

Verfahren
Procedura
Procedura

3 Distinzione tra procedura di diritto pubblico e procedura di diritto civile.

- La domanda principale dell'attrice volta alla rimozione immediata dell'allacciamento alla rete fognaria, fondata su norme di diritto privato, è di natura civile (consid. 2-2.5).
- In difetto di una base giuridica per la riscossione di tasse, le domande subordinate strettamente connesse alla domanda principale relative al pagamento di una tassa di allacciamento devono essere intese come richieste di risarcimento danni di diritto privato (consid. 2.6).
- Il pagamento dei costi di gestione non deriva da una base giuridica di diritto pubblico, bensì da una pretesa per l'utilizzo indebito della proprietà, motivo per cui anche questa richiesta deve essere qualificata come di diritto privato (consid. 2.7).
- L'azione deve pertanto essere considerata come un'azione di diritto privato e rientra nella competenza dei tribunali civili (consid. 3).

Unterscheidung zwischen öffentlich-rechtlicher Streitigkeit und zivilrechtlicher Streitigkeit.

- Der auf privatrechtlichen Normen beruhende Hauptantrag der Klägerin auf sofortige Entfernung des Anschlusses an der Kanalisation ist privatrechtlicher Natur (E.2-2.5).
- Mangels Rechtsgrundlage für die Erhebung von Gebühren sind die mit dem Hauptantrag eng verbundenen Eventualanträge bezüglich der Zahlung einer Anschlussgebühr als privatrechtliche Schadenersatzanträge zu betrachten (E.2.6).
- Die geforderte Zahlung der Verwaltungskosten ergibt sich nicht aus einer öffentlich-rechtlichen Rechtsgrundlage, sondern aus einem Anspruch wegen ungerechtfertigter Verwendung des Eigentums, weshalb dieser Antrag ebenfalls als privatrechtlich zu qualifizieren ist (E.2.7).
- Die Klage ist daher als privatrechtliche Klage anzusehen und fällt in die Zuständigkeit der Zivilgerichte (E.3).

Considerando in diritto:

2. Occorre esaminare la competenza di questo Tribunale e con ciò la ricevibilità dell'azione. Gli ulteriori presupposti processuali non danno invece adito a contestazioni.

2.1. I casi pendenti presso il Tribunale amministrativo del Cantone dei Grigioni sono stati trasferiti al Tribunale d'appello del Cantone dei Grigioni al momento dell'entrata in vigore della LOG il 1° gennaio 2025 (art. 122 cpv. 5 LOG).

2.2. Nella procedura d'azione giudiziaria ai sensi dell'art. 63 segg. LGA, il Tribunale d'appello giudica, fra le altre, controversie di diritto pubblico e amministrativo fra enti e istituti di diritto pubblico equivalenti nella gerarchia (art. 63 cpv. 1 lett. a LGA).

2.3. L'attrice e la convenuta sono due enti (corporazioni di comuni) di diritto pubblico apparentemente equivalenti nella gerarchia. Tuttavia, innanzitutto occorre analizzare se si è in presenza di una controversia di diritto pubblico o amministrativo o se, piuttosto, si tratta di una controversia di diritto civile.

2.4. Per distinguere tra questi due ambiti del diritto, sono state sviluppate diverse teorie rispettivamente diversi criteri. Si tratta principalmente della:

- teoria della subordinazione: sottopone al diritto pubblico i rapporti in cui una parte, di fatto o di diritto, è superiore all'altra e, al diritto privato, quelli in cui le parti si situano sullo stesso piano sotto tutti i punti di vista. Se lo Stato in qualità di detentore del potere statale si pone di fronte a un privato, sussiste un rapporto di sovraordinazione/subordinazione.
- teoria degli interessi: qualifica le norme giuridiche e i rapporti giuridici su cui si fondano di diritto pubblico o diritto privato, a seconda se tutelano esclusivamente o principalmente l'interesse pubblico o gli interessi privati. Le norme emanate esclusivamente o prevalentemente a scopi di interesse pubblico vengono ascritte al diritto pubblico.
- teoria della funzione: qualifica le norme giuridiche di diritto pubblico quando regolano la realizzazione di compiti pubblici o l'esercizio di un'attività pubblica. Se una norma serve all'adempimento di compiti pubblici, essa rientra nel diritto pubblico.
- teoria modale (o criterio della sanzione): attribuisce una norma all'uno o all'altro diritto a seconda che la sua violazione comporti conseguenze o sanzioni di natura giuridica di diritto privato o di diritto pubblico. Se l'esecuzione di una determinata norma o l'adozione della sanzione da essa prevista (per una violazione) spetta a un ente amministrativo, tale norma fa parte del diritto pubblico.

Nessuno dei suddetti metodi ha la precedenza a priori (pluralismo metodologico). Piuttosto, in ogni singolo caso va esaminato quale criterio di distinzione si adatta meglio alle circostanze concrete, tenendo così conto del fatto che alla distinzione tra diritto privato e diritto pubblico sono attribuite funzioni molto diverse a seconda delle esigenze normative e delle conseguenze giuridiche in questione nel singolo caso (cfr.

DTF 149 I 25 consid. 4.4.4, 138 II 134 consid. 4.1, 132 V 303 consid. 4.4.2, 128 III 250 consid. 2a). I criteri meramente formali come il fatto che la norma sia stata emanata quale diritto pubblico o privato (teoria della fonte giuridica, "Rechtsquellen-theorie"), la forma giuridica in cui l'autorità può aver agito (teoria della forma giuridica, "Rechtsformentheorie"), o il fatto che la norma applicabile sia imperativa (o meno), sono generalmente solo di secondaria importanza (cfr. sentenza del Tribunale federale 2C_386/2014, 2C_394/2014 del 18 gennaio 2016 consid. 2).

2.5. Nel caso di specie, la teoria della subordinazione – in questo caso suggerente un litigio di diritto privato, data la presumibile parità gerarchica delle parti entrambe incaricate di compiti di diritto pubblico – è inconferente, siccome l'art. 63 cpv. 1 lett. a LGA prevede espressamente la competenza del Tribunale d'appello in procedura d'azione giudiziaria (di diritto amministrativo) anche se coinvolti sono enti di gerarchia equivalente. Proseguendo nell'analisi, va evidenziato che in questo caso l'oggetto del litigio è l'allacciamento da parte della convenuta agli impianti di proprietà dell'attrice di smaltimento delle acque, stando a quest'ultima avvenuto abusivamente, senza la sua autorizzazione. Con il petitio principale l'attrice chiede l'immediata rimozione dell'allacciamento della convenuta al suo impianto, fondandosi su un'azione negatoria ai sensi dell'art. 641 cpv. 2 CC e su un'azione di manutenzione giusta l'art. 928 CC. Queste norme tutelano la proprietà risp. il possesso. In questo senso, in applicazione della teoria degli interessi e di quella della funzione, le norme evocate salvaguardano principalmente interessi di natura privata, ossia la tutela della proprietà privata dell'attrice al relativo impianto. La possibilità che la convenuta, a sua difesa, invochi delle disposizioni di diritto pubblico inerenti all'obbligo di allacciamento (artt. 11 segg. LPAc, concernerebbe tutt'al più la questione dell'illiceità della presunta ingerenza, ma non qualificherebbe la presente azione di diritto pubblico. Inoltre, riguardo all'ulteriore criterio relativo alle conseguenze, va osservato che, se l'azione venisse accolta nel suo petitio principale, quale conseguenza si pronuncerebbe un obbligo di rimuovere la canalizzazione della convenuta dall'impianto dell'attrice in base alle precitate norme del CC. Pertanto, anche secondo la teoria modale la natura del contenzioso è privata. Altresì la teoria della fonte giuridica nonché la teoria della forma giuridica lasciano presagire che si tratti di un contenzioso di natura di diritto privato. Ne discende che non è dato entrare nel merito del petitio principale n. 1.

2.6. Riguardo invece ai petiti in via eventuale e subeventuale n. 2 e 3, con cui l'attrice chiede il versamento di una tassa di allacciamento oltre a interessi, va osservato che a loro sostegno l'attrice non ha indicato una base giuridica. Una tassa di allacciamento potrebbe essere riscossa solo su una base giuridica di diritto pubblico. Questa non è ravvisabile nel caso di specie, poiché alla corporazione di comuni, qui parte attrice, in base al rispettivo Statuto approvato dal Governo del Cantone dei Gri-

gioni il 15 novembre 1994 nonché ad altre disposizioni di legge cantonali o comunali (v. art. 43 dello Statuto [doc. B.2]), non è stato delegato (dai comuni costituenti) il compito di riscuotere tasse di allacciamento e sulle acque di scarico (al riguardo cfr. p. es. art. 37 del Regolamento canalizzazioni del Comune di K._____). Inoltre, giova rilevare che il petito deve essere interpretato tenendo in considerazione il principio della buona fede e, in particolare, alla luce delle motivazioni addotte (DTF 137 III 617 consid. 6.2; 137 II 313 consid. 1.3; 135 I 119 consid. 4; sentenze del Tribunale federale 5A_93/2023 del 20 settembre 2023 consid. 1.2.2 e 4A 440/2014 del 27 novembre 2012 consid. 3.3). In questo senso si ravvisa che parte attrice, nella sua azione, a più riprese, si riferisce alla possibilità di richiesta di risarcimento danni ai sensi dell'art. 928 cpv. 2 CC, facendo al contempo riferimento all'art. 41 CO. Infine, si rileva che l'art. 41 del succitato Statuto prevede che terzi che, con impianti o interventi danneggiano la corporazione, rispondono direttamente nei suoi confronti secondo le disposizioni legali vigenti. Essendosi basata parte attrice su norme di diritto civile, non avendo quest'ultima una base legale per prelevare tasse, nonostante le sue pretese menzionino "tassa di allacciamento", le richieste eventuali di cui ai petiti n. 2 e 3 vanno intese – tenuto conto del principio della buona fede – come delle richieste d'indennizzo nell'eventualità che si rigetti il petito principale e, quindi, classificate di natura giuridica di diritto privato. Per di più, essendo delle richieste eventuali, vi è una relazione con il petito principale stretta a tal punto da richiedere un trattamento uniforme da parte di un unico Tribunale, ossia quello competente per il petito principale. Di conseguenza, i petiti eventuali n. 2 e 3 eludono anch'essi la competenza di questo Tribunale e vanno trattati nell'ambito della richiesta principale dal tribunale civile.

2.7. In punto al petito n. 4, con cui l'attrice chiede il pagamento dei costi di gestione per gli anni 2019, 2020, e 2021 oltre a interessi nonché il rigetto dell'opposizione in via definitiva, di primo acchito sembrerebbe trattarsi di una materia giuridica di diritto pubblico. Infatti, l'attrice pretende il pagamento di costi di gestione fondandosi sugli artt. 50 e 51 del proprio Statuto e la gestione del collettore delle acque di scarico da parte sua costituisce evidentemente un compito pubblico. Senonché, va rilevato che detto Statuto non costituisce una base legale per prelevare contributi di gestione presso terzi, all'infuori dei comuni membri della corporazione. Come menzionato sopra, non sussiste nemmeno un contratto di diritto pubblico tra le parti. Il pagamento dei costi di gestione richiesto dall'attrice discende dunque piuttosto da una pretesa per l'utilizzo indebito della sua proprietà. In considerazione entra possibilmente un'azione di indebito arricchimento di cui all'art. 62 segg. CO. La questione va dunque altresì qualificata di natura giuridica privata.

3. [...] Nella fattispecie in esame, da quanto sopra risulta chiaramente che le pretese della ricorrente non trovano fondamento nel diritto pubblico. Pertanto, si giustifica il rilascio di una decisione di non entrata nel merito in difetto di competenza.

VR1 24 67

Sentenza del 13 marzo 2025