[AZA 1/2]

1P.559/2000

I CORTE DI DIRITTO PUBBLICO
****

1°febbraio 2001

Composizione della Corte: giudici federali Aemisegger, presidente
della Corte e vice-presidente del Tribunale federale, Catenazzi e Pont Veuthey, supplente.
Cancelliere: Gadoni.

_____

Visto il ricorso di diritto pubblico dell'11 settembre 2000 presentato da Franziska, Jacqueline eGiulia B i g n a- s c a, Biasca, patrocinate dall'avv. Flavio Gemetti, Lugano, contro la decisione emessa il 21 giugno 2000 dalla Commissione di ricorso di II. istanza in materia di raggruppamento di terreni nel Comune di L o d r i n o, nella causa che oppone le ricorrenti alla comunione ereditaria fu Clementina Sacchi, composta di Sara B i a s c a, Prosito, Iride M a t t e i, Osogna, Dina Bassi, Bellinzona, Gabriele Sacchi, Bellinzona, Carlo Sacchi, Iragna eMassimo Sacchi, Lodrino, patrocinati dall'avv.
dott. Alberto Agustoni, Bellinzona, in materia di raggruppamento terreni;
Ritenuto in fatto :

A.- Franziska, Jacqueline e Giulia Bignasca sono comproprietarie, in ragione di 1/3 ciascuna, della particella n. 4597 RT di Lodrino, di complessivi m2 3020, che deriva sostanzialmente dall'unione delle precedenti particelle n. 1530, 1531 e 1536. La comunione ereditaria Sacchi è proprietaria della particella confinante n. 4596 RT, che corrisponde essenzialmente alla n. 1529 del vecchio stato; nel 1942 era stato iscritto, senza ulteriori precisazioni, a favore di quest'ultima particella e a carico della n. 1530, un diritto di passo.

Con il progetto di nuovo riparto è stato istituito a favore del fondo n. 4596 RT e a carico del fondo n. 4597 RT un diritto di passo veicolare.

B.- Franziska, Jacqueline e Giulia Bignasca hanno impugnato il progetto dinanzi alla Commissione di ricorso di I istanza (Commissione I) chiedendo la soppressione del diritto di passo veicolare. Il ricorso è stato accolto con giudizio del 31 ottobre 1998 dalla Commissione I, che ha ritenuto come la servitù in questione fosse sempre stata esercitata quale diritto di passo pedonale; una sua estensione in diritto di passo veicolare non era giustificata dalle esigenze del nuovo riparto e violava quindi l'art. 20 cpv. 3 della legge ticinese sul raggruppamento e la permuta dei terreni, del 23 novembre 1970 (LRPT). L'autorità di I istanza ha pertanto deciso di sopprimere il diritto di passo veicolare e di iscriverne uno pedonale.

Questa decisione è stata impugnata dalla comunione ereditaria Sacchi dinanzi alla Commissione di ricorso di II istanza (Commissione II). Con decisione del 21 giugno 2000 quest'ultima ha accolto il ricorso e ordinato l'iscrizione di un diritto di passo veicolare a favore della particella n. 4596 e a carico della n. 4597. La Commissione II ha in particolare ritenuto che occorreva garantire un accesso sufficiente al fondo n. 4596, edificabile, e sito in zona artigianale-industriale; dal sopralluogo era inoltre emerso che non esisteva altra possibilità di accesso al fondo dominante, che la servitù non pregiudicava le controparti, che sul terreno erano state riscontrate tracce riconducibili al passaggio di veicoli e che non appariva comunque arbitrario interpretare la "servitù di passo" già iscritta a registro fondiario nel senso di un diritto di passo veicolare.

C.- Franziska, Jacqueline e Giulia Bignasca impugnano la decisione della Commissione II con un ricorso di diritto pubblico al Tribunale federale, chiedendone l'annullamento.
Fanno valere una violazione della garanzia della proprietà, un arbitrio nell'accertamento dei fatti e nell'applicazione del diritto cantonale e un diniego di giustizia. Dei motivi si dirà, in quanto necessario, nei considerandi.

Il Consorzio raggruppamento terreni di Lodrino e la Sezione delle bonifiche fondiarie e del catasto hanno comunicato di rimettersi all'eventuale risposta della Commissione II. Quest'ultima non ha formulato osservazioni e si rimette al giudizio del Tribunale federale.

Il 13 ottobre 2000 il Presidente della I Corte di diritto pubblico ha accolto l'istanza di effetto sospensivo contenuta nel ricorso.

Considerando in diritto :

1.- a) Il Tribunale federale esamina d'ufficio e con piena cognizione l'ammissibilità dei ricorsi che gli vengono sottoposti, senza essere vincolato, in tale ambito, dagli argomenti delle parti o dalle loro conclusioni (DTF 126 I 207 consid. 1, 126 III 485 consid. 1, 125 I 253 consid. 1a).

b) Il tempestivo ricorso di diritto pubblico è rivolto contro una decisione cantonale di ultima istanza in materia di raggruppamento terreni (art. 37 cpv. 5 LRPT) ed è fondato sulla pretesa violazione degli art. 26 Cost. e 9 Cost. : esso è, di massima, ammissibile secondo gli art. 84 cpv. 1 lett. a e 87 OG. La legittimazione delle ricorrenti, in quanto proprietarie del fondo serviente, è pacifica (art. 88 OG).

c) Conformemente all'art. 90 cpv. 1 lett. b OG e alla giurisprudenza, il ricorso di diritto pubblico deve contenere l'esposizione concisa dei diritti costituzionali o delle norme giuridiche che si pretendono violati e precisare in che consista l'asserita lesione (DTF 125 I 71 consid. 1c, 122 I 70 consid. 1c). Ove le ricorrenti accennano a un asserito diniego di giustizia e alla violazione di norme del diritto federale sulla competenza delle autorità, senza tuttavia spiegarne le ragioni come la prassi del Tribunale federale esige, il ricorso non adempie i citati requisiti di motivazione ed è pertanto inammissibile. D'altra parte, la Commissione II ha fondato la sua competenza sulla LRPT, che costituisce diritto cantonale (cfr. 703 CC; DTF 116 Ib 24 consid. 4).

d) Poiché gli atti già danno un quadro completo della situazione, il sopralluogo cui accennano le ricorrenti non è necessario e non viene quindi effettuato (art. 95 OG; DTF 123 II 248 consid. 2a, 122 II 274 consid. 1d).

2.- Nel merito, le ricorrenti contestano l'aggravio del loro fondo con una servitù di passo veicolare, lamentando una violazione degli art. 26 (garanzia della proprietà) e 9 Cost. (divieto dell'arbitrio). Sostengono che l'art. 20 cpv. 3 LRPT non sarebbe una base legale sufficiente per costituire la criticata servitù, la quale non sarebbe nemmeno giustificata dall'interesse pubblico; criticano inoltre la mancata corresponsione di un'indennità per la restrizione subita.

a) Il Tribunale federale, quando deve controllare l'interpretazione e l'applicazione di norme cantonali, limita la propria cognizione all'arbitrio anche per quanto riguarda la presunta violazione della garanzia costituzionale della proprietà, salvo nei casi in cui la restrizione sia particolarmente grave (sulla nozione cfr. DTF 110 Ib 266 consid. 4 e rinvii, 109 Ia 189 consid. 2, 95 I 372 consid. 4, 523 consid. 4; Walter Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2a ed., Berna 1994, pag. 180). Di regola, in materia di raggruppamento terreni le restrizioni predisposte dalla normativa cantonale non sono considerate gravi (cfr. Adelio Scolari, Commentario, Bellinzona 1996, pag. 299, n. 597); basta che la legge - in ossequio al principio derivante dall'art. 26 Cost. , e in precedenza dall'art. 22ter vCost. - garantisca agli interessati la compensazione in natura (DTF 104 Ia 337 consid. 2 e rinvii). Questa esigenza è rispettata dalla legislazione ticinese con l'art. 19 LRPT relativo ai criteri del nuovo riparto. Ne deriva che l'esame del Tribunale federale è limitato all'arbitrio, per cui la censura di lesione della garanzia della proprietà si identifica con quella di arbitrio e non ha portata autonoma (DTF 119 Ia 21
consid. 1a, 117 Ia 249 consid. 2, 116 Ia 182 consid. 3 e rinvii, 115 Ia 314 consid. 2b).

b) Secondo l'art. 20 cpv. 3 LRPT il progettista e la Commissione di ricorso di prima e seconda istanza possono istituire o sopprimere servitù per le esigenze del nuovo riparto. Il Tribunale federale ha già avuto modo di precisare (cfr. sentenza inedita del 13 giugno 1980 nella causa P., consid. 1) che tale disposizione permette, nel quadro delle operazioni di raggruppamento dei terreni, di costituire a favore, rispettivamente a carico, di fondi

del nuovo riparto servitù di passo necessario analoghe a quelle previste dall'art. 694 CC. Questa circostanza è in particolare data qualora un simile diritto di passo sia indispensabile all'urbanizzazione delle particelle interessate. In effetti, secondo la giurisprudenza del Tribunale federale relativa all'art. 694 CC, un accesso sufficiente deve essere garantito innanzitutto mediante strumenti pianificatori (DTF 121 I 65 consid 4b, 120 II 185 consid. 2c): è tale il raggruppamento dei terreni (sentenza del 20 ottobre 1982 nella causa W-R. , consid. 3, pubblicata in ZBl 1983, pag. 183 segg. ; cfr. anche art. 1 cpv. 2 LRPT), che costituisce uno strumento adeguato a urbanizzare i fondi edificabili (DTF 121 I 65 consid. 5b/aa; Leo Schürmann/Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 3a ed., Berna 1995, pag. 197 seg.). L'urbanizzazione dei fondi è di regola garantita da vie pubbliche; tuttavia, le disposizioni in materia di miglioramenti del suolo comprendono la possibilità di urbanizzare singoli fondi con servitù di diritto privato (cfr. art. 703 CC; DTF 52 I 149 consid. 1, pag. 151 seg. ; sentenza del 15 settembre 1994 nella causa D.S., consid. 2b).

3.- a) L'accertamento della Commissione II secondo cui la servitù di passo iscritta nel 1942 a carico della particella n. 1530 sarebbe stata di tipo veicolare è invero manifestamente insostenibile e quindi arbitrario, mancando sufficienti elementi suscettibili di far trarre questa conclusione.
In effetti, pur se un cancello avrebbe impedito loro l'accesso, i proprietari del fondo dominante hanno riconosciuto di non avere mai potuto accedere al loro fondo con degli autoveicoli (cfr. verbale del 1°ottobre 1997 dinanzi alla Commissione I). Né risulta che essi si siano adoperati per potervi transitare con mezzi di trasporto. Del resto, la loro particella è inedificata e la sola circostanza che su quella serviente vi siano delle tracce di veicoli, secondo le ricorrenti riconducibili al loro stesso passaggio, non permette di concludere che il diritto di passo fosse, nel vecchio stato, veicolare. Secondo quanto emerge dal verbale di sopralluogo del 18 febbraio 2000 dinanzi alla Commissione II queste tracce terminano peraltro in corrispondenza del fabbricato sub. B della particella n. 4597. In queste circostanze l'autorità cantonale non poteva, senza incorrere nell'arbitrio, concludere che la servitù preesistente fosse più estesa di un diritto di passo pedonale.

Tuttavia, come visto (consid. 2b), la costituzione di servitù di passo è, di massima, compatibile con la procedura del raggruppamento dei terreni. La Commissione II ha accertato che non vi sono altri accessi praticabili verso la particella n. 4596 sui fondi Bignasca. In questa sede le ricorrenti criticano a torto tale accertamento, asserendo che l'autorità cantonale avrebbe omesso di verificare se esistono tracciati alternativi su cui poter esercitare la servitù. Non spiegano però per quali ragioni tale accertamento, che corrisponde invero a quanto risulta dal verbale di sopralluogo del 18 febbraio 2000 sottoscritto dalle parti, sarebbe arbitrario. Del resto, in quella sede, le ricorrenti non hanno chiesto all'autorità cantonale di ultima istanza di eseguire ulteriori accertamenti e, dinanzi alla Commissione I, avevano essenzialmente contestato che la servitù di passo pedonale fosse estesa in un diritto di passo veicolare.

Certo, nella fattispecie, il raggruppamento non ha mutato in modo rilevante il precedente assetto fondiario.
Con il nuovo riparto le precedenti particelle n. 1530, 1531 e 1536 sono state riunite, senza sostanziali modifiche, nella particella n. 4597 delle ricorrenti, mentre il fondo n. 4596 della controparte corrisponde essenzialmente al n. 1529 del vecchio stato. Tuttavia la situazione della particella n. 4596, che è in zona edificabile, comporta l'esigenza di garantirle un accesso sufficiente (art. 22 cpv. 2 lett. b e art. 19 cpv. 1 LPT). Ciò giustificava pertanto, in un caso come il presente, la necessità di non lasciare la servitù limitata al passo pedonale, ma di estenderla al passo veicolare. I fondi situati nella zona edilizia devono infatti essere resi accessibili, nella misura in cui ciò sia tecnicamente possibile, per i veicoli (cfr. per analogia, relativamente all'accesso necessario secondo l'art. 694 CC: DTF 120 II 185 consid. 2, 110 II 125 consid. 4 e 5, 107 II 323 consid. 2, 101 II 314 consid. 3, 93 II 167 consid. 2).

b) Il principio della compensazione reale impone che, dopo la procedura di raggruppamento, i proprietari di fondi inseriti nel comprensorio ricevono terreni quantitativamente e qualitativamente equivalenti ai fondi ceduti (cfr. art. 19 LRPT; DTF 122 I 127 consid. 5, 105 Ia 324 consid. 2c). Questa garanzia non è tuttavia rispettata in concreto, vista la restrizione alla proprietà connessa all' istituzione della servitù di passo veicolare, che aggrava sensibilmente la situazione precedente, ove il passo era soltanto pedonale. In effetti, la Commissione II non ha tenuto conto dei vantaggi e degli aggravi creati dall'estensione di questo diritto, rispettivamente di questo onere.

Su questo punto essa è pertanto incorsa nell'arbitrio e ha violato la garanzia della proprietà: dovrà quindi statuire nuovamente prevedendo un'equa compensazione per la restrizione alla proprietà subita dai ricorrenti.
4.- Ne consegue che il ricorso, in quanto ammissibile, deve essere accolto e la decisione impugnata annullata: l'autorità cantonale dovrà quindi statuire nuovamente, tenendo conto dei considerandi del presente giudizio (DTF 112 Ia 353 consid. 3c/bb, 104 Ia 63 consid. 1; Kälin, op.
cit. , pag. 399).

Ritenuto che la vertenza concerneva essenzialmente la costituzione della servitù di passo veicolare, contestata dalle proprietarie del fondo serviente, la soccombenza è prevalente nelle ricorrenti. Esse sono quindi tenute a versare la tassa di giustizia in misura maggiore rispetto alle controparti (art. 156 cpv. 1 e 3 OG). Le ripetibili della sede federale, visto l'esito della procedura, sono compensate (art. 159 cpv. 3 OG).

Per questi motivi

il Tribunale federale

pronuncia :

1. Nella misura in cui è ammissibile, il ricorso è accolto e la decisione impugnata annullata, nel senso dei considerandi.

2. La tassa di giustizia di fr. 3000.– è posta a carico delle ricorrenti in solido nella misura di fr.
2000.– e delle controparti in solido nella misura di fr.
1000.–. Le ripetibili della sede federale sono compensate.

3. Comunicazione ai patrocinatori delle parti, al Consiglio di Stato del Cantone Ticino, alla Commissione di ricorso di II. istanza in materia di raggruppamento di terreni nel Comune di Lodrino e al Consorzio raggruppamento terreni di Lodrino.
Losanna, 1°febbraio 2001 VIZ

In nome della I Corte di diritto pubblico
del TRIBUNALE FEDERALE SVIZZERO:
Il Presidente,

Il Cancelliere,