Urteilskopf

100 Ib 200

32. Estratto della sentenza 3 luglio 1974 nella causa Società cooperativa DOMUS contro Ferrovie Federali Svizzere.
Regeste (de):
Enteignung.

1. Befugnis zum Entscheid über nach Ablauf der Frist geltend gemachte Einsprachen und Forderungen.

Ist das Verfahren mangelhaft, wenn über die Zulässigkeit von nach Ablauf der Frist erhobenen Einsprachen und Forderungen die Eidgenössische Schätzungskommission anstelle ihres Präsidenten entschieden hat? Frage im vorliegenden Fall negativ beantwortet (Erw. 1a).

2. Wirkung der öffentlichen Anzeige.

Im Falle der öffentlichen Planauflage im Sinne des Art. 30 EntG gilt die Androhung des Art. 41 EntG bezüglich der verspäteten Anmeldungen für alle Eigentümer des Gemeindegebietes. Hat dagegen das abgekürzte Verfahren stattgefunden, so hat die genannte Androhungbloss eine Wirkung für jene, welche die persönliche Anzeige erhalten haben (Erw. 1b).

3. Voraussetzungen der Schadenersatzpflicht bei Immissionen öffentlicher Werke: besondere Intensität (hier gegeben in der Form der Stochastizität), Unvorhersehbarkeit und besondere Schwere des Schadens. Ihre Prüfung in einem Fall von in nächster Nähe einer Eisenbahnanlage gelegenen Grundstücken (Erw. 2 und 3).

Regeste (fr):
Expropriation

1. Compétence pour statuer sur les oppositions et requêtes présentées hors délai.

La procédure est-elle affectée d'un vice lorsque c'est la Commission fédérale d'estimation et non pas son président qui a statué sur l'admissibilité d'oppositions ou requêtes présentées hors délai? Question résolue en l'espèce par la négative (consid. 1a).

2. Effet des avis publics.

En cas de dépôt public des plans au sens de l'art. 30 LEx, la commination contenue à l'art. 41 LEx, relative à la production tardive, vaut pour tous les propriétaires du territoire communal. En revanche si c'est la procédure sommaire qui a été appliquée, ladite commination n'a d'effet qu'à l'égard des propriétaires qui ont reçu un avis personnel (consid. 1b).

3. Conditions auxquelles des immissions provenant d'entreprises publiques peuvent donner lieu à indemnité: intensité particulière (en l'espèce eu égard au caractère stochastique du bruit), imprévisibilité et gravité du dommage. Examen de ces facteurs dans un cas concernant des immeubles sis à proximité d'un noeud ferroviaire (consid. 2 et 3).

Regesto (it):
Espropriazione.

1. Competenza a decidere su opposizioni e domande presentate fuori termine.

Se sull'ammissibilità di opposizioni o domande presentate fuori termine abbia deciso la Commissione federale di stima, anzichè il suo Presidente, la procedura è viziata? Questione decisa negativamente nella fattispecie (consid. 1a).

2. Effetto degli avvisi pubblici.

In caso di pubblico deposito dei piani ai sensi dell'art. 30 LEspr., la comminatoria dell'art. 41 LEspr. relativa alle notifiche tardive vale per tutti i proprietari del comprensorio comunale. Ove invece abbia avuto luogo la procedura abbreviata, detta comminatoria ha effetto soltanto per coloro che hanno ricevuto l'avviso personale (consid. 1b).

3. Presupposti per l'indennizzabilità di immissioni da opere pubbliche: specialità (nella fattispecie, esistente sotto la forma della stocasticità), imprevedibilità e gravità del danno. Loro esame in un caso concernente immobili siti in prossimità di un impianto ferroviario (consid. 2-3).

Sachverhalt ab Seite 201

BGE 100 Ib 200 S. 201

Riassunto dei fatti:
La Società cooperativa DOMUS, a Chiasso, i cui soci sono funzionari ò impiegati delle amministrazioni federali, comprava nel 1949 un fondo di circa 5000 mq al prezzo di Fr. 16.- il mq, sul quale costruiva tre stabili, ognuno di sei piani e di 12 appartamenti. La costruzione costava, incluso il prezzo per il terreno, circa Fr. 1 420 000.–; la cooperativa riceveva all'uopo sussidi comunali, cantonali e federali per Fr. 378 000.– complessivi, nonchè un mutuo della Confederazione a condizioni particolarmente favorevoli per l'importo di oltre un milione di franchi. Il 10 agosto 1967 la DOMUS notificava al Presidente della Commissione federale di stima del 13o circondario pretese di indennità nei confronti delle Ferrovie Federali Svizzere per l'importo di Fr. 200 000.– (elevato successivamente a Fr. 250 000.–). Faceva valere che, a dipendenza dei lavori di

BGE 100 Ib 200 S. 202

ampliamento della stazione internazionale di smistamento di Chiasso, il fascio binari era ormai situato, nel punto più vicino, a meno di 50 m dagli stabili. Lamentava che l'esercizio notturno e diurno della stazione, inaugurata ufficialmente l'11 luglio 1967, era fonte di immissioni intollerabili comportanti una svalutazione degli stabili. La Commissione federale di stima respingeva le pretese della DOMUS, osservando che dei tre presupposti per l'indennizzabilità di pregiudizi provenienti da immissioni da opere pubbliche era soltanto adempiuto quello della specialità, non invece quello dell'imprevedibilità e della gravità. La DOMUS ha impugnato tale decisione con ricorso di diritto amministrativo dinnanzi al Tribunale federale, che lo ha respinto.

Erwägungen

Considerando in diritto:

1. Nel ricorso di diritto amministrativo e nella risposta la questione della tempestività della notificazione del lo agosto 1967 non è più evocata. Trattandosi di un problema di diritto, inerente alla perenzione, il Tribunale federale deve occuparsene d'ufficio. Atal proposito, valgono le considerazioni seguenti: a) La decisione preliminare sull'ammissibilità (tempestività di opposizioni e di domande di indennità presentate dopo trascorso il termine per le notificazioni spetta al Presidente della CFS (art. 39, cpv. 2, art. 41 cpv. 2 LEspr; art. 19 Reg. CFS). La sua decisione può essere impugnata con ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale nel termine ordinario (art. 19 cpv. 2 Reg. CFS). Nel caso in esame, la decisione sull'ammissibilità non è stata presa preliminarmente dal Presidente, bensì dalla Commissione nel giudizio di merito. Simile irregolarità non ha pregiudicato tuttavia i diritti delle parti; non v,è neanche ragione di ritenere che il Presidente della Commissione abbia avuto. opinione divergente da quella dei membri. Non v'è quindi motivo perchè il Tribunale federale intervenga (cfr. RU 64 I 230/231, consid. 1). b) Con riferimento a RU 88 I 197, consid. 4a e a RU 92 I 178, la Commissione ha ritenuto inapplicabile nella fattispecie l'art. 41 LEspr, la DOMUS non avendo avuto nell'ambito

BGE 100 Ib 200 S. 203

delle pregresse procedure espropriative per l'ampliamento della stazione di Chiasso la qualità di espropriata. Dalle citate sentenze non può però trarsi la conclusione, cui è giunta la CFS. In RU 88 I 198 il Tribunale federale, appoggiandosi alla giurisprudenza del Consiglio federale (Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione 1948/50, N. 180), ha rilevato che l'applicazione dell'art. 41 LEspr - e quindi dei termini di perenzione ch'esso comporta - presuppone che un procedimento espropriativo abbia avuto luogo. Esso ha semplicemente lasciato aperta la questione di sapere se una perenzione a'sensi dell'art. 41 cpv. 2 LEspr (testo anteriore alla riforma entrata in vigore il 10 agosto 1972) possa verificarsi anche nel caso in cui, un procedimento d'espropriazione avendo avuto luogo, nessun termine per le notifiche sia stato reso noto a coloro che, posteriormente, chiedono risarcimento dei pregiudizi derivanti dall'esecuzione (o dall'esercizio) dell'opera di interesse pubblico. Poi, in RU 92 I 178, il Tribunale federale ha precisato che ciò non può darsi: la perenzione per tardività della notifica può verificarsi soltanto se nel Comune stesso in cui è situato il fondo ha avuto luogo una pubblicazione dei piani a'sensi dell'art. 30 LEspr, oppure se all'interessato è stato intimato un avviso personale a'sensi degli art. 33 e 34 LEspr. Nel caso concreto, l'esistenza delle premesse fu negata, perchè la pubblicazione intervenuta nel Comune era stata quella dei piani esecutivi a'sensi dell'art. 26 LSN, mentre l'acquisizione dei fondi necessari alla costruzione dell'autostrada era avvenuta nelle vie del raggruppamento dei terreni, e non per espropriazione. Contrariamente a quanto ritiene la CFS, il Tribunale federale non ha però detto, nelle menzionate sentenze, che, accanto all'una o all'altra delle alternative premesse sopra specificate, occorra ancora, per l'applicazione dell'art. 41 LEspr, che nella pregressa procedura espropriativa l'interessato abbia avuto qualità formale di espropriato, cioè sia stato incluso nelle tabelle d'espropriazione. Una simile condizione svuoterebbe d'ogni senso la procedura di avviso pubblico prevista dall'art. 30 LEspr, e creerebbe due categorie di danneggiati, che per la notifica delle loro ulteriori pretese soggiacerebbero, quanto all'applicabilità dei termini perentori, a due diversi regimi giuridici. Da un lato coloro che, nella pregressa

BGE 100 Ib 200 S. 204

procedura, sono stati espropriati, e che sarebbero tenuti, pena la decadenza dei loro diritti, a notificare ulteriori pretese, posteriormente sorte, nei termini perentori dell'art. 41 LEspr; dall'altro, tutti gli altri proprietari

che, non essendo stati coinvolti nella pregressa procedura, non sarebbero neppur soggetti ad alcun termine per la notifica di pretese ulteriormente nate. Si deve quindi concludere che, allorquando il pubblico deposito dei piani ha avuto luogo, la comminatoria dell'art. 41 LEspr in caso di tardività delle notifiche vale per tutti i proprietari del comprensorio comunale; nel caso in cui, invece, siasi fatto luogo alla procedura abbreviata, essa ha effetto soltanto per coloro che hanno ricevuto l'avviso personale. c) Nel caso concreto, risulta che per l'acquisto dei fondi necessari all'ingrandimento della stazione nel Comune di Chiasso, le FFS hanno fatto capo all'espropriazione, e che la procedura seguita è stata quella ordinaria, con pubblico avviso e deposito pubblico dei piani. L'art. 41 LEspr è quindi applicabile alla notificazione della DOMUS, contrariamente all'opinione della CFS, anche se, non avendo dovuto cedere terreno, essa non fu considerata formalmente espropriata nella pregressa procedura. d) Come rettamente ha giudicato - in via abbondanziale - la CFS, la notificazione del 10 agosto 1967 devesi però considerare tempestiva. È vero che i lamentati disturbi già si verificavano da alcuni anni. Tuttavia, i lavori di ampliamento della stazione non erano ancora terminati e, soprattutto, l'esercizio del traffico non aveva ancora assunto il suo assetto definitivo. Sulla scorta delle informazioni, fornitele dalle stesse FFS, la DOMUS poteva legittimamente sperare che gli inconvenienti, terminati i lavori e instaurato l'esercizio definitivo, si sarebbero attenuati. Le espropriantì infatti, nella lettera del 5 ottobre 1964 al patrono della ricorrente, avevano esposto che "... i disturbi lamentati ... dovrebbero diminuire sensibilmente tosto che la testata nord del fascio doganale sarà collegata col gruppo d'entrata della stazione merci e le manovre dei treni potranno svolgersi prevalentemente nella parte ovest del settore doganale, verso Balerna". Come la giurisprudenza ha rilevato (RU 64 I 233 ss.), il termine di 30 giorni previsto dall'art. 41 cpv. 2 LEspr (nella versione anteriore alla riforma del 18 marzo 1971) comincia a decorrere soltanto dal momento

in cui l'interessato possegga tutti gli elementi necessari per appurare l'esistenza e procedere alla valutazione del danno. Solo al momento in cui la stazione fu ufficialmente inaugurata (11 luglio 1967) la DOMUS doveva e poteva, nelle concrete circostanze, aver la certezza che la situazione da lei lamentata era ormai irreversibile e definitiva; comunque, le FFS non hanno recato la prova del contrario.

2. Per giudicare se le immissioni, provenienti dall'esercizio ferroviario, siano eccessive a'sensi dell'art. 684 CC, e quindi comportino, essendo inevitabili ed inerenti ad un normale uso degli impianti, il pagamento di un'indennità sostitutiva dell'improponibile azione civile di cessazione della turbativa (RU 93 I 302 consid. 4; 94 I 297; 96 II 348 consid. 6), la Commissione federale di stima si è fondata sui criteri (specialità, imprevedibilità, gravità del danno) che la giurisprudenza del Tribunale federale ha elaborato a proposito delle immissioni provenienti da strade pubbliche, segnatamente da autostrade (RU 94 I 299 ss; 95 I 494 consid. 6; 98 Ib 331). La ricorrente non impugna questa giurisprudenza nè l'estensione di essa alle immissioni causate dalle ferrovie, già sancita dal Tribunale federale nella recente sentenza Knecht dell'8 maggio 1974.

3. La CFS ha ammesso la ricorrenza del requisito della specialità, negato invece quella dei requisiti dell'imprevedibilità e della gravità del danno. a) Come il Tribunale federale ha ammesso nel già ricordato caso Knecht, devesi riconoscere con la CFS che le immissioni provenienti da una stazione di smistamento e manovra quale quella di Chiasso sono, rispetto alle immissioni provenienti da una linea ferroviaria usuale, speciali. Questa specialità risiede nella stocasticità delle immissioni, cioè nel carattere meramente aleatorio del loro insorgere e delle variazioni della qualità e del livello sonoro, che comportano particolare difficoltà di assuefazione o addirittura la escludono (cfr. la citata sentenza Knecht, e le risultanze generali delle perizie in quel caso allestite, che coincidono con le risultanze della perizia EMPA negli atti di causa). b) Se a ragione la Commissione ha ammesso la specialità, pure a ragione essa ha però negato l'esistenza del requisito della imprevedibilità. È vero che dagli atti prodotti dalla ricorrente sembra dedursi

che, al momento in cui la DOMUS, nel 1949, preferì acquistare il terreno al Pizzicone, piuttosto che quello al Lavazzee, uno degli elementi che determinarono la scelta fosse "la posizione... ideale" del fondo "per quanto concerne la quiete", mentre il fondo al Lavazzee entrava "nella zona di sviluppo industriale, e perciò poco tranquilla", ed era prevista sullo stesso "la costruzione della camionale che, adiacente all'abitato, attraverserebbe l'appezzamento da sud a nord, svalutandolo e creando irreparabili inconvenienti, quale pericolo, rumore e polvere". Ma, dagli stessi atti, risulta altresi che la scelta del Pizzicone fu influenzata, in modo determinante, dal prezzo più favorevole e dalla migliore qualità del terreno per le fondazioni. Si deve concedere anche alla ricorrente che, come dimostrano le fotografie relative alle espropriazioni di Chiasso, al momento della loro costruzione le tre case sorgevano in periferia, attorniate da prati. Tuttavia solo una fascia di particelle prative, della larghezza di meno di cento metri, le separava dagli allora già esistenti binari dello scalo merci, sui quali venivano già allora effettuate le manovre. Agli organi della ricorrente - composti di persone oltretutto cognite dei problemi ferroviari - non doveva nè poteva sfuggire che, in caso di potenziamento di quegli impianti, sarebbe naturalmente entrato in considerazione un ampliamento in direzione del loro fondo, poichè solo su quel lato esistevano i necessari terreni liberi. Contrariamente a quanto sostiene la ricorrente, una simile ipotesi non aveva affatto un carattere meramente congetturale: dalla fine della guerra, infatti, l'aumento del traffico ferroviario internazionale aveva reso il problema del-l'ampliamento d'attualità, e lo stesso Municipio di Chiasso - come rilevano le FFS nella loro risposta - era intervenuto sin dal 1947 presso la Direzione del II Circondario, sollecitando provvedimenti.
Legittimamente la CFS ha tratto da questi elementi la conclusione che la condizione dell'imprevedibilità fa, in casu, difetto. c) Infine, la relazione dei periti del Tribunale federale conferma che, come ha ritenuto la CFS, fa difetto il requisito della gravità del danno. Certo, si deve concedere alla ricorrente che la circostanza per cui - fatta eccezione di un solo caso - gli inquilini degli

stabili non sono partiti, nonostante gli inconvenienti dovuti ai rumori, può anche non esser determinante. Infatti gli inquilini coincidono, a quanto sembra, con i soci della cooperativa, per cui, dal punto di vista economico, essi possono esser equiparati a comproprietari degli stabili, che loro servono d'abitazione. Del pari, si potrebbe prescindere dal considerare, nella ricerca di un'eventuale svalutazione degli immobili, la modestia degli affitti che la ricorrente esige dai propri inquilini, vuoi in ossequio allo scopo statutario, vuoi grazie alle condizioni favorevoli del finanziamento, ottenuto dalla stessa Confederazione.
Ma anche prescindendo da codesti elementi, la ricorrente non ha dimostrato che, se gli stabili fossero gestiti con criteri meramente commerciali, i denunciati inconvenienti comporterebbero nelle concrete circostanze vigenti in Chiasso un'effettiva e rilevante diminuzione del loro valore venale. I periti federali, il cui reperto scevro di errori e di lacune vincola il Tribunale federale (RU 87 I 90; 94 I 291), hanno concluso che i lamentati inconvenienti non incidono in grado suscettibile di misurazione sul predetto valore venale: dal loro referto il Tribunale federale non ha motivo di scostarsi.