Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1E.14/2006 /viz

Sentenza del 6 agosto 2007
I Corte di diritto pubblico

Composizione
Giudici federali Aemisegger, giudice presidente,
Aeschlimann, Eusebio,
cancelliere Gadoni.

Parti
Stato del Cantone Ticino,
ricorrente,
rappresentato dal Consiglio di Stato,
residenza governativa, 6500 Bellinzona,

contro

L._____,
opponente,
Commissione federale di stima del 13°Circondario, c/o avv. Filippo Gianoni, Presidente, via Visconti 5, 6501 Bellinzona.

Oggetto
espropriazione formale (indennità per immissioni della strada nazionale N 2 in territorio di Bellinzona);

ricorso di diritto amministrativo contro la decisione emanata il 31 agosto 2006 dalla Commissione federale
di stima del 13°Circondario.

Fatti:
A.
L._____ è proprietario nel Comune di Bellinzona del fondo part. n. 8264, ubicato nella frazione di Carasso, vicino all'autostrada N 2. Sulla particella, di complessivi 5047 m2 situati in parte fuori della zona edificabile, sorge una casa di abitazione con una volumetria di 795 m3.
Il proprietario ha chiesto il 6 marzo 1972 all'Ufficio delle strade nazionali dell'allora Dipartimento delle pubbliche costruzioni un indennizzo per i disagi subiti in seguito alla messa in esercizio, nel giugno dell'anno precedente, dell'autostrada, segnatamente per la svalutazione della sua proprietà. La notificazione della pretesa è stata considerata tempestiva ed ammissibile dal Presidente della Commissione federale di stima del 13°Circondario (CFS).
B.
La procedura espropriativa è stata in seguito sospesa in vista della realizzazione lungo il tratto autostradale di ripari fonici, i cui lavori di costruzione si sono conclusi con il collaudo del 15 novembre 1995. Dalle misurazioni eseguite nel 1996 dall'Ufficio della prevenzione dei rumori del Dipartimento del territorio del Cantone Ticino è emerso che, dopo l'esecuzione dei ripari fonici, in corrispondenza della proprietà L._____ i valori limite d'immissione sanciti dall'OIF per il grado di sensibilità II erano ancora superati di notte.
C.
Riattivata la procedura, dopo una serie di atti procedurali che non occorre qui evocare, con decisione del 18 marzo 2005 la CFS ha ordinato a carico dello Stato del Cantone Ticino l'esecuzione di opere d'insonorizzazione

dell'edificio che sorge sulla particella in questione e il versamento a favore dell'espropriato di un'indennità di fr. 74'500.–, oltre interessi a partire dal 1°aprile 1987, per la svalutazione del fondo. Adito dall'espropriante, con sentenza dell'11 gennaio 2006 il Tribunale federale ha riconosciuto di principio il versamento di un'indennità per l'espropriazione dei diritti di vicinato in seguito alle immissioni eccessive provenienti dal traffico autostradale, annullando nondimeno la decisione della CFS, poiché quale ëies aestimandiïon era determinante la data del 1°aprile 1987, bensì quella del 15 novembre 1995 (causa 1E.8/2005).
D.
Dopo avere concesso alle parti la facoltà di esprimersi, con decisione del 31 agosto 2006 la CFS ha statuito nuovamente nella causa, ordinando a carico dell'espropriante l'esecuzione di opere d'insonorizzazione per tutti i serramenti e le finestre ad eccezione di quelli esistenti sulla facciata est dell'edificio interessato dall'espropriazione. Ha inoltre disposto il versamento all'espropriato di un'indennità di fr. 66'735.–, oltre interessi a partire dal 15 novembre 1995 per la svalutazione del fondo e riconosciuto un'indennità di comparsa di fr. 1'800.–.
E.
Lo Stato del Cantone Ticino impugna questa decisione con un ricorso di diritto amministrativo del 29 settembre 2006 al Tribunale federale. Chiede, in via principale, che la causa sia rinviata alla CFS per un nuovo giudizio e, in via subordinata, che le pretese dell'espropriato siano accolte in misura più limitata. Lamenta la violazione del diritto di essere sentito e l'errata fissazione dell'indennità espropriativa, in particolare se confrontata con l'indennizzo esclusivamente in denaro riconosciuto alla comunione ereditaria E.D._____ proprietaria del fondo part. n. 3233 situato nelle vicinanze ed oggetto di una procedura espropriativa analoga.
F.
La CFS si riconferma nel suo giudizio, mentre i rappresentanti dell'espropriato postulano la reiezione del ricorso.

Diritto:
1.
1.1 Poiché il giudizio impugnato è stato emanato prima dell'entrata in vigore, il 1°gennaio 2007, della legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005 (LTF, RS 173.110; cfr. RU 2006 1069), alla procedura ricorsuale in esame rimane applicabile, secondo l'art. 132 cpv. 1 LTF, la legge federale del 16 dicembre 1943 sull'organizzazione giudiziaria (OG; DTF 133 V 239 consid. 1 e rinvio).
1.2 Contro le decisioni delle Commissioni federali di stima è dato il ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale (art. 77 cpv. 1 LEspr nella versione in vigore fino al 1°gennaio 2007, art. 115 cpv. 1 OG). Lo Stato del Cantone Ticino, quale parte principale al procedimento, è legittimato a ricorrere (art. 78 cpv. 1 LEspr). Il ricorso, tempestivo (art. 106 OG in relazione con gli art. 115 cpv. 1 OG e 77 cpv. 2 vLEspr), è quindi di principio ammissibile.
1.3 Nonostante le CFS costituiscano autorità giudiziarie ai sensi dell'art. 105 cpv. 2 OG, il Tribunale federale può liberamente esaminare, oltre all'applicazione del diritto federale, compreso l'abuso e l'eccesso del potere d'apprezzamento (art. 104 lett. a OG), anche l'accertamento dei fatti rilevanti (art. 104 lett. b OG), visto che le disposizioni degli art. 77 e segg. LEspr sono norme speciali per riguardo all'art. 105 cpv. 2 OG (DTF 132 II 427 consid. 1.2 e rinvii). Che pure l'adeguatezza della decisione impugnata possa essere riveduta risulta poi dall'art. 104 lett. c n. 1 OG. Libero nell'applicazione del diritto federale, senza riguardo agli argomenti fatti valere dalle parti, il Tribunale federale è però vincolato, diversamente dalla CFS, alle loro conclusioni complessive, senza tuttavia essere astretto a tenere conto delle singole posizioni dell'indennità da loro articolate (DTF 132 II 427 consid. 1.2 e rinvii).
2.
2.1 Il ricorrente fa innanzitutto valere una violazione del diritto di essere sentito perché non gli sono state intimate le osservazioni 24 febbraio 2006 in cui l'espropriato confermava la richiesta di opere di insonorizzazione a carico dello Stato e perché non sarebbe stata eseguita un'istruttoria in contraddittorio per accertare la situazione delle proprietà colpite e in particolare le eventuali differenze con la particella n. 3233 oggetto della procedura connessa (cfr. sentenza 1E.9/2005 dell'11 gennaio 2006, apparsa in: RtiD II-2006, n. 37, pag. 174 segg.).
2.2 Con l'emanazione della sentenza dell'11 gennaio 2006 di questa Corte, l'oggetto della procedura espropriativa è rimasto circoscritto alla questione dell'indennità e in particolare a un eventuale indennizzo in natura giusta l'art. 18 LEspr (cfr. sentenza 1E.8/2005, consid. 6.2). Nelle sue osservazioni del 21 febbraio 2006 al

Vicepresidente della CFS, che gli aveva fissato un termine per esprimersi sulla causa alla luce della sentenza di questa Corte, il ricorrente si è essenzialmente limitato ad addurre che la quantificazione dell'indennità avrebbe richiesto un'istruttoria in contraddittorio. È certo discutibile che in queste circostanze la CFS abbia dedotto che il principio dell'indennizzo parziale in natura non era contestato dall'espropriante, al quale non erano nemmeno state trasmesse le osservazioni dell'espropriato, anche se nelle stesse egli invero si limitava a ribadire la propria pretesa. Premesso che dal diritto di essere sentito non deriva per le parti la facoltà di esprimersi preventivamente sull'argomentazione giuridica prospettata dall'autorità (DTF 132 II 485 consid. 3.2 e 3.4), sotto il profilo della garanzia costituzionale era in concreto comunque sufficiente che la questione determinante da risolvere, ossia quella dell'indennità (compresa quella di un'eventuale prestazione in natura), fosse nota o senz'altro prevedibile per il ricorrente e che la CFS gli abbia offerto la possibilità di esprimersi ampiamente sulla stessa. D'altra parte, il diritto di essere sentito non impedisce all'autorità di rinunciare all'assunzione di prove ritenute superflue sulla base di un apprezzamento anticipato della loro rilevanza (DTF 124 I 208 consid. 4a, 122 II 464 consid. 4a), sicché non può essere rimproverata alla precedente istanza una violazione di detta garanzia per non avere dato seguito alla generica richiesta dell'espropriante di un'istruttoria in contraddittorio. Ciò in particolare, ove si consideri che stabilendo il valore venale del fondo mediante il metodo di classificazione secondo la situazione essa non si è fondata sugli accertamenti relativi alle contrattazioni immobiliari avvenute nella regione (cfr. art. 48 e 50 del regolamento concernente le CFS, del 24 aprile 1972 [RS 711.1]). In ogni modo, a dipendenza dell'esito della causa, come si vedrà, al ricorrente dovrà ancora essere data la possibilità di essere sentito.

3.

3.1 Il ricorrente critica poi l'indennità stabilita dalla CFS, sostenendo che la prestazione in natura per l'insonorizzazione dell'edificio esistente aggiunta a quella in denaro per la svalutazione del terreno edificabile (calcolata sulla base di uno sfruttamento massimo dell'intera superficie edificabile previa demolizione dell'edificio esistente) comporterebbe un doppio risarcimento e violerebbe il principio della parità di trattamento. Questo, in particolare, con riferimento a quanto la CFS ha stabilito nel caso del fondo di proprietà della comunione ereditaria E.D._____, ove, nonostante una maggiore esposizione alle immissioni foniche, è stato riconosciuto soltanto un indennizzo in denaro.

3.2 La CFS in concreto ha accertato i prezzi pagati fra il 1993 e il 1998 per i terreni situati nella zona di Carasso nei dintorni delle particelle n. 8264 e 3233. Ha tuttavia rilevato che i dati raccolti rivestivano scarso valore probatorio, poiché non risultavano transazioni perfezionate nel 1995 in quel comparto. Al fine di stabilire il valore venale del fondo, ha quindi ritenuto di non applicare il metodo statistico-comparativo, bensì, in via sussidiaria, quello di classificazione secondo la situazione, prendendo in considerazione il massimo sfruttamento possibile della particella. In particolare, tenendo conto della situazione pianificatoria in vigore nel 1995 e della superficie edificabile del fondo (1'600 m2), la CFS ha considerato la possibilità di costruire un nuovo stabile di sei appartamenti con un volume complessivo di 3'040 m3 e ha stabilito che il valore del terreno ammontava a fr. 444'900.–, corrispondenti a fr. 278.– il m2 per 1'600 m2 di superficie edificabile. Tenuto conto di una svalutazione per le immissioni provocate dal traffico autostradale, che poteva essere fissata nella misura del 15%, la CFS ha quindi determinato l'indennità in fr. 66'735.–, aggiuntiva alla prestazione in natura corrispondente al provvedimento di insonorizzazione che copriva la svalutazione dell'edificio.

3.3 L'indennità di espropriazione è di principio pagabile in denaro. Tuttavia, secondo la giurisprudenza, quando dei locali d'abitazione sono esposti alle immissioni di rumore di un'opera pubblica (aeroporto, ferrovia o, come in concreto, strada nazionale), può giustificarsi un risarcimento in natura sotto forma di misure di insonorizzazione o di isolamento acustico dell'edificio interessato. Imponendo un indennizzo sotto questa forma (art. 18 LEspr), il giudice dell'espropriazione attua contemporaneamente le prescrizioni della legislazione federale sulla protezione dell'ambiente: il provvedimento di isolamento acustico adottato dall'espropriante a sue spese è atto a riparare perlomeno parzialmente il pregiudizio subito dal proprietario e permette nel contempo di proteggere efficacemente il benessere delle persone che utilizzano i locali esposti al rumore. Una simile modalità di riparazione deve quindi essere prospettata prioritariamente (DTF 122 II 337 consid. 4b e rinvii; André Jomini, Protection contre le bruit: la réglementation du droit public fédéral, in: Protection de l'environnement et immobilier, Ginevra 2005, pag. 98 seg.). Ne consegue che, nella fattispecie, considerato che i provvedimenti di limitazione delle emissioni

alla fonte mediante la posa dei ripari fonici non hanno consentito di evitare completamente il superamento dei valori limite d'immissione previsti dall'OIF, la circostanza che la CFS abbia ordinato un indennizzo in natura mediante l'attuazione di misure di insonorizzazione dell'edificio esistente rispetta di principio il diritto federa-

le. Del resto, al di là dell'invocata disparità di trattamento rispetto alla proprietà E.D._____, il ricorrente medesimo non sostiene che le prestazioni in natura sarebbero di per sé ingiustificate in un caso come quello in esame.
3.4 La CFS ha negato simili prestazioni reali nel caso della proprietà E.D._____, adducendo tra l'altro che lo stabile è ubicato proprio a ridosso dei ripari fonici e, per la sua maggiore esposizione al rumore, non sarebbe più idoneo all'abitazione, risultando altresì vetusto e in uno stato peggiore. Secondo il ricorrente si tratterebbe al riguardo di una spiegazione soggettiva, non suffragata da accertamenti in contraddittorio e financo errata, laddove si consideri che nel precedente giudizio del 18 marzo 2005 la CFS aveva accertato che la casa era ancora abitata (cfr. sentenza 1E.8/2005, citata, consid. 6.2). Susciterebbe inoltre perplessità il riconoscimento in quel caso di un'indennità inferiore, nonostante la maggiore esposizione al rumore rispetto alla proprietà L._____. Premesso che sotto il profilo formale la CFS ha addotto i motivi per cui le situazioni e le caratteristiche dei due fondi sono diverse, la decisione di rinunciare a un indennizzo nella forma dell'isolamento acustico per il fatto che l'edificio si troverebbe in condizioni peggiori e non sarebbe più particolarmente idoneo ad essere abitato, è senz'altro sostenibile, ritenuto che in tali circostanze una prestazione in natura potrebbe equivalere a una misura svuotata di significato, volta unicamente a cagionare costi inutili a carico dell'espropriante. Per contro, se tale stabile dovesse trovarsi in uno stato analogo a quello oggetto del litigio in esame, il principio della parità di trattamento non imporrebbe certamente di stralciare i provvedimenti di insonorizzazione dalla proprietà L._____, ma giustificherebbe semmai di ordinarli anche riguardo alla proprietà E.D._____, considerato per di più come quest'ultima è maggiormente esposta al rumore.
3.5 Non riconoscendo un'indennità supplementare in denaro relativamente al minor valore dell'edificio, la CFS ha in sostanza ritenuto che i provvedimenti di insonorizzazione ne coprissero l'intera svalutazione ed ha quindi implicitamente negato un danno residuo riferito allo stabile. Questa conclusione non è messa in discussione dalle parti e non deve pertanto essere ulteriormente approfondita. D'altra parte, poiché il superamento dei valori limite d'immissione è essenzialmente limitato alle ore notturne (cfr. sentenza 1E.8/2005, citata), eventuali pregiudizi legati all'impossibilità di utilizzare terrazze e di aprire le finestre per periodi prolungati non entrano di per sé qui in discussione (cfr. DTF 122 II 337 consid. 9).
4.
4.1 La prestazione in natura mediante la realizzazione delle opere di insonorizzazione non copre tuttavia tutti i pregiudizi subiti dall'espropriato (cfr. art. 19 LEspr). La svalutazione del terreno (senza l'abitazione) non è infatti compensata dall'isolamento acustico dell'edificio, sicché a ragione la CFS ha di principio riconosciuto per il minor valore del terreno un indennizzo in denaro (DTF 122 II 337 consid. 5 e 9). La CFS ne ha tuttavia stabilito il valore venale fondandosi sul metodo di classificazione secondo la situazione, considerando il massimo sfruttamento possibile in seguito alla demolizione dell'edificio esistente. Secondo la giurisprudenza, per stabilire il valore venale del terreno è però prevalente il metodo statistico-comparativo, che si basa sul confronto dei prezzi pagati per beni simili e in analoga situazione poco prima del ¨dies aestimandi¨(DTF 122 I 168 consid. 3a). Questo metodo non presuppone che i fondi considerati siano identici riguardo a situazione, dimensione, qualità, grado di urbanizzazione e possibilità di sfruttamento, occorrendo piuttosto ch'essi siano paragonabili. Di eventuali differenze positive o negative delle particelle può infatti essere tenuto conto mediante adeguamenti dei prezzi.
Nella misura in cui presentino caratteristiche simili, nemmeno occorre che le particelle siano ubicate nello stesso quartiere. Neppure la disponibilità limitata di contrattazioni basta di per sé a giustificare una mancata applicazione del metodo statistico-comparativo, poiché anche singoli confronti possono permettere conclusioni sul livello generale dei prezzi e possono quindi di principio essere presi in considerazione per fissare l'indennità quando siano esaminati accuratamente e quando non risulti che circostanze insolite abbiano influito sulla conclusione del contratto (DTF 122 I 168 consid. 3; sentenza 1A.28/2005 del 29 luglio 2005, consid. 2.3, apparsa in: RtiD I-2006, n. 48, pag. 187). Solo allorquando non esiste alcun prezzo di confronto, l'autorità di stima può limitarsi ad applicare esclusivamente metodi come quello di classificazione secondo la situazione (¨Lageklassenmethode¨) o del calcolo a ritroso (¨Rückwärtsrechnung¨), ai quali occorre fare capo con una certa prudenza, siccome si fondano su ipotesi e su considerazioni di redditività non sempre attuali e possono comportare variazioni anche rilevanti del risultato già a dipendenza di piccole differenze dei singoli valori di partenza (DTF 131 II 458 consid. 5.1, 122
I 168 consid. 3a e rispettivi rinvii). Anche dopo la recente rielaborazione delle tabelle di classificazione secondo la situazione, per tenere conto dell'evoluzione dei prezzi dei terreni avvenuta negli anni ottanta, occorre infatti

valutare con cura se questi metodi di stima considerino adeguatamente le peculiarità dell'oggetto espropriato o se permettano solo un eventuale controllo del risultato ottenuto mediante altri metodi (DTF 131 II 458 consid. 5.1, 128 II 74 consid. 5c/bb pag. 82, 122 I 168 consid. 3b/cc).
4.2 In concreto la CFS ha ritenuto che l'indennità non poteva essere stabilita sulla base del metodo statistico-comparativo siccome nella frazione di Carasso non erano disponibili transazioni eseguite nel 1995. Limitando le ricerche all'anno 1995 e ai dintorni dei fondi oggetto della procedura espropriativa, la precedente istanza ha però posto esigenze troppo severe rispetto agli esposti criteri di applicabilità del metodo statistico-comparativo. La comparabilità dei terreni non presuppone infatti ch'essi siano identici sotto il profilo della situazione e delle caratteristiche. Un eventuale prezzo medio accertato sulla base dei confronti assume infatti essenzialmente carattere indicativo e deve pertanto ancora essere adeguato in funzione delle peculiarità della particella in questione. Dal profilo temporale è quindi di per sé possibile considerare anche negozi giuridici precedenti l'anno della data determinante o che concernono fondi in situazioni e dalle caratteristiche paragonabili ma ubicati in comparti territoriali più distanti o eventualmente in Comuni vicini (cfr. DTF 122 II 337 consid. 5b; sentenza 1A.28/2005, citata, consid. 2.3). Alla luce di questo ulteriore margine d'indagine, che spettava alla CFS, allo stadio attuale
non si può escludere l'esistenza di eventuali prezzi di paragone, in particolare se si considera il fatto che nella decisione impugnata è accennato a due contrattazioni avvenute nel 1993 nella zona di Carasso. Nella misura in cui si è fondata solo sul metodo di classificazione secondo la situazione, scartando l'applicabilità di quello statistico-comparativo sulla base di accertamenti insufficienti, la CFS non ha quindi determinato l'indennità conformemente al diritto federale.
5.
Ne segue che la decisione impugnata deve essere annullata. La CFS dovrà stabilire nuovamente il valore venale del terreno dopo avere eseguito ulteriori accertamenti, riguardo ai quali dovrà essere data conoscenza alle parti e garantita loro la possibilità di esprimersi (cfr. art. 50 del regolamento concernente le CFS; sentenza 1E.8/2004 del 31 gennaio 2005, consid. 2, apparsa in: RtiD II-2005, n. 32, pag. 168 segg.). Essa si ripronuncerà quindi sull'indennità espropriativa in denaro per la svalutazione del terreno senza l'immobile. La superficie considerata a proposito dalla CFS, corrispondente all'area edificabile del fondo (1'600 m2), comprensiva quindi della superficie occupata dall'edificio, non risulta inesatta (cfr. DTF 122 II 337 consid. 2 pag. 341). Né appare inadeguata la percentuale di svalutazione del 15% stabilita dalla precedente istanza, segnatamente ove si consideri che è inferiore del 5% a quanto fissato per la proprietà E.D._____, maggiormente esposta ai rumori. Del resto, l'entità della svalutazione non è esplicitamente messa in discussione dal ricorrente in questa sede.
6.
Laddove infine critica l'indennità di comparsa riconosciuta all'espropriato, il ricorrente si limita a sostenere che le spese personali devono essere provate e, se del caso, risarcite quali altri pregiudizi, mentre un indennizzo come quello assegnato dalla CFS non avrebbe riscontri negli atti o nella prassi. Questa rifusione non è invero stata precedentemente messa in discussione dall'espropriante, né era stata impugnata nell'ambito del gravame contro la decisione del 18 marzo 2005, che prevedeva a questo titolo un'indennità pressoché analoga. Al proposito il ricorrente disattende inoltre che anche il Tribunale federale ha già avuto modo di riconoscere indennità di comparsa a favore di espropriati non assistiti da un avvocato in procedure espropriative federali (cfr. sentenza E.15/1987 del 13 dicembre 1993, consid. 6). Per il resto, il ricorrente non sostiene che l'importo in discussione violerebbe il diritto federale, segnatamente poiché sarebbe eccessivo rispetto al dispendio che il procedimento ha causato all'espropriato. Nella misura in cui adempie le esigenze di motivazione del ricorso di diritto amministrativo, la censura non deve quindi essere esaminata ulteriormente (cfr., sui requisiti di motivazione dell'art. 108 cpv. 2
OG, DTF 127 II 238 consid. 7; sentenza 1A.161/2001 del 26 agosto 2002, consid. 5 e riferimenti, apparsa in: RDAT I-2003, n. 63, pag. 233 segg.).
7.
Alla luce di quanto esposto, il gravame deve quindi essere accolto in misura parziale, la CFS dovendo emanare un nuovo giudizio riguardo alla parte di indennità in denaro. In applicazione dell'art. 116 cpv. 1 LEspr, le spese di procedura sono poste a carico dell'espropriante. All'espropriato, non patrocinato da un avvocato, non si assegnano ripetibili della sede federale.

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1.
Nella misura in cui è ammissibile, il ricorso è parzialmente accolto e la decisione impugnata annullata. La causa è rinviata alla CFS per una nuova decisione nel senso dei considerandi.
2.
La tassa di giustizia di fr. 2'000.– è posta a carico del ricorrente.
3.
Comunicazione al ricorrente, all'Amministrazione immobiliare e delle strade nazionali, ai rappresentanti della controparte e alla Commissione federale di stima del 13°Circondario.
Losanna, 6 agosto 2007
In nome della I Corte di diritto pubblico
del Tribunale federale svizzero
Il giudice presidente: Il cancelliere: