Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.212/2005
2P.213/2005 /biz

Sentenza del 7 giugno 2006
II Corte di diritto pubblico

Composizione
Giudici federali Merkli, presidente,
Hungerbühler e Müller,
cancelliere Bianchi.

Parti
2P.212/2005
Consorzio A._____SA,
e B._____SA,
ricorrente, patrocinato dall'avv. Andrea Toschini,

e

2P.213/2005
Comune politico di Soazza,
ricorrente, rappresentato dal Municipio e patrocinato dall'avv. Mirco Rosa,

contro

Comune patriziale di Soazza,
rappresentato dalla Sovrastanza e patrocinato
dall'avv. Ilario Bondolfi,
Tribunale amministrativo del Cantone dei Grigioni,
1a Camera, Obere Plessurstrasse 1, 7001 Coira,
Oggetto
art. 9, 29 e 50 Cost. (delibera per l'estrazione di inerti),

ricorsi di diritto pubblico contro la sentenza emanata
il 27 maggio 2005 dalla 1a Camera del Tribunale amministrativo del Cantone dei Grigioni.

Fatti:
A.
La particella n. 1004 di Soazza, di oltre 12 kmq di superficie, appartiene al Comune patriziale quale bene di congodimento. Il fondo comprende buona parte del territorio comunale sulla sponda sinistra della Moesa, segnatamente la ripida vallata laterale denominata Val Bregn. La vallata è attraversata da un riale che si immette nel fiume in prossimità dei piloni del ponte autostradale Giusné, dove vi è un cono di deiezione con accumuli di sassi e ghiaia di una certa importanza.
B.
Allo scopo di favorire l'estrazione e lo sfruttamento degli inerti nonché di rivalutare dal profilo paesaggistico l'area in questione, nel marzo del 2003 il Comune politico di Soazza ha promosso una procedura di dissodamento e di autorizzazione per interventi fuori dalla zona edificabile. Il progetto prevedeva l'estrazione di circa 90'000 mc di materiale sull'arco di 3-4 anni e la successiva sistemazione mediante adeguato rimboschimento. Il dissodamento è stato autorizzato il mese di luglio successivo, mentre la domanda di costruzione è rimasta in

sospeso in attesa dell'aggiornamento della pianificazione locale.
C.
Proseguendo nella concretizzazione del progetto, nella primavera del 2004 il Comune politico di Soazza ha invitato alcune ditte a presentare un'offerta per l'estrazione degli inerti e la sistemazione della Val Bregn. Delle tre offerte inoltrate, due proponevano un compenso per il Comune stesso di fr. 29'052.– mentre la terza, formulata dal consorzio formato dalle ditte A._____SA e B._____SA (di seguito: consorzio A._____/B._____), offriva un indennizzo di fr. 145'260.–. Nonostante l'appello del Presidente del Comune patriziale ad ottenere preliminarmente l'accordo di tale Ente, nella seduta dell'8 luglio 2004 l'Assemblea comunale ha aggiudicato al miglior offerente l'esecuzione dei lavori di estrazione.
D.
Contro la delibera assembleare, il 10 agosto 2004 il Comune patriziale di Soazza è insorto dinanzi al Tribunale amministrativo del Cantone dei Grigioni, invocando la propria competenza esclusiva a concedere il diritto di asportare il materiale alluvionale, in quanto proprietario del fondo. Condividendo sostanzialmente questa tesi, con giudizio del 27 maggio 2005, comunicato il 30 giugno seguente, l'istanza adita ha accolto il ricorso e annullato la risoluzione dell'Assemblea comunale.
E.
Il 24, rispettivamente il 26 agosto 2005, il consorzio A._____/ B._____, da un lato (inc. n. 2P.212/2005), ed il Comune politico di Soazza, d'altro lato (inc. n. 2P.213/2005), hanno presentato ciascuno un ricorso di diritto pubblico al Tribunale federale, con cui chiedono l'annullamento della pronuncia della Corte cantonale. Il consorzio lamenta la violazione degli art. 9 e 29 cpv. 2 Cost., a cui il Comune aggiunge anche l'art. 50 cpv. 1 Cost.
Chiamato ad esprimersi, il Comune patriziale di Soazza propone che i ricorsi siano respinti. Ad analoga conclusione, nella misura in cui gli stessi siano ammissibili, giunge pure il Tribunale amministrativo grigionese. Entrambi i ricorrenti postulano per contro l'accoglimento dell'altra impugnativa.

Diritto:
1.
Il ricorso del Comune politico e quello del consorzio aggiudicatario sono diretti contro la stessa sentenza, si riferiscono all'identico complesso di fatti e sollevano questioni giuridiche simili e connesse. Si giustifica pertanto di congiungerli e di evaderli con un unico giudizio (DTF 128 V 124 consid. 1; 122 II 367 consid. 1a).
I. Ammissibilità
2.
Il Tribunale federale esamina d'ufficio e con piena cognizione l'ammissibilità dei gravami che gli vengono sottoposti, senza essere vincolato dagli argomenti delle parti o dalle loro conclusioni (DTF 131 I 153 consid. 1; 131 II 571 consid. 1, 364 consid. 1).
2.1 Le impugnative sono fondate su pretese violazioni dei diritti costituzionali dei cittadini e della garanzia dell'autonomia comunale. Anche laddove disquisiscono sulla delimitazione tra acque pubbliche e proprietà private i ricorrenti non censurano la disattenzione del diritto privato federale, ma semmai di disposizioni di diritto cantonale. Nemmeno su questi aspetti la vertenza potrebbe quindi venir sottoposta al Tribunale federale mediante ricorso per riforma (cfr. DTF 123 III 454 consid. 3b; sentenza 5P.147/2000 del 15 marzo 2001, in: SJ 2001 I pag. 493 consid. 2a; sentenza 5C.116/2001 del 26 luglio 2001, consid. 3b).
La pronuncia avversata ha inoltre carattere di decisione finale poiché sancisce in via definitiva, salvo giudizio contrario in sede ricorsuale, l'impossibilità per il Comune politico di deliberare i lavori di estrazione (cfr. DTF 129 I 313 consid. 3.2; 129 III 107 consid. 1.2.1; 128 I 215 consid. 2). Sotto questo profilo poco importa che il consorzio ricorrente, considerata tra l'altro l'entità della sua offerta rispetto a quelle altrui, potrebbe venir prescelto anche nell'ambito di una nuova procedura indetta, se del caso, dal Comune patriziale.
Pacificamente tempestivi e rivolti contro una decisione di ultima istanza cantonale, i ricorsi sono pertanto ammissibili dal profilo degli art. 84 cpv. 1 lett. a e cpv. 2, 86 cpv. 1, 87 e 89 cpv. 1 OG.
2.2 Secondo l'art. 88 OG, il diritto di ricorrere spetta ai cittadini e agli enti collettivi lesi nei loro diritti da decreti o decisioni che li riguardano personalmente o che rivestono carattere obbligatorio generale.
2.2.1 Il consorzio ricorrente si ritiene legittimato ad impugnare il giudizio cantonale in virtù della sua partecipazione senza successo ad una gara d'appalto pubblico (cfr. DTF 125 II 86 consid. 4; 125 I 206 consid. 1). L'istanza inferiore ha tuttavia qualificato la controversa risoluzione comunale come una concessione per l'uso

particolare di un bene pubblico. In quest'ottica, il consorzio non avrebbe di principio potuto vantare alcun diritto soggettivo all'ottenimento del permesso per l'estrazione degli inerti (Ulrich Häfelin/Georg Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4a ed., n. 2603; Adelio Scolari, Diritto amministrativo, Parte speciale, Bellinzona/Cadenazzo 1993, n. 576). Considerato però che il Comune politico gli ha rilasciato tale permesso, il successivo diniego da parte del Tribunale amministrativo del diritto d'uso conferitogli lo tocca comunque nei suoi interessi giuridicamente protetti (cfr. sentenza 2P.162/2004 del 21 aprile 2005, in: RDAT II-2005 n. 29, consid. 1.1; sentenza P.1590/1983 del 30 marzo 1984, in: ZBl 87/1986 pag. 368, consid. 1b; sentenza 2P.191/2004 del 10 agosto 2005, consid. 1.2). Di conseguenza, indipendentemente dalla qualifica giuridica della decisione assembleare, al consorzio va in ogni caso
riconosciuta la potestà ricorsuale.
2.2.2 Per quanto concerne invece la legittimazione del Comune politico, va rilevato che le collettività pubbliche non possono di massima invocare i diritti costituzionali né, quindi, impugnare con un ricorso di diritto pubblico una decisione che le concerne in quanto autorità. La giurisprudenza ammette tuttavia un'eccezione quando esse intervengono sul piano del diritto privato o sono toccate in modo analogo a un privato cittadino, per esempio quali proprietarie di beni appartenenti al patrimonio finanziario o amministrativo (DTF 129 I 313 consid. 4.1; 125 I 173 consid. 1b; 123 III 454 consid. 2). Una seconda eccezione è data quando un comune si prevale di una violazione dell'autonomia garantitagli dal diritto cantonale o ravvisa un pregiudizio alla sua esistenza o al suo territorio (DTF 131 I 91 consid. 1; 129 I 410 consid. 1.1, 313 consid. 4.1; 125 I 173 consid. 1b).
In concreto, l'annullamento della decisione con cui aveva concesso lo sfruttamento degli inerti tocca il Comune politico di Soazza nella sua veste di detentore del pubblico potere. La pronuncia impugnata verte infatti sull'estensione delle sue facoltà di amministrare e far uso dei beni pubblici in base a regole applicabili in modo specifico ed esclusivo a questi beni. La posizione del Comune non è pertanto assimilabile a quella di un normale cittadino nella gestione delle proprie proprietà immobiliari. Litigiosa non è del resto semplicemente la delimitazione tra il demanio pubblico ed un fondo privato (cfr. DTF 123 III 454 consid. 2b; sentenza 5P.161/2001 del 26 luglio 2001, in: RDAT I-2002 n. 31, consid. 2). A ragione il Comune ricorrente si richiama dunque esclusivamente alla garanzia della sua autonomia. Tale richiamo è sufficiente sotto il profilo dell'ammissibilità del gravame. Sapere se il Comune politico disponga effettivamente di autonomia nell'ambito specifico e se questa sia stata disattesa è in effetti una questione di merito, non di ammissibilità (DTF 129 I 410 consid. 1.1; 128 I 3 consid. 1c).
2.2.3 La legittimazione ricorsuale presuppone altresì che il ricorrente abbia un interesse pratico ed attuale all'esame delle censure sollevate, rispettivamente all'annullamento del giudizio impugnato. Il Tribunale federale si pronuncia infatti su controversie concrete e non su quesiti giuridici teorici (DTF 127 III 429 consid. 1b, 41 consid. 2b; 125 I 394 consid. 4a). Ora, come ha rilevato la Corte cantonale, la possibilità di passare all'effettuazione pratica dell'attività estrattiva impone di ottenere dapprima un'autorizzazione edilizia per interventi fuori della zona edificabile, che non era però ancora stata concessa al momento del giudizio impugnato e sul cui eventuale rilascio successivo nulla è dato di sapere. Il competente ufficio cantonale ha tuttavia già assicurato il proprio accordo al progetto, non appena concluso il necessario processo pianificatorio. Si giustifica pertanto di entrare comunque nel merito dei ricorsi.
2.3 Secondo i principi dedotti dall'art. 90 cpv. 1 lett. b OG, nell'ambito di un ricorso di diritto pubblico il Tribunale federale non applica d'ufficio il diritto, ma statuisce unicamente sulle censure sollevate dall'insorgente e solo se le stesse sono sufficientemente sostanziate: il ricorso deve quindi contenere un'esauriente motivazione giuridica, dalla quale si possa dedurre se, perché, ed eventualmente in quale misura, la decisione impugnata leda il ricorrente nei suoi diritti costituzionali (DTF 130 I 26 consid. 2.1; 129 I 113 consid. 2.1; 127 I 38 consid. 3c). È anche alla luce di questi principi che va verificata l'ammissibilità delle impugnative.
II. Ricorso del Comune politico di Soazza (2P.213/2005)
3.
Come già accennato, il Comune ricorrente lamenta la violazione dell'autonomia di cui dispone nell'amministrazione del patrimonio comunale e nella manutenzione delle opere pubbliche. La censura va esaminata prioritariamente (cfr. consid. 2.2.2).
3.1 L'art. 50 Cost. garantisce l'autonomia comunale nella misura prevista dal diritto cantonale (cfr. anche l'art. 65 cpv. 1 Cost./GR). Il comune beneficia dunque di autonomia in quelle materie che la legislazione cantonale non regola esaurientemente, ma lascia in tutto o in parte al suo ordinamento, conferendogli una notevole libertà di decisione (DTF 129 I 410 consid. 2.1, 290 consid. 2.1, 313 consid. 5.2; 128 I 136 consid. 2.1, 3 consid. 2a).

In questi ambiti, il comune può far valere che le autorità cantonali di ricorso o di vigilanza hanno ecceduto nel loro potere cognitivo o non hanno applicato in modo corretto il diritto materiale determinante (DTF 129 I 410 consid. 2.3, 290 consid. 2.3). La sfera di autonomia tutelata può riferirsi alla facoltà di emanare o applicare disposizioni comunali proprie (DTF 129 I 410 consid. 2.1, 290 consid. 2.1). L'autonomia può però sussistere anche in relazione all'applicazione del diritto cantonale, se il relativo regime lascia ai comuni una latitudine decisionale di una certa importanza. Occorre tuttavia che l'esecuzione in prima istanza delle disposizioni cantonali sia demandata ai comuni e che la materia da disciplinare, per sua natura, lasci spazio a prerogative di autodeterminazione dei
singoli comuni (DTF 119 Ia 214 consid. 3b; sentenza 1P.605/2000 del 20 novembre 2000, in: ZBl 103/2002 pag. 198, consid. 2b; sentenza 1P.119/1991 del 1°febbraio 2000, in: ZBl 101/2000 pag. 635, consid. 4; sentenza 2P.293/2004 del 1°dicembre 2005, consid. 5.1).
3.2 La legge sui comuni del Cantone dei Grigioni, del 28 aprile 1974 (LC), sancisce, in termini generali, che i comuni amministrano il loro patrimonio (art. 3 LC), provvedendo ad una buona gestione secondo i riconosciuti principi del bilancio (art. 29 cpv. 1 LC). La legge suddivide inoltre il patrimonio comunale in quattro categorie, ossia le cose destinate all'uso pubblico, i beni amministrativi, il patrimonio di congodimento e i beni finanziari (art. 27 LC). Alcune regole ulteriori sono poi stabilite soltanto per il patrimonio di congodimento (art. 30-38 LC), destinato ad assicurare l'approvvigionamento di legna alla popolazione e la fruizione dei pascoli (art. 30 cpv. 1 LC). Nella misura in cui la gestione dei beni comunali è disciplinata, a livello cantonale, da tali norme, le autorità locali chiamate ad applicarle godono indubbiamente di ampi margini di manovra e d'apprezzamento (Rolf Raschein/P. Andri Vital, Bündnerisches Gemeinderecht, 2a ed., Coira 1991, pag. 162 seg.). In quest'ambito potrebbe quindi venir loro effettivamente riconosciuta un'autonomia costituzionalmente protetta.
3.3 Occorre tuttavia considerare che la lite oppone il Comune politico al Comune patriziale di Soazza e verte sulla questione di sapere chi, tra i due enti, sia competente ad autorizzare l'estrazione degli inerti.
3.3.1 Laddove è costituito, il comune patriziale rappresenta una corporazione di diritto pubblico dotata di personalità giuridica e con un'organizzazione propria. Esso esercita determinate prerogative in qualità di detentore del pubblico imperio e non soggiace gerarchicamente al comune politico, ma ha sostanzialmente pari rango, anche se con competenze meno estese (cfr. art. 60 e 61 Cost./GR; art. 77 segg. LC; Raschein/Vital, op. cit., pag. 33, 35 e 185). Benché di principio la proprietà del patrimonio comunale spetti al comune politico, il comune patriziale può essere titolare di beni propri (art. 28 e 79 LC), segnatamente del patrimonio di congodimento di cui è iscritto quale proprietario a registro fondiario (art. 79 lett. d LC). Il comune patriziale decide l'alienazione, la costituzione in pegno e gli oneri permanenti del patrimonio di sua proprietà (art. 81 lett. c LC), mentre per quanto attiene all'amministrazione esso è competente soltanto per i beni pauperili patriziali ed i lotti patriziali (art. 81 lett. b LC). Considerato che la legge elenca in modo esaustivo le competenze del comune patriziale (Raschein/Vital, op. cit., pag. 186), è pertanto incontestato, tra le parti, che la semplice amministrazione del patrimonio di
congodimento di quest'ultimo sia di pertinenza del comune politico (cfr. art. 29 cpv. 1 LC).
3.3.2 Secondo la tesi del Comune patriziale di Soazza, la concessione del diritto di estrarre gli inerti sarebbe una sua prerogativa, fondata sull'art. 81 lett. c LC, in quanto atto d'alienazione parziale di beni rientranti nel patrimonio di congodimento di sua proprietà. Il Comune politico sostiene per contro che, concernendo l'alveo di un fiume ed il relativo cono di deiezione, l'attività estrattiva interesserebbe un bene di uso pubblico ai sensi dell'art. 27 lett. a LC, riguardo al quale il Comune patriziale non avrebbe alcuna competenza. In secondo luogo adduce che, quand'anche fosse riferita al patrimonio di congodimento del Comune patriziale, la delibera litigiosa andrebbe qualificata quale semplice atto d'amministrazione, per cui la sua assegnazione non rientrerebbe comunque tra i compiti di quest'ultimo.
3.3.3 Vi è dunque una controversia tra due collettività pubbliche di pari livello, ossia non subordinate l'una all'altra, sull'estensione delle loro facoltà di gestire il territorio comunale in base ad un ordinamento cantonale che assegna ad entrambe determinate competenze. Per sua natura, la risoluzione di un tale conflitto non può venir rimessa al giudizio autoritativo ed unilaterale di una delle parti in causa. La situazione è comparabile alle controversie che sorgono tra collettività pubbliche territorialmente distinte riguardo al finanziamento di un servizio pubblico sovracomunale, alla partecipazione a fondi di perequazione finanziaria intercomunale o alla delimitazione delle rispettive sovranità fiscali: come in questi casi, anche nella fattispecie in esame solo un'autorità di rango superiore può dirimere in maniera vincolante la contestazione sorta tra soggetti giuridici

di pari livello (DTF 121 I 218 consid. 3a; 119 Ia 214 consid. 3b; 114 Ia 80 consid. 3b, 173 consid. 3d; 110 Ia 50 consid. 4b; sentenze 2P.293/2004 del 1°dicembre 2005, consid. 5.2, e 2P.70/2003 del 4 aprile 2003, consid. 5.1; Markus Dill, Die staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung der Gemeindeautonomie, tesi Berna 1996, pag. 51, nota 71).
Sull'aspetto litigioso al Comune politico di Soazza non può di conseguenza venir riconosciuta alcuna autonomia.
La conclusione è analoga anche nella misura in cui il Comune politico si richiama all'accordo stipulato con il Comune patriziale il 12 giugno 1984 in merito alla divisione del patrimonio comunale. La natura paritaria del rapporto contrattuale impone infatti che non sia una delle parti, ma un'istanza superiore a statuire d'imperio sulla portata delle obbligazioni stipulate (sentenza 2P.268/2005 dell'8 maggio 2006, destinata alla pubblicazione in DTF 132 X xxx, consid. 3.2.3; Pierre Moor, Droit administratif, vol II, 2a ed., Berna 2002, pag. 395 seg.; André Grisel, Traité de droit administratif, vol. I, Neuchâtel 1984, pag. 446).
3.4 In difetto di autonomia comunale il ricorso del Comune politico va pertanto respinto, ritenuto che in tali condizioni non sussistono nemmeno i presupposti per potersi prevalere di una violazione del diritto di essere sentito o del divieto d'arbitrio (cfr. consid. 2.2.2; DTF 129 I 410 consid. 2.3). Tali censure vengono in ogni caso proposte in termini simili anche dal consorzio A._____/B._____, per cui vanno comunque esaminate in tale ambito.
III. Ricorso del consorzio A._____/B._____ (2P.212/2005)
4.
Il ricorrente considera il giudizio impugnato insufficientemente motivato e pertanto lesivo del suo diritto di essere sentito, così come garantito dall'art. 29 cpv. 2 Cost. e dall'art. 70 della legge sulla giustizia amministrativa nel Cantone dei Grigioni, del 9 aprile 1967 (LTA).
La critica, su cui occorre soffermarsi preliminarmente vista la natura formale del diritto invocato (DTF 127 I 128 consid. 4d; 127 V 431 consid. 3d/aa), è manifestamente infondata. I giudici cantonali hanno infatti illustrato in maniera precisa e dettagliata i motivi per cui hanno deciso di annullare la delibera dell'assemblea comunale, soffermandosi su tutti i punti essenziali della controversia. Le argomentazioni sviluppate hanno senza dubbio permesso al ricorrente di rendersi conto della portata della sentenza e di poterla impugnare con cognizione di causa, come dimostra l'articolato atto ricorsuale interposto in questa sede. L'autorità non è peraltro tenuta a pronunciarsi in modo esplicito ed esaustivo su tutti gli argomenti sollevati, ma può occuparsi delle sole circostanze rilevanti per il giudizio. Le esigenze poste dall'art. 29 cpv. 2 Cost. risultano pertanto soddisfatte (cfr. DTF 130 II 530 consid. 4.3; 129 I 232 consid. 3.2; 126 I 97 consid. 2b; 121 I 54 consid. 2c). Nemmeno il ricorrente pretende inoltre che l'art. 70 LTA gli conferisca diritti più estesi. Del resto, nella misura in cui ravvisa soprattutto alcune presunte contraddizioni su aspetti puntuali della pronuncia avversata, il consorzio non critica tanto la
sufficienza della motivazione, quanto piuttosto la sua fondatezza nel merito. In questo senso la censura si confonde perciò con quella di violazione del divieto d'arbitrio.
5.
Il ricorrente rimprovera ai giudici cantonali di essere incorsi su vari punti nell'arbitrio, disattendendo pertanto l'art. 9 Cost. Esso contesta in particolare che i lavori di estrazione concernano il patrimonio di congodimento del Comune patriziale, che la delibera comunale costituisca un atto di concessione, che l'intervento previsto rappresenti un'alienazione parziale del fondo e che la competenza ad assegnarne l'esecuzione sia del solo Comune patriziale.

5.1 Secondo la giurisprudenza, vi è arbitrio non già quando una soluzione diversa da quella adottata è immaginabile o addirittura preferibile, bensì soltanto se la decisione impugnata risulta manifestamente insostenibile, in contraddizione palese con la situazione effettiva, gravemente lesiva di una norma o di un chiaro principio giuridico, o in contrasto intollerabile con il sentimento di giustizia e di equità. La decisione deve inoltre essere arbitraria nel suo risultato e non solo nella sua motivazione (DTF 131 I 217 consid. 2.1; 129 I 173 consid. 3.1, 49 consid. 4, 8 consid. 2.1).
5.2
5.2.1 Nel definire in quale categoria di beni comunali vada classificata l'area interessata dall'attività estrattiva, la Corte cantonale ha innanzitutto rilevato che tale area fa parte di un mappale iscritto a registro fondiario quale bene di congodimento del Comune patriziale. D'altra parte, richiamandosi agli art. 664 cpv. 2 CC e 119 cpv.

1 e 2 della relativa legge d'introduzione cantonale, del 12 giugno 1994 (LICCS), ha però osservato che, di principio, le acque pubbliche non sono soggette a proprietà privata, ma rappresentano cose di dominio pubblico di proprietà del comune politico dove si trovano. A suo giudizio, il confine tra le acque pubbliche ed i terreni adiacenti, lungo i corsi di fiumi e torrenti non incanalati, sarebbe dato dal limite del terreno agricolo o del terreno con rivestimento vegetale, come stabilito dalla cifra 1 dello specifico decreto governativo del 15 luglio 1913. In quest'ottica, l'istanza inferiore ha considerato che per autorizzare l'estrazione degli inerti è stata necessaria una domanda di dissodamento e che nel piano delle zone all'area destinata a tale attività è sovrapposta in ampia parte una zona forestale. Ne ha perciò dedotto che, almeno laddove vi è una copertura boschiva, il fondo non rappresenta demanio pubblico, ma è effettivamente di proprietà del Comune patriziale.

5.2.2 Il ricorrente ritiene l'argomentazione esposta manifestamente insostenibile perché stabilisce il confine tra il riale ed i beni patriziali in base alle disposizioni applicabili per delimitare le acque pubbliche dai fondi privati, anziché secondo le regole della legge sui comuni. Tuttavia egli non indica in che misura le norme a suo dire determinanti condurrebbero a qualificare tutta la superficie interessata dall'escavazione quale bene del demanio pubblico. Egli si limita dunque ad una critica sostanzialmente appellatoria del giudizio impugnato, senza opporvi una propria tesi chiara e precisa. È pertanto quantomeno dubbio che, su questo punto, l'atto ricorsuale adempia pienamente i requisiti di motivazione esatti dall'art. 90 cpv. 1 lett. b OG, peraltro particolarmente rigorosi quando viene fatta valere la censura d'arbitrio (DTF 128 I 295 consid. 7a; 125 I 492 consid. 1b; 117 Ia 10 consid. 4b).

5.2.3 In ogni caso, non risulta che la legge sui comuni definisca i beni che appartengono alle cose destinate all'uso pubblico ai sensi dell'art. 27 lett. a LC. Tale qualifica non può nemmeno venir attribuita per esclusione, come pretende il ricorrente adducendo che il sedime oggetto della vertenza non può costituire un bene di congodimento in quanto inadatto alla pastorizia o allo sfruttamento forestale (cfr. art. 30 cpv. 1 LC). In effetti, indipendentemente dall'adempimento di questi requisiti, la convenzione stipulata il 12 giugno 1984 tra i Comuni politico e patriziale di Soazza classifica tra le cose destinate all'uso pubblico le strade e le piazze nonché i fiumi ed i torrenti con i rispettivi alvei. Il rimanente territorio comunale, fatte salve alcune particelle espressamente elencate, è invece assegnato al patrimonio di congodimento del Comune patriziale. È quindi la convenzione a stabilire che il fondo in questione va considerato come bene di congodimento. In questo senso il mappale n. 1004 è del resto iscritto anche a registro fondiario.

Accertata la natura giuridica del sedime, in assenza di una regolamentazione specifica nella legge sui comuni e nel citato accordo, non è poi arbitrario definire i limiti delle acque pubbliche secondo i criteri adottati dal Tribunale amministrativo. Del resto, a prescindere dalle regole poste dal decreto governativo richiamato, non è certamente errato escludere dalla nozione di "fiumi e torrenti con i rispettivi alvei", i terreni su cui è presente vegetazione di alto fusto che impiega perlomeno diversi decenni per crescere. Le procedure intraprese, la situazione pianificatoria e le fotografie agli atti dimostrano in modo eloquente l'esistenza di tale vegetazione nel caso specifico. Come ha rilevato a ragione la Corte cantonale, ai fini del giudizio non è d'altronde necessario determinare esattamente dove corrano i confini. Per ritenere che l'assemblea comunale non poteva adottare la delibera contestata è infatti sufficiente accertare che almeno una parte dei materiali alluvionali si trova chiaramente al di fuori del letto del riale. Sotto questo profilo le conclusioni dell'autorità cantonale resistono pertanto alle critiche ricorsuali.

5.3 L'insorgente sostiene inoltre che i giudici cantonali sarebbero incorsi in una palese contraddizione attribuendo il carattere di concessione alla delibera comunale, dato che un atto di concessione può riguardare unicamente dei beni appartenenti al demanio pubblico. Tale qualifica non terrebbe inoltre conto del fatto che l'aggiudicazione comprende non solo l'estrazione di ghiaia, ma anche l'esecuzione di lavori di sistemazione.

Anche su questo punto la motivazione del gravame non appare del tutto conforme alle esigenze dell'art. 90 cpv. 1 lett. b OG. L'insorgente non indica infatti quale sarebbe in realtà la natura giuridica dell'atto, né tanto meno spiega in che modo questa diversa natura influirebbe sul risultato del giudizio impugnato, e non solo sulla sua motivazione. Alla Corte cantonale non può comunque venir rimproverato di aver accertato in modo arbitrario i fatti rilevanti. Dal protocollo dell'assemblea comunale dell'8 luglio 2004 si evince infatti che al consorzio ricorrente è stata attribuita soltanto l'estrazione del materiale, lasciando al Comune il compito di eseguire i lavori di sistemazione ulteriore. Già per questo motivo la delibera non può di per sé venir assimilata ad una procedura d'appalto, la quale si caratterizza in genere per il pagamento di un compenso da parte di una collettività pubblica ad un offerente privato che in cambio fornisce una prestazione necessaria all'adempimento di un compito dello Stato (DTF 125 I 209 consid. 6b; sentenza 2P.19/2001 del 16 maggio 2001, in: RDAT II-2001 n.

96, consid. 1a/bb). D'altro canto, è pur vero che la disponibilità esclusiva e particolarmente intensa di un bene pubblico ad un privato viene
di principio assegnata proprio mediante atto di concessione (sentenza 2P.162/2004 del 21 aprile 2005, in: RDAT II-2005 n. 29, consid. 4.3.3; Häfelin/Müller, op. cit., n. 2418 segg.). Non sembrerebbe inoltre infondato ammettere l'utilizzo di questo strumento giuridico anche in relazione alla particolare categoria dei beni di congodimento, vista la loro funzione a beneficio della collettività (cfr. art. 30 cpv. 2 LC).
In ogni caso, al di là delle evidenziate lacune di motivazione, non è oggettivamente dato di vedere quale effettiva rilevanza abbia questa questione. Stabilito che l'attività di estrazione riguarda almeno in parte il patrimonio di congodimento del Comune patriziale, occorre infatti essenzialmente verificare solo se la stessa possa venir considerata un'alienazione ai sensi dell'art. 81 lett. c LC. Irrilevante è perciò anche la, peraltro vaga, censura di violazione del principio della buona fede.
5.4 Per negare la competenza del Comune patriziale il ricorrente rileva la breve durata prevista per i lavori di estrazione, che dovrebbero concludersi entro 3 o 4 anni. Il Tribunale amministrativo avrebbe pertanto disatteso l'art. 35 LC, in virtù del quale all'alienazione è parificata la costituzione di diritti di superficie e di sorgente, nonché di altri diritti di congodimento reali o personali della durata di 30 anni o più.
5.4.1 L'art. 35 LC completa la norma immediatamente precedente, che vieta l'alienazione di proprietà appartenenti al patrimonio di congodimento, se con ciò vengono notevolmente limitati nel loro complesso i congodimenti pubblici dello stesso genere (art. 34 cpv. 1 LC). L'analogia tra la vendita e la costituzione di determinati diritti per una durata superiore a 30 anni è dunque riferita alle condizioni per ammettere tali operazioni. Sotto questo profilo, indipendentemente dai tempi di esecuzione, è pacifico che i lavori di estrazione degli inerti siano non solo possibili, ma anche auspicabili. In effetti, congiuntamente alle successive opere di sistemazione, essi permetterebbero tra l'altro di migliorare la sicurezza del ponte autostradale in caso di scoscendimenti o colate di detriti dalla Val Bregn.
Quanto alla natura degli atti di aggravio della proprietà indicati all'art. 35 LC, è perlomeno sostenibile considerare che si tratti di forme di utilizzo non suscettibili di intaccare la sostanza del fondo, come rileva il Comune patriziale nelle proprie osservazioni. Proprio in questa caratteristica può infatti venir colta la necessità della precisazione apportata dall'art. 35 LC: mentre l'art. 34 LC concerne atti di disposizione che sottraggono alla collettività l'utilizzo del sedime nella sua forma preesistente, l'art. 35 LC riguarda invece rapporti giuridici che di per sé non ne escludono la fruizione in base alla destinazione originale, ma che limitano l'uso pubblico per un lungo periodo. Significativi in questo senso sono anche i marginali delle due norme, che distinguono tra l'alienazione (art. 34 LC) ed i diritti di godimento permanenti (art. 35 LC). In generale, il godimento comporta infatti la facoltà di appropriarsi dei frutti naturali o civili di un bene, senza che ne sia toccata la sostanza (Jörg Schmid/Bettina Hürlimann-Kaup, Sachenrecht, 2a ed., Berna 2003, n. 1337 segg.; Paul-Henri Steinauer, Les droits réels, Vol. III, 3a ed., Berna 2003, n. 2431 segg.). Ne consegue che se un determinato modo di sfruttamento è atto
a modificare in misura essenziale e durevole la conformazione, le caratteristiche e le possibilità di utilizzo di un fondo, non è errato escluderlo dal campo d'applicazione dell'art. 35 LC. Tale utilizzo può d'altro canto venir considerato alla stregua di un'alienazione, che è parziale poiché non implica un formale trapasso di proprietà dell'intero sedime, da iscrivere a registro fondiario, ma solo la cessione di determinate componenti. Decisiva, sotto questo profilo, non è quindi la durata dell'utilizzazione da parte del beneficiario del diritto d'uso esclusivo sul fondo.
5.4.2 L'applicazione di questi principi al caso specifico porta a ritenere quantomeno non arbitraria la deduzione della Corte cantonale, che ha qualificato l'intervento previsto come un'alienazione parziale del fondo. L'escavazione interesserebbe infatti circa 90'000 mc di materiale accumulatisi attorno alla foce del riale, su di un fronte di almeno diverse decine di metri ed una superficie che, già solo per quanto toccata dal dissodamento, è superiore a 8'500 mq. Una parte importante del terreno attuale verrebbe dunque fisicamente allontanata, comportando una marcata modifica della morfologia e dell'aspetto esteriore dei luoghi, oggi coperti in gran parte da piante di alto fusto. Diversamente da quanto pretende l'insorgente, questo tipo di sfruttamento non può venir paragonato alla vendita di lotti boschivi usualmente praticata, che costituisce una forma di godimento senza alcun impatto significativo sulla sostanza stessa del fondo. Come hanno rilevato i giudici cantonali, per quanto il corso d'acqua potrà continuare a trascinare a valle sassi e ghiaia - ciò che in parte vuole essere impedito proprio con i lavori di sistemazione - occorreranno infatti almeno parecchi decenni prima che la situazione ridiventi comparabile a quella

attuale. È dunque giustificato considerare che la concessione del diritto di estrazione degli inerti non costituisce, nella fattispecie, un semplice atto di amministrazione del patrimonio di congodimento del Comune patriziale. Riconoscendo a quest'ultimo la competenza di decidere sull'attribuzione di tale diritto, il Tribunale amministrativo non ha pertanto applicato in modo insostenibile l'art. 81 lett. c LC.
5.5 Da ultimo, il ricorrente sostiene che la Corte cantonale, dichiarando competente a titolo esclusivo il Comune patriziale, avrebbe manifestamente disatteso gli art. 28 e 29 LC. Almeno per la parte dell'intervento da effettuare sul demanio pubblico, l'attribuzione della concessione litigiosa spetterebbe infatti al Comune politico.
In realtà, come già accennato (cfr. consid. 5.2.3), i giudici cantonali si sono limitati a statuire che perlomeno una certa quantità di materiale da estrarre è situata su un terreno di proprietà del Comune patriziale e che, in questa misura, l'assegnazione del diritto di sfruttamento non compete al Comune politico. La competenza esclusiva del Comune patriziale è pertanto chiaramente limitata al terreno di sua proprietà. A ragione il giudizio impugnato non dirime la questione di sapere se i lavori interessino esclusivamente la proprietà patriziale o anche beni appartenenti al demanio pubblico: pure in quest'ultima ipotesi la delibera comunale, così come adottata, risulterebbe infatti contraria al diritto. Giova comunque rimarcare che, secondo i passaggi della decisione cantonale di dissodamento e del modulo d'offerta citati nella risposta del Comune patriziale, l'estrazione degli inerti lascerebbe il riale intatto e non comporterebbe alcuna modifica del suo stato naturale.
6.
Sulla base delle considerazioni che precedono, anche il ricorso del consorzio A._____/B._____, per quanto ricevibile, appare infondato e va perciò respinto.

IV. Spese e ripetibili
7.
Visto l'esito dei procedimenti, le spese processuali vanno poste a carico dei ricorrenti, secondo soccombenza; il Comune politico di Soazza non ne va dispensato poiché la vertenza concerne direttamente i suoi interessi pecuniari, in particolare nella misura in cui sostiene che l'estrazione non avverrebbe su di un bene di congodimento (art. 156 cpv. 1 e 2 OG; cfr. inoltre l'art. 38 LC, sul conto dei ricavi derivanti dall'alienazione del patrimonio di congodimento).
I ricorrenti vanno inoltre astretti a versare un'indennità per ripetibili al Comune patriziale di Soazza che, vista la sua entità, è privo di un servizio giuridico proprio e si è fatto assistere da un avvocato (art. 159 cpv. 1 e 2 OG; DTF 125 I 182 consid. 7).
Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1.
Le cause 2P.212/2005 e 2P.213/2005 sono congiunte.
2.
Il ricorso del Comune politico di Soazza è respinto.
3.
Il ricorso del consorzio A._____SA e B._____SA è respinto, nella misura in cui è ammissibile.
4.
La tassa di giustizia complessiva di fr. 7'000.– è posta a carico dei ricorrenti, in ragione di metà ciascuno. Nella stessa proporzione essi rifonderanno al Comune patriziale di Soazza un'indennità di fr. 7'000.– a titolo di ripetibili della sede federale.
5.
Comunicazione ai patrocinatori delle parti e alla 1a Camera del Tribunale amministrativo del Cantone dei Grigioni.
Losanna, 7 giugno 2006
In nome della II Corte di diritto pubblico
del Tribunale federale svizzero
Il presidente: Il cancelliere: