

S. 287 / Nr. 46 Beamtenrecht (i)

BGE 71 I 287

46. Sentenza del 4 maggio 1945 nella causa X. contro Strade Ferrate federali.

Seite: 287

Regeste:

Compensazione.

L'ente pubblico può compensare una pretesa di un privato non solo con un credito derivante dal diritto pubblico, ma altresì con un credito di diritto civile (nella specie: una pretesa di risarcimento contro il responsabile che ha cagionato una temporanea invalidità al lavoro ad un funzionario federale) e ciò anche ove il credito della controparte sia fondato sui diritto pubblico (in casu: una pretesa di stipendio di un funzionario federale). Art. 125 cifra 3 CO, art. 46 legge sull'ordinamento dei funzionari federali, art. 125 cifra 2 CO (consid. 5).

Verrechnung: Die Verwaltung kann im öffentlichen Rechte begründete Schulden (hier den Gehalt eines Bediensteten) mit ihren Forderungen an den Gläubiger verrechnen, auch wenn diese nicht auf öffentlichem Recht beruhen (Art. 125, Ziff. 2 und 3 OR, Art. 46 BtG).

Compensation: L'administration peut compenser ce qu'elle doit en vertu du droit public (i. c. traitement d'un employé) avec ce que lui doit son créancier, même lorsque sa créance n'est pas fondée sur le droit public (art. 125 ch. 2 et 3 CO, art. 46 Stat. fonct.).

A. - In data 19 ottobre 1942, il conduttore S.F.F. Y., nel corso di un alterco avuto fuori servizio, per dei motivi di natura privata, con il frenatore S.F.F. X., riportava delle lesioni semplici che gli provocavano una temporanea incapacità al lavoro. Durante il periodo d'invalidità, egli percepiva dall'Amministrazione delle S.F.F. e dall'Istituto nazionale svizzero d'assicurazione contro gl'infortuni la somma di fr. 258,25.

B. - Y. proponeva querela penale contro l'autore. Nel corso del procedimento penale, le parti addivennero, il 15 luglio 1943, ad una transazione giudiziale, in conformità della quale si rimettevano al giudizio inappellabile de bono et aequo del Pretore di Bellinzona, affinché avesse a stabilire se, ed eventualmente in quale misura, X. dovesse indennizzare la parte lesa.

Seite: 288

C. - In seguito, e più precisamente a partire dal novembre del 1943, le S.F.F., in conformità dell'art. 46 del Regolamento dei funzionari II e dell'art. 100 LAMI, si rivalavano della somma versata alla parte lesa durante il periodo d'invalidità al lavoro (per quanto attiene alle prestazioni dell'Istituto nazionale svizzero d'assicurazione contro gl'infortuni, agendo quali rappresentanti dell'Istituto medesimo) mediante delle trattenute mensili di fr. 30 sullo stipendio dell'autore.

Contro tale provvedimento, questi insorgeva con lettera 25 novembre 1943, facendo segnatamente riferimento alla clausola compromissoria della summenzionata transazione giudiziale. Rispondeva la Direzione competente in data 22 dicembre, osservando in sostanza ad X. che, con la transazione giudiziale 15 luglio 1943, egli aveva riconosciuto il fondamento dell'atto d'accusa e che il giudizio arbitrale non avrebbe potuto in alcun modo influire sulle pretese di regresso delle Ferrovie federali e dell'Istituto nazionale d'assicurazione contro gl'infortuni. A1 che X. nulla obiettava, non manifestando ulteriormente il proprio dissenso durante tutto il periodo in cui vennero effettuate le trattenute.

Il 30 novembre 1944, X. faceva nondimeno notificare alla Direzione delle S.F.F. del II Circondario un precetto esecutivo dell'importo di fr. 258,25, adducendo, quale titolo del credito, le summenzionate trattenute sullo stipendio, di cui asseriva l'illegalità. L'escussa interponeva opposizione.

D. - Con domanda 2 febbraio 1945 alla Camera di diritto amministrativo del Tribunale federale, X. chiede che la Direzione del II Circondario venga condannata alla rifusione dell'ammontare delle trattenute. L'attore, desunta la competenza di questa Corte dall'art. 60 LF 30 giugno 1927 sull'ordinamento dei funzionari federali e dall'art. 17 lett. a LF sulla giurisdizione amministrativa e disciplinare (art. 110 lett. a nuova OGF), sostiene, nel merito, che il giudizio sulla sua responsabilità

Seite: 289

civile compete, in conformità della clausola compromissoria di cui alla transazione giudiziale 15 luglio 1943, al Pretore di Bellinzona. Il relativo lodo non è ancora stato prolatato, onde abusive appaiono le trattenute della Direzione del II Circondario delle S.F.F., la quale sembra così volersi sostituire al giudice.

E. - Rispondendo, le S.F.F. hanno innanzi tutto contestato la competenza di questa Corte, trattandosi, nella specie, di una controversia che, per essere essenzialmente di natura civile,

competete ai tribunali d'ordinaria giurisdizione. Per altro l'azione è tardiva. La prima trattenuta sullo stipendio risale dilatti al novembre dell'anno 1943; la più recente al mese di luglio del 1944. Nel merito, le convenute avvertono che, con la transazione giudiziale 15 luglio 1943, le parti hanno inteso di compromettere al Pretore di Bellinzona solo il giudizio sulle pretese della parte lesa che eventualmente dovessero eccedere l'importo delle prestazioni delle S.F.F. e dell'Istituto nazionale d'assicurazione contro gli infortuni. La questione della responsabilità dell'attore nei confronti di Y., rispettivamente verso le S.F.F. e l'Istituto nazionale (surrogati, per l'ammontare delle loro prestazioni, nei diritti del danneggiato), è risolta dalla summenzionata transazione, con la quale X. ha espressamente riconosciuto il fondamento dell'atto d'accusa.

Considerando in diritto:

1.- Con l'azione in esame, X. chiede la rifusione della somma di fr. 258,25, che gli è stata trattenuta sullo stipendio dall'Amministrazione delle S.F.F. a decorrere dal mese di novembre del 1943. Trattasi dunque di una pretesa derivante dal rapporto d'impiego sussistente fra l'attore e le ferrovie convenute. Ora, ai sensi dell'art. 60 cp. 1 LF sull'ordinamento dei funzionari federali - che perfettamente coincide con il disposto dell'art. 110 lett. a nuova OGF: art. 17 lett. a dell'abrogata legge federale sulla giurisdizione amministrativa e disciplinare - il

Seite: 290

tribunale federale giudica, come autorità d'unica giurisdizione, le contestazioni scaturenti dal rapporto d'impiego dei funzionari federali.

D'altro canto, in conformità dell'art. 96 cp. 3 OGF - applicabile, nella specie, giusta il richiamo dell'art. 115 cp. 2 della legge medesima -, questa Camera di diritto amministrativo è competente a decidere la questione, di natura pregiudiziale, se in concreto le S.F.F. avessero il diritto di compensare con lo stipendio dell'attore il credito contro di lui acquisito in forza di surrogazione (art. 46 cp. 4 Regolamento dei funzionari II) e le pretese dell'Istituto nazionale (pure surrogato, giusta l'art. 100 LAMI, nei diritti del danneggiato).

Da tale aspetto, nulla s'opponne quindi alla competenza di questo Tribunale.

2.- Qualche dubbio può invece sorgere circa la competenza di questa Corte dal profilo dei combinati disposti degli art. 114 OGF e 58 Regolamento dei funzionari II, ai sensi dei quali le azioni contro la Confederazione, che abbiano per oggetto delle vertenze di natura pecuniaria risultanti dal rapporto d'impiego, non possono essere intentate innanzi al Tribunale federale se non quando la competente autorità amministrativa si sia pronunciata in merito (nella specie, l'autorità amministrativa che ha nominato il funzionario: cfr. la circolare 25 aprile 1929 No 5002.4 P.C. della Direzione generale delle S.F.F., sub 2, i. f.). L'azione, proposta da X. al Tribunale federale senza che la competente autorità amministrativa si sia pronunciata al riguardo con decisione motivata (v. l'art. 58 cp. 2 Regolamento dei funzionari II), è nondimeno ricevibile, poiché le convenute non hanno specificatamente sollevato tale eccezione d'ordine: sia ch'esse considerino questa condizione formale soddisfatta dal carteggio scambiato con la controparte nei mesi di novembre e dicembre del 1943, sia ch'esse vi abbiano rinunciato, essendo risolte a non dipartirsi dall'opinione espressa, sulla questione pregiudiziale della fondatezza delle trattenute,

Seite: 291

nella loro lettera 22 dicembre 1943. Una siffatta rinuncia tacita, conformemente alla giurisprudenza di questa Corte, è ammissibile (sentenza del Tribunale federale 19 settembre 1935 - non pubblicata - nella causa Pellencini contro la Cassa pensioni e di soccorso del personale delle S.F.F.).

Nulla s'opponne pertanto, anche a tale riguardo, alla competenza di questo Tribunale.

3.- La censura di tardività formulata dalle ferrovie convenute è priva di fondamento. Nessuna norma procedurale stabilisce difatti che le azioni fondate sull'art. 110 lett. a OGF debbano essere proposte entro un dato termine, salve restando le norme reggenti la prescrizione.

4.- In conformità dell'art. 46 cp. 4 Regolamento dei funzionari II, l'Amministrazione delle S.F.F. può esigere che il funzionario colpito da incapacità al lavoro l'autorizzi a far valere, essa stessa, le pretese di risarcimento per invalidità contro il terzo responsabile.

D'altro canto, giusta l'art. 100 LAMI, l'Istituto nazionale d'assicurazione contro gli infortuni è surrogato, per l'ammontare delle sue prestazioni, nei diritti dell'assicurato contro il terzo responsabile.

In virtù degli anzidetti disposti legali, l'Amministrazione delle S.F.F. e l'Istituto nazionale d'assicurazione contro gli infortuni sono subentrati, per l'ammontare delle loro prestazioni, nei diritti di risarcimento di Y. verso l'attore, con ciò che le convenute acquistavano ad un tempo il diritto di rivalersi su quest'ultimo anche per quanto concerne le prestazioni dell'Istituto nazionale, provvedendo le S.F.F., per il loro personale, al servizio d'agenzia di detto Istituto.

5.- Non vi è dubbio che il credito di risarcimento verso X., acquisito dall'Amministrazione delle S.F.F. e dall'Istituto nazionale in virtù degli art. 46 cp. 4 Regolamento dei funzionari II e dell'art. 100 LAMI, è obbligazione di diritto privato, nulla mutando a tale riguardo la circostanza che i surriferiti disposti di

legge - in conformità dei quali

Seite: 292

s'ebbe il cambiamento del subietto attivo nel rapporto giuridico - appartengono al diritto pubblico. All'incontro il credito dell'attore verso l'Amministrazione delle S.F.F. a titolo di stipendio costituiva un'obbligazione di diritto pubblico, fondata sull'ordinamento 30 giugno 1927 dei funzionari federali. L'eterogeneità dei due crediti fa sorgere la questione della loro compensabilità. È, in termini più concreti, da chiedersi se le ferrovie convenute avessero la facoltà di opporre, in compensazione della pretesa di diritto pubblico dell'attore, il credito di diritto privato di cui avevano acquisito l'esercizio, conformemente a quanto esposto alla cifra precedente. La fattispecie non sembra essere compresa dall'art. 46 legge sull'Ordinamento dei funzionari federali, il quale, nonostante il più lato tenore della rubrica che lo precede, sembra limitarsi a regolare la compensazione di obbligazioni di diritto pubblico (stipendi, indennità di residenza, assegni) con pretese della stessa natura (somme che l'assicurato o il depositante deve versare in conformità degli statuti delle Casse d'assicurazione della Confederazione, indennità per alloggi di servizio e multe). Nel caso concreto trattasi invece, come già s'ebbe ad avvertire, della compensazione di una pretesa di diritto privato con un'obbligazione fondata sul diritto pubblico. Un'indicazione ci è data al riguardo dall'art. 125 cifra 3 CO. Stabilisce questo disposto, consacrando un principio largamente professato dalla dottrina giuridica, che le obbligazioni di diritto pubblico - ad esempio un debito fiscale - verso enti pubblici non possono essere estinte mediante compensazione, contro la volontà del creditore. Ne scende, argomentando a contrario (e l'illazione è univocamente ammessa dalla dottrina e dalla giurisprudenza, cfr. VON TUHR-SIEGWABT, Allgemeiner Teil des Schweizerischen Obligationenrechts, p. 644, nota 85 e le sentenze ivi citate; BECKER, commentario all'art. 125 CO, p. 519, cifra marginale 6; JANGGEN, Die Compensation nach

Seite: 293

schweiz. Obligationenrecht, p. 93 i. f., p. 94 e nota 1 ib., per quanto attiene alla corrispondente disposizione dell'art. 132 cifra 3 del CO del 1881; RU 56 III 246) che l'ente statale, dal canto suo, può senz'altro opporre un suo credito di diritto pubblico - ad esempio per imposte - in compensazione di un credito che un privato abbia nei suoi confronti. Non si scorge quindi perché un ente statale non debba poter compensare un credito di un privato - foss'anche di diritto pubblico, com'è il caso nella specie-opponendogli una pretesa di diritto civile. Nessuna disposizione dell'ordinamento dei funzionari s'oppona a tale riguardo; né vi osta il CO, il quale, in materia di compensazione d'obbligazioni eterogenee - di diritto civile e di diritto pubblico-contempla la sola limitazione dell'art. 125 cifra 3.

Non si perverrebbe ad un diverso risultato ove in concreto si dovesse ammettere l'applicabilità dell'art. 46 dell'ordinamento dei funzionari, movendo segnatamente dal rilievo, cui si è già accennato, che la rubrica della detta disposizione non distingue la natura della pretesa opposta in compensazione dallo Stato, per argomentare che il secondo capoverso del disposto in parola rinvia, per le ipotesi non contemplate dal primo comma (com'è il caso nella specie, in cui il credito opposto in compensazione dalle S.F.F. è pretesa di diritto civile) alle norme del CO.

Entrambi i motivi conducono quindi all'applicazione degli art. 120 ss. CO. In particolare, avrebbe potuto aver pratico rilievo, nel caso in esame, la norma dell'art. 125 cifra 2 leg. cit., secondo la quale il lavoratore può opporsi alla compensazione della pretesa di stipendio, nella misura in cui la mercede gli sia assolutamente necessaria per il proprio sostentamento e per quello della famiglia. L'attore, pur protestando, in data 25 novembre 1943, contro le trattenute, non ha però sostenuto che esse eccedessero i limiti stabiliti dall'art. 125 cifra 2 CO.

6.- L'attore contesta per altro il credito opposto in compensazione dalle S.F.F. e chiede il versamento delle

Seite: 294

quote di stipendio non percepite. La legge sull'ordinamento dei funzionari non contempla un termine entro il quale debba essere esperita tale azione; né la convenuta ha sollevato - l'eccezione della prescrizione, la quale sarebbe del resto infondata, essendo applicabile per analogia alla pretesa in argomento il termine decennale dell'art. 127 CO o, nell'ipotesi più sfavorevole all'attore, quella quinquennale dell'art. 128 cifra 3 leg. cit. (cfr. FLEINER, Les principes généraux du droit administratif allemand, p. 42 i. f. e p. 43).

La pretesa di rimborso delle trattenute è infondata. Da un lato, le prestazioni delle Ferrovie federali e dell'Istituto nazionale alla parte lesa, a titolo di stipendio durante il periodo d'invalidità e di spese mediche, sono incontestate; d'altro canto, la responsabilità dell'attore è dimostrata dalla transazione giudiziale 15 luglio 1943, con la quale X. deplorava il fatto indicato nell'atto d'accusa, di cui riconosceva il fondamento.

Vero è che la transazione in argomento demanda al giudizio inappellabile «de bono et aequo» del Pretore di Bellinzona la questione se, e eventualmente in quale misura, l'attore sia tenuto ad indennizzare la parte lesa. Se non che la clausola compromissoria non poteva evidentemente concernere le pretese di risarcimento nella misura in cui erano passate alle S.F.F. e all'Istituto nazionale in virtù di surrogazione: al riguardo nulla poteva difatti stipulare Y., trattandosi di un credito che non gli competeva. Ne scende che il patto arbitrale di cui è questione non è opponibile alla convenuta.

7.- L'azione appare del resto infondata per un secondo motivo. È invero da ritenere che fra le parti sia intervenuta, nel dicembre del 1943, una convenzione vera e propria relativamente alla compensazione in argomento: convenzione venutasi a costituire in seguito al comportamento concludente dell'attore che, col suo silenzio, tacitamente rinunciava ad opporsi alle trattenute con le quali la controparte manifestava la volontà di opporre, in

Seite: 295

compensazione della pretesa di stipendio del funzionario, il suo credito di regresso.

Sta di fatto che in seguito alla lettera 22 dicembre 1943, con la quale le ferrovie convenute significavano ad X. che il giudizio arbitrale del Pretore di Bellinzona non avrebbe potuto influire sul loro credito di regresso, l'Amministrazione delle S.F.F. procedeva mensilmente a trattenere sullo stipendio dell'attore - senza che questi avesse a manifestare il proprio dissenso - la somma di fr. 30. Fu solo in data 1 dicembre 1944, vale a dire dopo oltre un anno, che X. fece notificare alle S.F.F. un precetto esecutivo per l'importo delle trattenute.

Ora è palese che l'attore, ove avesse inteso di opporsi alla compensazione, avrebbe dovuto comunicare tempestivamente alle convenute di non condividere l'opinione di cui alla loro lettera 22 dicembre 1943.

In tali circostanze è da stimare, conformemente a quanto stabilito dall'art. 6 CO, che l'attore abbia dato il suo assenso alla compensazione.

Il Tribunale federale pronuncia:

La domanda è respinta