liberamente l'applicazione delle suddette norme al caso di specie fatta dal Tribunale d'appello (pagg. 10-18) e sostenendo segnatamente che non sarebbe "mai intervenuta nessuna perenzione della pretesa degli attori ai sensi dell'art. 25 [LResp/TI]" (pag. 16), in quanto "il termine di un anno dal giorno in cui il danneggiato ha conosciuto il danno è stato rispettato" (pag. 17);
- prendono posizione su una problematica che non è stata esaminata dal Tribunale d'appello, ossia il fatto che, secondo il Pretore, gli attori non avevano sostanziato in modo sufficiente le loro pretese (pagg. 18-27; cfr. supra lett. B in fine), criticando anche oltretutto - in modo inammissibile - direttamente la sentenza pretorile del 12 giugno 2017 (pagg. 22-27).

L'impugnativa non fa menzione alcuna di un'applicazione arbitraria o insostenibile del diritto cantonale

pertinente e non spiega in che modo le norme di diritto cantonale sulla responsabilità dell'ente pubblico citate nel gravame sarebbero state applicate in modo arbitrario dall'autorità precedente. In mancanza di una censura di applicazione arbitraria del diritto cantonale (segnatamente dell'art. 25 cpv. 1 LResp/TI) conforme alle esigenze poste dall'art. 106 cpv. 2 LTF (cfr. supra consid. 2.1), ossia formulata in modo chiaro, circostanziato ed esaustivo, il Tribunale federale non può esaminare tale questione.

5.

Gli insorgenti invocano un abuso di diritto (art. 2 CC) da parte del Comune, il quale avrebbe adottato "una condotta abusivamente dilatoria" (ricorso, pag. 16), in particolare avvalendosi "dell'eccezione di perenzione qui posta in esame [...] con l'intento di sottrarsi alle legittime richieste dei ricorrenti" (ricorso, pag. 15 seg.).

La censura è integralmente fondata su fatti non ritenuti nel giudizio impugnato che non possono essere presi in considerazione (cfr. supra consid. 2.2) e va dunque respinta. Non si vede del resto perché avvalersi di un termine di perenzione previsto dalla legge sarebbe nella fattispecie abusivo.

6.

Per quanto precede, nella ridotta misura della sua ammissibilità, il ricorso è infondato e va respinto.

Le spese giudiziarie seguono la soccombenza e sono poste a carico dei ricorrenti, in solido (art. 66 cpv. 1 e 5 LTF). Non vengono assegnate ripetibili (art. 68 cpv. 3 LTF).

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1.

Nella misura in cui è ammissibile, il ricorso è respinto.

2.

Le spese giudiziarie di fr. 16'000.-- sono poste a carico dei ricorrenti, in solido.

3.

Comunicazione ai patrocinatori dei ricorrenti e dell'opponente, nonché alla Seconda Camera civile del Tribunale d'appello del Cantone Ticino.

Losanna, 4 marzo 2021

In nome della II Corte di diritto pubblico
del Tribunale federale svizzero

Il Presidente: Seiler

Il Cancelliere: Ermotti