Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Corte I
A-287/2013

Sentenza del 28 maggio 2013

Composizione

Giudici Claudia Pasqualetto Péquignot (presidente del collegio), Christoph Bandli e Jérôme Candrian, cancelliere Federico Pestoni.

Parti

A._____,
ricorrente,

contro

AlpTransit San Gottardo SA,
Zentralstrasse 5, 6003 Lucerna,
controparte,

e

Commissione federale di stima del 13° Circondario (Ticino-Grigioni),
Casella postale 1018, 6501 Bellinzona,
autorità inferiore.

Oggetto

Espropriazione; indennità.

Fatti:

A.
Nella prima metà degli anni novanta, nell'ambito del decreto federale del 4 ottobre 1991 concernente la costruzione di una ferrovia transalpina (decreto sul traffico alpino, RS 742.104), le Ferrovie federali svizzere (FFS) hanno elaborato il progetto della galleria di base del San Gottardo per una linea tra l'area di L._____/M._____ e quella di O._____/P._____, con la creazione di una nuova linea fino alla regione della Q._____. Nel 1995 l'allora Dipartimento federale dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia (odierno Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni [DATEC]) ha avviato una procedura di approvazione dei piani rispettivamente di espropriazione (procedura combinata, PPU '95) relativa all'attuazione della tratta della R._____ (settore sud della linea di base, comparto di P._____). In seguito alle diverse opposizioni interposte tra le quali quella del Cantone Ticino e dei Comuni interessati dal progetto, i piani sono stati modificati e successivamente ripubblicati nel 1998 (PPU '98). Nel frattempo, proprio nel 1998, è stata costituita la società AlpTransit San Gottardo SA (di seguito: AlpTransit) che è subentrata alle FFS nell'attuazione dell'intero progetto.

B.
Con decisione dell'8 agosto 2001 il DATEC ha approvato i piani relativi alla tratta a cielo aperto nel comparto di P._____ e meglio la modifica concernente lo spostamento dei binari a S._____ e il progetto "nodo della Q._____" con la modifica "T._____".

C.
Il signor A._____, titolare di un'azienda agricola di S._____, si è opposto sia all'approvazione dei piani nel 1995 sia a quella successiva del 1998. Nella prima circostanza l'opposizione è stata tolta in seguito a ad una convenzione intercorsa tra le parti il 5 marzo 1997. Nel secondo caso, l'opposizione con cui il signor A._____ chiedeva un compenso per l'espropriazione dei terreni da lui lavorati in virtù di contratti d'affitto agricolo è stata respinta, poiché la questione dell'indennizzo avrebbe potuto essere risolta amichevolmente o, in caso contrario, sottoposta alla Commissione federale di stima.

D.
In data 21 settembre 2001 AlpTransit ha chiesto l'anticipata immissione in possesso delle particelle n. (...) e n. (...) RFD del Comune di S._____

di proprietà del signor B._____, entrambe affittate al signor A._____, suo figlio. In seguito, le parti hanno condotto delle trattative giungendo ad un accordo amichevole con il quale A._____ ha rinunciato ad avanzare qualsiasi richiesta di indennizzo per la rescissione anticipata del contratto.

E.
Con istanza del 28 maggio 2002 il signor A._____ ha chiesto alla Commissione federale di stima (CFS) l'ottenimento di un'indennità per la perdita dei vari terreni agricoli affittati compresi i pagamenti diretti.

F.
L'espropriante si opposto a tale richiesta ritenuto che, per la perdita delle superfici agricole, nella decisione di approvazione dei piani dell'8 maggio 2001, il DATEC ha escluso espressamente l'applicazione della legge ticinese sulla conservazione del territorio agricolo del 19 dicembre 1989 (RL 8.1.1.2) che prevede la compensazione della diminuzione del territorio agricolo da parte dell'ente pianificante.

G.
In data 9 febbraio 2005 l'Ufficio federale dell'agricoltura, interpellato dalla CFS su suggerimento dell'espropriante, ha puntualizzato che le perdite di rendimento e l'eventuale diminuzione del ricavo come pure la perdita dei pagamenti diretti sono per principio a carico di terzi tenuti a corrispondere un indennizzo.

H.
Con scritto del 4 febbraio 2009 il signor A._____ ha chiesto all'UFT l'indennizzo derivante dalla perdita dei pagamenti diretti per la totalità della superficie aziendale agricola occupata da Alptransit a partire dall'anno 2000.

I.
Con scritto del 21 marzo 2011 l'UFT ha negato ulteriori indennizzi posto che non ci sarebbe stata risoluzione anticipata dei contratti di affitto agricolo.

J.
Con scritti del 26 aprile 2011 e del 23 ottobre 2012 il signor A._____ ha presentato alla CFS una richiesta di accoglimento della propria richiesta di indennizzo.

K.
Con decisione del 4 dicembre 2012 la CFS ha integralmente respinto le pretese del signor A._____.

L.
Con ricorso del 18 gennaio 2013 il signor A._____ (di seguito: ricorrente) ha adito il Tribunale amministrativo federale impugnando la decisione della CFS e chiedendone l'annullamento.

M.
Con scritto del 28 gennaio 2013 l'autorità inferiore ha rinunciato a presentare delle osservazioni riconfermandosi nella propria contestata decisione.

N.
Con risposta e osservazioni finali del 25 febbraio 2013 rispettivamente 12 aprile 2013 le parti si sono sostanzialmente riconfermate nelle loro antitetiche posizioni.

O.
Ulteriori fatti ed argomenti addotti dalle parti verranno ripresi nei considerandi, qualora risultino giuridicamente determinanti per l'esito della vertenza.

Diritto:

1.

1.1
Il Tribunale amministrativo federale è competente per decidere il presente gravame giusta gli artt. 1 e 31 segg. della legge federale del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (LTAF, RS 173.32) in relazione con l'art. 77 cpv. 1 della legge federale del 20 giugno 1930 sull'espropriazione (LEspr, RS 711).

1.2 Per l'art. 77 cpv. 2 LEspr, fatte salve disposizioni contrarie contenute nella LEspr stessa, alla procedura di ricorso davanti al Tribunale amministrativo federale si applica la LTAF e quindi, in base al rinvio di cui all'art. 37 LTAF, la legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA, RS 172.021).

1.3 La legittimazione a ricorrere è retta dall'art. 78 cpv. 1 LEspr e dall'art. 48 cpv. 1 PA. Secondo questi disposti, nella misura in cui il ricorrente – destinatario della decisione del 4 dicembre 2012 dell'autorità inferiore – si è visto negare le richieste formulate con l'istanza del 26 aprile 2011, egli è senz'altro legittimato a ricorrere.

1.4 La decisione della Commissione federale di stima è stata impugnata con atto tempestivo (art. 22 segg. PA, art. 50 PA), nel rispetto delle esigenze di forma e di contenuto previste dalla legge (art. 52 PA). Occorre pertanto entrare nel merito del ricorso.

2.
Con ricorso al TAF possono essere invocati la violazione del diritto federale, l'accertamento inesatto o incompleto di fatti giuridicamente rilevanti nonché l'inadeguatezza (art. 49 PA). Lo scrivente Tribunale non è vincolato né dai motivi addotti (art. 62 cpv. 4 PA) né dalle considerazioni giuridiche della decisione impugnata, né dalle argomentazioni delle parti (PIERRE MOOR/ETIENNE POLTIER, Droit administratif, vol. II, Les actes administratifs et leur contrôle, 3ª ed., Berna 2011, pag. 300). I principi della massima inquisitoria e dell'applicazione d'ufficio del diritto sono tuttavia limitati. L'autorità competente procede infatti spontaneamente a constatazioni complementari o esamina altri punti di diritto solo se dalle censure sollevate o dagli atti risultino indizi in tal senso (DTF 122 V 157, consid. 1a; DTF 121 V 204 consid. 6c; sentenze del TAF del 29 settembre 2009 nella causa A-5881/2007, consid. 1.2 e del 19 luglio 2010 nella causa A-344/2009, consid. 2.2 e riferimenti citati).

3.

3.1 Nella decisione impugnata, come detto, l'autorità inferiore ha respinto le pretese del ricorrente considerato che, nel caso concreto, non c'è stata un'estinzione anticipata dei contratti di affitto e dunque – in applicazione dell'art. 23 cpv. 2 LEspr *a contrario* – non si può ritenere responsabile l'espropriante per la perdita di rendimento o dei pagamenti diretti. L'autorità inferiore ha altresì scartato la motivazione fondata sull'applicazione del promemoria dell'Ufficio federale dell'agricoltura poiché, nella fattispecie, i fondi sono stati utilizzati a titolo definitivo e non temporaneo.

3.2 Con il proprio memoriale di ricorso il ricorrente contesta la decisione con cui l'autorità inferiore ha rifiutato le sue richieste di indennizzo per il danno economico causatogli da Alpransit con l'occupazione dei terreni

che aveva in affitto. In sostanza, il ricorrente invoca una violazione del diritto federale posto che, a suo avviso, in base all'art. 8 LEspr ed al promemoria dell'Ufficio federale dell'agricoltura "*Cessione di terreno nell'interesse pubblico – Ripercussioni sui pagamenti diretti e sui contributi nella campi coltura*" egli avrebbe diritto ad un indennizzo, tenuto conto del fatto che nell'ambito della realizzazione del NTFA diversi terreni sono stati occupati temporaneamente e che alla fine dei lavori verranno restituiti per l'attività agricola. Il ricorrente solleva infine la questione etico-morale. Egli ritiene infatti ingiusto che l'espropriante per la realizzazione di una nuova linea ferroviaria finanziata in parte con soldi pubblici possa mettere in difficoltà economica delle famiglie che, come la sua, vivono di agricoltura.

3.3 Dal canto suo, la controparte ribadisce in buona sostanza le ragioni sostenute dall'autorità inferiore nella decisione impugnata. Sottolinea in particolare il fatto che i contratti di affitto dei terreni agricoli sono stati disdetti nel pieno rispetto dei termini legali e che dunque non esiste alcuna base legale che permetta la concessione di un'indennità per la perdita di terreno agricolo o il risarcimento per il mancato reddito a seguito della diminuzione dei contributi statali all'agricoltura conseguente alla riduzione del terreno agricolo lavorato dal ricorrente. Inoltre, la controparte afferma che, nel presente caso, non sono realizzate le condizioni di applicazione dell'ordinanza del 7 dicembre 1998 concernente i pagamenti diretti all'agricoltura (OPD, RS 910.13), né del citato promemoria dell'Ufficio federale dell'agricoltura, né tantomeno dell'art. 8 LEspr.

4.
Occorre dunque verificare quale era la situazione del ricorrente al momento dell'espropriazione e se sono adempiute le condizioni per l'ottenimento di un indennità.

4.1 Giusta l'art. 5 cpv. 1 LEspr possono formare l'oggetto dell'espropriazione i diritti reali sui fondi, i diritti risultanti dalle disposizioni sulla proprietà fondiaria in materia di rapporti di vicinato, inoltre i diritti personali dei conduttori e degli affittuari del fondo da espropriare. Secondo l'art. 23 cpv. 2 LEspr i conduttori e gli affittuari possono, anche se i loro diritti non sono annotati nel registro fondiario, pretendere il risarcimento integrale del danno derivante per essi dall'estinzione anticipata dei contratti di pigione e d'affitto da loro conchiusi anteriormente all'inizio della procedura d'espropriazione.

4.2 Dagli atti di causa emerge che, nel caso concreto, il ricorrente era affittuario dei terreni oggetto di espropriazione. Tuttavia risulta pure che tutti i contratti di affitto – nel frattempo assunti da FFS rispettivamente da AlpTransit a seguito dell'acquisto dei terreni dai rispettivi proprietari – sono stati disdetti conformemente ai termini prescritti. Tale circostanza, peraltro, non è contestata dal ricorrente. Di conseguenza, posto che i contratti di affitto sono giunti a scadenza a seguito di regolare disdetta e in pieno rispetto dei termini non è avvenuta alcuna espropriazione dei diritti personali degli affittuari – in particolare del ricorrente – ai sensi dell'art. 5 cpv. 1 LEspr. Ne discende che, non essendoci stata un'estinzione anticipata dei contratti di affitto, il ricorrente non può pretendere alcun risarcimento secondo l'art. 23 cpv. 2 LEspr (cfr. DTF 106 Ib 241 consid. 4b, HEINZ HESSE/HEINRICH WEIBEL, Das Enteignungsrecht des Bundes, Berna 1986, ad art. 23, N. 19).

4.3 Il ricorrente pretende che un indennizzo gli sia comunque dovuto in base a quanto contenuto nella Guida d'applicazione del promemoria n. 1 dell'Ufficio federale dell'agricoltura UFAG dal titolo "Cessione di terreno nell'interesse pubblico – Ripercussioni sui pagamenti diretti e sui contributi nella campi coltura". Detto documento prevede che se la superficie agricola utile (SAU) è temporaneamente utilizzata a scopo non agricolo, decade il diritto ai contributi per le prestazioni di interesse generale ed ecologiche svolte dagli agricoltori (punto 2). Le perdite di rendimento e l'eventuale diminuzione del ricavo dovuta al calo dell'effettivo di bestiame o alla flessione della base di foraggio grezzo nonché la perdita di pagamenti diretti sono per principio a carico dei terzi tenuti a corrispondere un indennizzo (punto 5).

4.4 Con la fine dei contratti d'affitto, avvenuta nel rispetto dei termini di disdetta legali, il ricorrente non può più vantare alcun diritto sui fondi in questione. In altre parole non esiste più nessun legame giuridico tra lui e detti fondi che potrebbe in qualche modo giustificare la sua pretesa di indennizzo. Oltre a ciò, come correttamente evidenziato dall'autorità inferiore nella decisione impugnata, i terreni toccati dal presente litigio sono stati tutti espropriati dalla controparte a titolo definitivo.

4.5 Nemmeno l'art. 8 LEspr può soccorrere il ricorrente in quanto egli non era proprietario dei terreni in questione (cfr. sentenza del Tribunale federale 1E.21/2005 del 21 aprile 2006) e, comunque, come detto poc'anzi, con la fine dei contratti d'affitto – per regolare disdetta – egli ha perso ogni legame giuridico con i fondi che occupava e con esso ogni pretesa di indennizzo o compensazione.

5.
Infine, malgrado lo scrivente Tribunale possa comprendere le difficoltà del ricorrente a procurarsi altri appezzamenti di terreno ove ricollocare la propria attività nonché a sopperire alla diminuzione dei pagamenti diretti dovuta alla riduzione di superficie agricola utile, ci si deve attenere ad una verifica meramente giuridica della decisione impugnata, esulando da qualunque giudizio etico-morale, come invocato dal ricorrente.

6.
In conclusione, alla luce di tutto quanto suesposto, la decisione impugnata non è contraria al diritto applicabile, non può inoltre essere considerata né frutto di un abuso del potere di apprezzamento dell'autorità inferiore né – per quanto verificabile anche in quest'ottica – inadeguata.

7.
Nel contesto della presente vertenza, la questione delle spese e delle ripetibili è regolata dagli art. 114 e segg. LEspr (sentenze del Tribunale amministrativo federale A-8433/2007 del 3 novembre 2009 consid. 10, A-4676/2007 dell'11 dicembre 2007 consid. 8 e A-996/2007 del 9 agosto 2007 consid. 7 con rinvii). Giusta l'art. 116 LEspr, le spese e le ripetibili sono di regola poste a carico dell'espropriante. Se le conclusioni dell’espropriato vengono respinte totalmente, si può procedere ad una diversa ripartizione. In ogni caso, le spese provocate inutilmente sono addossate a chi le ha cagionate.

Nella fattispecie, le spese processuali, fissate a franchi 1'000.--, sono poste a carico della controparte. Non ci sono tuttavia motivi di accordare un'indennità a titolo di ripetibili al ricorrente – il quale peraltro neppure l'ha richiesta – totalmente soccombente (sentenze del Tribunale federale 1E.20/2005 del 16 maggio 2006 consid. 4, 1E.1/2006 del 12 aprile 2006 consid. 11, 1E.16/2005 del 14 febbraio 2006 consid. 6; sentenze del Tribunale amministrativo federale A-8433/2007 del 3 novembre 2009 consid. 10, A-6004/2008 del 22 aprile 2009 consid. 10 et A-5968/2007 del 14 aprile 2009 consid. 8).

(dispositivo alla pagina seguente)

Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronuncia:

1.
Il ricorso è respinto.

2.
Le spese processuali, fissate a franchi 1'000.--, sono poste a carico della controparte. Tale importo dev'essere versato allo scrivente Tribunale entro il termine di 30 giorni dalla crescita in giudicato della presente decisione.

3.
Non vengono assegnate ripetibili.

4.
Comunicazione a:

– ricorrente (Atto giudiziario)
– controparte (Atto giudiziario)
– autorità inferiore (n. di rif. ***; Atto giudiziario)

Il presidente del collegio: Il cancelliere:

Claudia Pasqualetto Péquignot Federico Pestoni

Rimedi giuridici:

Contro la presente decisione può essere interposto ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale, 1000 Losanna 14, entro un termine di 30 giorni dalla sua notificazione (art. 82 e segg., 90 e segg. e 100 della legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005 [LTF, RS 173.110]). Gli atti scritti devono essere redatti in una lingua ufficiale, contenere le conclusioni, i motivi e l'indicazione dei mezzi di prova ed essere firmati. La decisione impugnata e – se in possesso della parte ricorrente – i documenti indicati come mezzi di prova devono essere allegati (art. 42 LTF).

Data di spedizione: