Urteilskopf

104 Ib 28

7. Estratto della sentenza 25 gennaio 1978 nella causa Otto Scerri S.A. c. Consiglio di Stato del Cantone Ticino
Regeste (de):
Enteignungsrecht für den Bezug der zur Erstellung eines Werkes erforderlichen Baustoffe; Art. 4 lit. c EntG.

1. Bei Ausübung des ihnen in Art. 39 Abs. 1 Satz 2 und Satz 3 NSG übertragenen Enteignungsrechtes können sich die Kantone unterschiedslos auf alle Bestimmungen des EntG stützen, welche die Voraussetzungen, den Umfang und den Gegenstand der Enteignung regeln, insbesondere auf die Art. 1, Art. 4 und Art. 5 EntG (E. 3).

2. Einzige im EntG gestellte Bedingung für die Inanspruchnahme des Enteignungsrechtes zum Abbau (Bezug) der in einem Grundstück liegenden Baustoffe ist, dass bei deren Beschaffung aus einem weiter entfernten Ort sehr schwere Unzukömmlichkeiten wegen übermässiger Kosten oder technischer Schwierigkeiten der Herbeischaffung entständen; hingegen ist nicht erforderlich, dass der fragliche Grundeigentümer eine übertriebene Entschädigung verlangt oder es rundweg ablehnt, die Ausbeutung gütlich einzuräumen. Auslegung von Art. 4 lit. c EntG aufgrund seiner Entstehungsgeschichte, aufgrund der unter Herrschaft des früheren EntG von 1850 vom Bundesrat entwickelten Praxis und aufgrund des Zweckes und des Wesens des Rechtsinstitutes der Enteignung selbst (E. 5).

3. Ist die genannte Bedingung im vorliegenden Fall erfüllt? (E. 7).

Regeste (fr):
Expropriation pour l'acquisition des matériaux nécessaires à la construction d'un ouvrage; art. 4 let. c LEx.

1. Dans l'exercice du droit d'expropriation conféré par l'art. 39 al. 1, 2e et 3e phrases, LRN, les cantons peuvent se prévaloir indifféremment de toutes les dispositions de la LEx qui règlent les conditions, l'étendue et l'objet de l'expropriation, notamment des art. 1, art. 4 et art. 5 (consid. 3).

2. L'unique condition requise par la LEx pour l'octroi du droit d'expropriation en vue de l'acquisition de matériaux contenus dans le sol est qu'un approvisionnement en un endroit plus éloigné entraînerait de graves inconvénients, que ce soit par les frais excessifs de transport ou par les difficultés techniques d'un tel transport; en revanche, il n'est pas nécessaire que le propriétaire du fonds visé demande une indemnité exorbitante ou qu'il refuse absolument de permettre l'extraction à l'amiable. Interprétation de l'art. 4 let. c LEx fondée sur la genèse de la disposition, sur la pratique développée sous l'empire de l'ancienne loi d'expropriation de 1850, sur le but et l'essence même de l'institution de l'expropriation (consid. 5).

3. La condition précitée est-elle remplie dans le cas d'espèce? (consid. 7).

Regesto (it):
Diritto d'espropriazione per l'acquisto del materiale necessario alla costruzione di un'opera; art. 4 lett. c LEspr.

1. Nell'esercizio del diritto d'espropriazione loro conferito dall'art. 39 cpv. 1, seconda e terza frase LSN, i Cantoni possono avvalersi indistintamente di tutte le norme che regolano le premesse, l'estensione e l'oggetto dell'espropriazione nella LEspr, e segnatamente dell'art. 1, art. 4 e art. 5 (consid. 3).

2. L'unica condizione richiesta dalla LEspr per consentire l'esercizio del diritto d'espropriazione per lo sfruttamento (l'acquisto) di materiale contenuto in un fondo è quella che, approvvigionandosi più lontano, sorgerebbero inconvenienti molto gravi, vuoi per i costi eccessivi del trasporto, vuoi per le difficoltà tecniche dello

stesso; per contro, non è richiesto che il proprietario del fondo domandi un'indennità esorbitante o rifiuti addirittura di concederne bonalmente lo sfruttamento. Interpretazione dell'art. 4 lett. c LEspr fondata sulla genesi della norma, sulla prassi instauratasi vigente la cessata LEspr del 1850 e sulle finalità e l'ordinamento strutturale dell'istituto stesso dell'espropriazione (consid. 5).

3. Adempimento di codesta condizione nel caso concreto? (consid. 7)

Sachverhalt ab Seite 29

BGE 104 Ib 28 S. 29

Per la costruzione della Strada nazionale N. 2, tratti Gorduno-Giornico, saranno necessari ingentissimi quantitativi di materiale, tanto per i rilevati, quanto per la produzione di misti granulari. Il Cantone Ticino intende prelevare tale materiale dalla cosiddetta "Buzza di Biasca", vasto deposito naturale di materiale franoso ed alluvionale sito a nord dell'abitato di Biasca, e proprietà del Patriziato omonimo. Dopo essersi assicurato il dissodamento di 75'000 mq di terreno, accordato con decisione 2 maggio 1974 del Dipartimento federale dell'interno, il Cantone ha elaborato ed esposto un progetto esecutivo relativo all'estrazione del materiale. Contro tale progetto hanno formulato opposizione tanto il Patriziato di Biasca, (recte: Patriziato di Biasca, proprietario del fondo,) quanto la ditta Otto Scerri S.A. in Bellinzona, affittuaria di una parte dello stesso ai fini dell'estrazione di materiale. Il Patriziato si limitava a far valere d'esser vincolato alla ditta Scerri S.A. per l'estrazione del materiale in forza di un contratto valido sino al 31 dicembre 1985. La ditta Scerri, dal canto suo, contestava che per l'espropriazione, che il progetto esecutivo implica, fossero adempiute le premesse stabilite nell'art. 4 lett. c LEspr.

BGE 104 Ib 28 S. 30

Con due risoluzioni dell'8 aprile 1976, il Consiglio di Stato ha respinto entrambe le opposizioni. Dopo aver rilevato che, secondo gli studi allestiti dall'autorità cantonale, il fabbisogno di ca 5 milioni di mc di materiale granulare può esser coperto solo facendo capo alla "Buzza di Biasca", esso ha sottolineato l'imperiosa necessità del procedimento espropriativo ed ha allegato in particolare che il quantitativo assicuratosi dalla ditta Scerri presso il Patriziato è inferiore al fabbisogno delle strade nazionali, che d'altronde il contratto di affitto non autorizza la ricorrente all'apertura di una cava soggetta ad autorizzazione e che, infine, l'applicazione delle tariffe concordate dalla ditta Scerri con altre ditte del ramo per lo sfruttamento ivi previsto condurrebbe lo Stato a sottomettersi ad una unilaterale fissazione di prezzi onerosi e lo priverebbe della possibilità di indire una gara d'appalto. Mentre il Patriziato di Biasca s'è adagiato a questa decisione, contro di essa la ditta Otto Scerri S.A. si è aggravata al Tribunale federale con un atto intitolato ricorso di diritto pubblico e fondato sulla violazione degli art. 4 e 22ter Cost., 4 LEspr e del principio della buona fede. Essa ha proposto l'annullamento della risoluzione impugnata ed ha chiesto l'audizione di parecchi testimoni nonché il richiamo di atti dall'amministrazione cantonale. Con le osservazioni di risposta, il Consiglio di Stato ha ribadito e sviluppato gli argomenti contenuti nella decisione impugnata, concludendo alla reiezione. Facendo poi uso della facoltà concessale dal Giudice delegato, la ricorrente ha inoltrato una replica, con la quale ha sollevato la nuova censura di violazione dell'art. 31 Cost. Nel frattempo il Cantone ha aperto un concorso per l'estrazione, la lavorazione ed il trasporto del materiale della "Buzza", ipotizzando una conferma della procedura espropriativa avviata con la pubblicazione dei piani esecutivi. La ditta Scerri è risultata la miglior offerente per l'estrazione e la lavorazione del materiale con un'offerta di Fr. 28'099'000.-. Per il trasporto, cui la ricorrente non sembra aver concorso, la miglior offerta di

un'altra ditta è stata di Fr. 19'619'000.-. Secondo il Cantone, dal raffronto di codeste due offerte sommate con i prezzi che, per le stesse prestazioni, risulterebbero dall'applicazione della tariffa concordata dalla ditta Scerri con le ditte consorziate, emergerebbe un maggior onere per il Cantone di ben Fr. 17'933'000.-. Lo Stato rileva

BGE 104 Ib 28 S. 31

espressamente che, nell'importo dell'offerta di Fr. 28'099'000.-, relativa all'estrazione e lavorazione del materiale, è inclusa anche la spesa per l'acquisto del materiale stesso dal Patriziato di Biasca, secondo prezzi nel frattempo pattuiti tra il Cantone ed il Patriziato medesimo.

Erwägungen

Considerando in diritto:

1. (Conversione del ricorso di diritto pubblico in ricorso di diritto amministrativo e cognizione del Tribunale federale.)

2. (Conversione del ricorso di diritto pubblico in ricorso di diritto amministrativo e cognizione del Tribunale federale.)

3. a) Al momento in cui il legislatore adottò la legge federale sull'espropriazione del 20 giugno 1930, la base costituzionale del testo legislativo era data dall'art. 23 cpv. 1 e 2 Cost. Secondo tale disposizione, la Confederazione può valersi del diritto d'espropriazione per erigere opere pubbliche nell'interesse della Confederazione o di gran parte di essa; le ulteriori disposizioni sono riservate alla legislazione federale. Il legislatore riprese nell'art. 1 cpv. 1 LEspr la dizione dell'art. 23 Cost., ma - andando oltre il quadro costituzionale allora esistente, e anticipando in certo modo la riforma che ha introdotto nella Costituzione l'attuale art. 22ter e privato così l'art. 23 Cost. di gran parte della sua portata - ha aggiunto alle opere pubbliche menzionate all'art. 23 Cost. anche ogni altro scopo di utilità pubblica, purché riconosciuto da una legge federale (cfr. E. HESS, Das Enteignungsrecht des Bundes, ad art. 1, n. 3). In ogni caso, il diritto di espropriazione non può esser esercitato che nella misura necessaria allo scopo prefisso (art. 1 cpv. 2 LEspr), regola che codifica il principio costituzionale di proporzionalità. Allorquando il diritto di espropriazione non è esercitato dalla Confederazione stessa, ma conferito a terzi (art. 2 LEspr), occorre per tale conferimento un decreto federale, se si tratta di opere di utilità pubblica della Confederazione o di una parte considerevole del Paese (art. 3 cpv. 2 lett. a LEspr), oppure una legge federale, per gli altri scopi di utilità pubblica (lett. b). b) Per le strade nazionali, opere pubbliche di interesse generale della Confederazione (cfr. art. 1 cpv. 1 LSN), il diritto di espropriazione è espressamente conferito ai Cantoni (che lo possono subdelegare ai Comuni) dall'art. 39 cpv. 1,

BGE 104 Ib 28 S. 32

seconda e terza frase LSN. L'espropriazione è retta dalla LEspr con, tuttavia, due particolarità di rilievo. La prima consiste in ciò che le opposizioni all'espropriazione e le domande di modifica dei piani (art. 30 cpv. 1 lett. a e b LEspr) sono da liquidare preventivamente e definitivamente nella procedura di approvazione dei progetti esecutivi, per cui il procedimento d'espropriazione resta limitato al giudizio sulle pretese d'indennità ai

sensi dell'art. 30 cpv. 1 lett. c LEspr (art. 39 cpv. 2 LSN; cfr. DTF 99 Ib 204 consid. 1 e riferimenti); la seconda particolarità risiede nell'attenuazione dei requisiti necessari per l'immissione anticipata in possesso (art. 39 cpv. 3 LSN in relazione con l'art. 76 cpv. 1 LEspr). c) In un parere pubblicato in GAAC 1976, n. 82, pag. 58, I, la Divisione di giustizia del Dipartimento federale di giustizia e polizia si è invero chiesta se, in materia di strade nazionali, non debbasi considerare eccettuata dal conferimento ai Cantoni del diritto di espropriazione la facoltà di espropriare per l'acquisto del materiale necessario all'esecuzione dell'opera, prevista dall'art. 4 lett. c LEspr, e ciò avuto riguardo al tenore dell'art. 30 cpv. 1 e 2 LSN. Quest'ultima disposizione istituisce una graduatoria dei modi d'acquisto del terreno necessario per la costruzione delle strade nazionali, modo che dev'esser stabilito dal Cantone (art. 32 cpv. 1 LSN), dando in linea di principio la priorità all'acquisto a trattative bonali rimpetto alla rilottizzazione ed - ultima ratio - all'espropriazione (cfr. in proposito DTF 97 I 180; 97 I 721; 99 Ia 495 segg. consid. 4). A ragione, nel cennato parere, la Divisione di giustizia ha risposto negativamente alla questione evocata. Innanzitutto, una simile restrizione a priori del conferimento del diritto d'espropriazione non è per nulla stabilita nell'art. 39 LSN, nel quale il legislatore si è pur premurato di precisare, come s'è visto, le deroghe cui l'applicazione della LEspr è soggetta in materia di strade nazionali. Inoltre, uguali o quantomeno analoghe obiezioni, tratte dall'art. 30 LSN, potrebbero allora muoversi in tutti i casi dell'enumerazione degli scopi specifici dell'espropriazione contenuta nell'art. 4 LEspr: ciò avrebbe per risultato di svuotare in gran parte di senso la delega del diritto d'esproprio ai Cantoni. Infine, nel merito, non si vede alcun ragionevole motivo di escludere a priori l'espropriazione ai fini dell'acquisto di materiale per la costruzione delle strade

nazionali, opere per le quali il predetto istituto può manifestamente rivestire - in determinate circostanze - un'importanza altrettanto essenziale di quella che gli è propria nell'ambito della costruzione di linee ferroviarie e di bacini idroelettrici, opere per le quali si è fatto ricorso all'istituto - come ancora si vedrà - ancor prima ch'esso fosse espressamente ancorato nella legge attuale, e cioè già sotto l'impero della cessata legge sull'espropriazione per causa d'utilità pubblica, del 1o maggio 1850 (LEspr 1850). Si deve pertanto concludere che i Cantoni, nell'esercizio del diritto d'espropriazione loro così conferito dalla Confederazione, possono avvalersi indistintamente di tutte le norme che regolano le premesse, l'estensione e l'oggetto dell'espropriazione nella legge federale, e segnatamente degli art. 1, 4 e 5 LEspr.

4. Anche se ciò non risulta espressamente dal progetto esecutivo, si desume dagli atti e dalle dichiarazioni dello Stato rese in causa che il Cantone non intende acquisire con l'esproprio la proprietà della "Buzza" ma sfruttare semplicemente il giacimento ivi esistente aprendo una cava, per restituire il fondo a sfruttamento avvenuto e ripristino operato al proprietario Patriziato di Biasca. Si tratta quindi verosimilmente di un'espropriazione temporanea ai sensi degli art. 5 cpv. 2 e 6 LEspr. In assenza di un ricorso del proprietario, non v'è motivo per il Tribunale federale di esaminare oltre codesta questione. Per quanto infatti riguarda i diritti di sfruttamento della ditta Scerri, quali essi risultano dal contratto 9 febbraio 1971, è palese e d'altronde pacifico che l'ammissione dell'espropriazione comporta la loro estinzione, tant'è vero che, negli allegati, lo Stato adopera il termine di "espropriazione del contratto d'affitto".

5. Secondo l'art. 4 lett. c della legge sull'espropriazione del 1930, il diritto d'espropriazione per l'acquisto del materiale necessario alla costruzione di un'opera può essere esercitato "qualora non sia possibile ottenerlo altrimenti che a condizioni molto onerose" ("s'il n'est possible de se le procurer qu'à des conditions particulièrement onéreuses"; "wenn sie (die erforderlichen Baustoffe) sonst nur zu sehr erschwerenden Bedingungen erhältlich sind"). Attorno al senso da attribuire a codesta condizione restrittiva volge il problema interpretativo fondamentale, oggetto della causa.

a) L'anteriore legge del 1850 (art. 2 cpv. 1) prevedeva esplicitamente l'obbligo di cessione solo per il trasporto ed il deposito del materiale da costruzione. Già allora però - e specialmente in relazione con le grandi opere ferroviarie della fine del secolo - il Consiglio federale aveva interpretato in modo estensivo la nozione di trasporto (Herbeischaffung; charriage), facendovi rientrare anche quella di acquisto, cioè di estrazione del materiale (Bezug; acquisition). Nel rapporto di gestione per l'anno 1874 (FF franc. 1875, vol. II, pag. 480), il Consiglio federale sottolineava esplicitamente la legittimità del procedimento espropriativo per l'estrazione di materiale da un fondo, poiché l'opposta soluzione avrebbe potuto compromettere o addirittura render impossibile la costruzione delle linee ferroviarie per l'enormità dei costi di trasporto del materiale stesso sul luogo della costruzione (v. anche FF franc. 1877, vol. II, pag. 387 e 1882, vol. II, pag. 455). In una decisione su ricorso del 6 maggio 1898 (FF ted. 1898, vol. III, pag. 392), il Consiglio federale ha persino affermato che l'applicabilità di tale procedimento per l'acquisto (Gewinnung) di materiale da ripiena risulta senza dubbio alcuno (unzweideutig) dal tenore dell'art. 2 cpv. 1 LEspr 1850. Ad analoghe considerazioni si ispirò il Consiglio federale per l'operazione inversa, ovvero per la discarica definitiva di materiale di scavo (cfr. in proposito: E. GRAF, Das Eidgenössische Expropriationsrecht, tesi Berna 1905, pag. 67 e E. HESS, op.cit., ad art. 4 lett. c, n. 8). b) Nel primo progetto di nuova legge del marzo 1914, allestito dal Giudice federale Jaeger, l'espropriazione per l'acquisto (Bezug) di materiale era prevista all'art. 2 cpv. 2 semplicemente a lato di quella relativa al trasporto e al deposito. Identica formulazione si ritrova nel secondo progetto Jaeger, allestito dopo la procedura di consultazione nell'ottobre 1916. Discusso dalla Commissione d'esperti riunitasi a Berna nell'ottobre del 1917, il disposto relativo all'espropriazione per il trasporto, l'acquisto e il deposito di materiale divenne l'art. 4 lett. b del progetto di redazione Jaeger; adottato nelle successive sedute plenarie della Commissione, esso fu poi inserito tal quale nel disegno di legge presentato dal Consiglio federale col messaggio del 21 giugno 1926 (FF 1926, pag. 391 segg.). Nel predetto messaggio si legge in particolare quanto segue:

"La legge vigente conferisce il diritto d'espropriazione soltanto per il trasporto ed il deposito del materiale di costruzione; giusta l'art. 4 lett. b, del Progetto esso può ora venir domandato eziandio per l'acquisto di esso materiale. Ciò significa che il materiale deve poter essere acquistato per la via dell'espropriazione solamente quando non si potesse averlo altrimenti o si potesse averlo solo a prezzi affatto sproporzionatamente elevati, quando p. es. la legna da costruzione potesse venir tagliata in una foresta vicina, il pietrame estratto da una cava di sassi nelle adiacenze, mentre in caso diverso si dovrebbe farlo venire da luoghi più distanti ed a prezzi assolutamente esorbitanti." (op.cit., pag. 403).
In seno alla Commissione del Consiglio nazionale per l'esame del progetto, Sträuli propose di suddividere in due la lett. b dell'art. 4, distinguendo tra il trasporto e il deposito, da un lato (lett. b), e l'acquisto del materiale necessario, dall'altro, "wenn es sonst nicht oder nur zu sehr erschwerenden Bedingungen erhältlich ist" (lett. c). Grimm suggerì di sopprimere le parole "nicht oder", allegando che il materiale da costruzione è sempre reperibile, ma non sempre nelle immediate vicinanze dell'opera. Con tale emendamento, la proposta Sträuli venne accettata e, con una mera modifica redazionale ("Baustoffe" invece di "Baumaterial") il testo fu approvato, prima dal Consiglio nazionale e poi dal Consiglio degli Stati, dopo le relative spiegazioni dei relatori (v. Boll. sten. CN 1928, pag. 613 e CSt 1929, pag. 144). Le leggere modifiche del testo francese rimpetto alla proposta originaria sono attribuibili alla Commissione di redazione. c) L'espropriazione ai fini dell'acquisto del materiale necessario alla costruzione dell'opera si contraddistingue per particolarità, di cui giova tener conto per l'interpretazione della norma. Contrariamente ai casi contemplati nelle lett. a e b dell'art. 4 LEspr, i fondi su cui il diritto d'espropriazione si esercita non sono direttamente destinati ad accoglier l'opera, a consentirne l'ampliamento, la manutenzione o l'esercizio, e neppure a permettere i trasporti e i depositi durante la costruzione. Contrariamente al caso di cui alla lett. d detti fondi non sono neppure destinati ad accogliere opere che l'espropriante è tenuto a sostituire o a diventare oggetti di scambio, nei casi in cui l'espropriante è tenuto ad un risarcimento reale (cfr. art. 7 a 10 LEspr). La finalità dell'acquisto in via espropriativa nel caso della lett. c

dell'art. 4 LEspr è indiretta. Essa non concerne tanto il

BGE 104 Ib 28 S. 36

fondo in sé, quanto il materiale che vi è contenuto e che l'espropriante intende estrarre. Con l'estrazione detto materiale diventa una cosa mobile, e tale rimane sino al momento in cui l'espropriante lo incorpora nuovamente nei fondi ove sorge l'opera. Si può pertanto dire che oggetto dell'esproprio sono in tal caso i diritti di estrazione del materiale. Certo, anche in questa formulazione, l'espropriazione contemplata all'art. 4 lett. c resta nell'ambito dell'art. 5 LEspr, il quale indica come oggetto dell'espropriazione, accanto ai diritti di vicinato qui non interessanti, i diritti reali sui fondi e quelli personali di affittuari e conduttori, poco importa se annotati o meno a registro fondiario. Il diritto d'estrazione fa concettualmente parte di quello di proprietà e, se è stato ceduto dal proprietario a terzi, esso forma l'oggetto o di un diritto reale limitato o di contratti d'affitto. Per altro verso, però, se si guarda al risultato finale dell'operazione, l'esproprio di materiale esorbita in un certo senso dal quadro dell'art. 5 LEspr e si avvicina all'espropriazione di una cosa mobile, per la quale - almeno nel quadro della LEspr - l'espropriazione non è stata dal legislatore prevista per difetto di un sufficiente interesse pubblico (cfr. invece, ad es., per l'opposta soluzione, gli art. 32 della LF sui brevetti d'invenzione, del 25 giugno 1954, e 6 cpv. 2 della LF sulla navigazione marittima sotto bandiera svizzera, del 23 settembre 1953/17 dicembre 1976). Per l'acquisto di mobili, infatti (e tra questi rientrano indubbiamente i materiali da costruzione in genere), l'impresa non può, avvalersi in principio del diritto d'espropriazione e deve far capo ai normali modi d'acquisto del diritto privato, poco importa se per mezzo di un pubblico concorso o meno. Altra è la questione se il diritto d'espropriazione possa farsi valere in applicazione dell'art. 4 lett. c LEspr - ricorrendo le ulteriori condizioni - anche per l'acquisto di materiale (sabbia, ghiaia, pietrisco, ecc.) che non formi parte integrante di un fondo ma, dopo estrazione e lavorazione, vi sia semplicemente depositato in attesa di vendita: questione che qui non ha bisogno d'esser esaminata poiché l'ipotesi non si verifica, dato che la ricorrente non ha sinora esercitato i diritti di estrazione assicuratile dal contratto col Patriziato di Biasca.
d) Per quanto concerne la clausola restrittiva prevista dall'art. 4 lett. c LEspr, tanto la ricorrente quanto la Divisione federale della giustizia (secondo l'opinione espressa nel già

BGE 104 Ib 28 S. 37

citato parere in GAAC 1976, n. 82, pag. 61) pretendono che la particolare onerosità delle condizioni, cui l'acquisto di materiale deve soggiacere affinché l'impresa possa avvalersi del diritto di espropriazione, dovrebbe riferirsi a due elementi. Due condizioni dovrebbero quindi essere adempiute: la prima, che il trasporto di materiale dal giacimento più lontano comporti costi esorbitanti o sia altrimenti origine di gravi inconvenienti d'altra natura; la seconda, che il proprietario del giacimento posto in vicinanza dell'opera rifiuti addirittura di consentirne lo sfruttamento o, profittando del suo quasi monopolio, esiga prezzi esorbitanti.
Una simile interpretazione - per quanto a prima vista seducente - non può essere condivisa. aa) L'esame della prassi del Consiglio federale, alla quale è pur lecito far ricorso nonostante il tempo trascorso ed il mutamento della legislazione, poiché i problemi della costruzione delle strade nazionali sono per natura, mole e portata analoghi a quelli posti dalla costruzione della rete ferroviaria, mostra che il criterio determinante per l'ammissibilità dell'espropriazione ai fini dell'acquisto di materiale fu sempre unicamente scorto nella incisività dei costi e negli altri inconvenienti gravi connessi con il trasporto sul luogo d'impiego. La riforma legislativa del 1930 non ha voluto far altro che codificare quanto la pratica aveva stabilito vigente la legge anteriore, e l'aggiunta della condizione restrittiva - come risulta dallo stesso messaggio del Consiglio federale e come il relatore Pilet-Golaz ricordò al Consiglio nazionale - "n'a fait que mieux exprimer les intentions des auteurs du projet. L'exposé

des motifs démontre qu'ils ont, eux aussi, considéré des circonstances particulières comme indispensables à l'exercice de ce droit" (Boll.sten. CN 1928, pag. 614; cfr. anche FF 1926, pag. 403 già citata). Dai lavori commissionali si desume, d'altronde, che l'accento, nella discussione attorno all'art. 4, fu posto esclusivamente su due temi: da un lato fu riconosciuto che la necessità sulla quale l'impresa deve fondarsi non si esaurisce nella necessità tecnica, ma abbraccia altresì la necessità economica; dall'altro, con specifico riguardo alla lett. c dell'articolo, l'accento fu posto esclusivamente sugli inconvenienti ed i costi del trasporto del materiale, tant'è vero che l'originaria proposta Sträuli fu emendata con lo stralcio delle parole "nicht oder", per l'osservazione

che il materiale è sempre reperibile, ma non sempre nelle immediate vicinanze dell'opera (votum Grimm). In base a queste considerazioni, tratte dalla prassi anteriore e soprattutto dalla genesi del testo legislativo, già si potrebbe dedurre che l'avverbio "sonst" del testo tedesco, omesso nella redazione francese e reso nel testo italiano col termine "altrimenti", non va riferito al diritto d'espropriazione di cui è discorso nella prima frase dell'art. 4, bensì all'acquisto (Bezug; acquisition) di cui è detto all'inizio della lettera c. In altre parole, che "altrimenti" non significa "prescindendo da un'espropriazione", bensì "prescindendo dall'acquisto nel luogo prescelto".
bb) Ma accanto a questi primi argomenti tratti dalla genesi e dal tenore della norma, decisive appaiono considerazioni inerenti alle finalità ed all'ordinamento strutturale dell'istituto stesso dell'espropriazione. Finalità prima del diritto d'espropriazione è in effetti quella di assicurare all'ente pubblico l'acquisto a condizioni adeguate di diritti su fondi, necessari per scopi d'utilità pubblica, anche contro il volere del proprietario. Sarebbe invece erroneo ritenere che tale diritto persegua il fine di tutelare esclusivamente, e nel più efficace dei modi, gli interessi dell'espropriato. A ciò nulla muta il fatto che numerose disposizioni di legge abbiano per fine proprio la tutela dei diritti dell'espropriato: se Costituzione (art. 22ter) e Legge federale (art. 16 e segg.) assicurano a quest'ultimo "piena indennità", a contrario esse escludono però che egli possa pretendere di più (v. W. DUBACH, Die Berücksichtigung der besseren Verwendungsmöglichkeit und der werkbedingten Vor- und Nachteile bei der Festsetzung der Entschädigung für Total- und Teilenteignungen nach den Art. 19, 20 und 22 EntG, in ZBl 79/1978, pag. 1). Constatato pertanto che l'estrazione di materiale da un determinato fondo è richiesta dall'interesse pubblico perché l'acquisto da altra fonte comporta condizioni molto più onerose, vuoi per i costi, vuoi per altri inconvenienti connessi al trasporto, il diritto d'espropriazione deve potersi far valere e l'impresa dev'esser posta in grado di ottenere nelle vie espropriative quanto le abbisogna, anche contro la volontà del proprietario. La constatazione preliminare che nel caso concreto si giustifica di munire l'impresa del diritto di espropriazione, lungi dall'impedire trattative sia fuori procedura

sia in sede di procedimento di conciliazione, contribuisce a facilitarle. Infatti detta constatazione chiarisce che, in queste trattative, l'una delle parti è munita del potere d'imperio che le attribuisce il diritto di espropriazione, analogamente a quanto accade nelle altre ipotesi previste nell'art. 4 LEspr, ove non siano state interposte opposizioni o queste siano state definitivamente rimosse. La tesi contraria, secondo la quale prima di constatare se l'impresa può avvalersi del diritto di espropriazione per l'acquisto di materiale, occorrerebbe esaminare se l'espropriando si presti a trattative e, in caso affermativo, se le sue pretese non siano eccessive, condurrebbe anche ad un inammissibile sovvertimento della procedura. Il conferimento del diritto di espropriazione, rispettivamente la constatazione della sussistenza di questo, costituiscono infatti la premessa, e non la conseguenza dell'apertura del procedimento di stima (DTF 96 I 189). Un simile modo di procedere condurrebbe inoltre ad

una confusione di competenze - sia o non sia applicabile la legislazione speciale sulle strade nazionali - poiché chiamerebbe l'autorità cui è domandata la decisione sulle opposizioni (Dipartimento competente o autorità cantonale di concessione: art. 55 cpv. 1 e 2 LEspr e art. 46 della LF del 22 dicembre 1916 sull'utilizzazione delle forze idriche (LUFI); autorità cantonale competente: art. 27 cpv. 2 LSN; Dipartimento competente: art. 23 e 26 della LF del 4 ottobre 1963 sugli impianti di trasporto in condotta di combustibili e carburanti liquidi o gassosi (LITC); risp., in ultima istanza, il Tribunale federale su ricorso di diritto amministrativo: art. 97 e 99 lett. c OG), a pronunciarsi su questioni di indennità a' sensi dell'art. 19 LEspr, riservate in prima istanza alla Commissione federale di stima (art. 57 segg. LEspr.) e in ultima al Tribunale federale (art. 77 LEspr.). e) Alla luce di queste riflessioni, è giocoforza concludere che l'unica condizione richiesta dalla legge per consentire l'esercizio del diritto d'espropriazione per lo sfruttamento (l'acquisto) di materiale contenuto in un fondo è quella che, approvvigionandosi più lontano, sorgerebbero inconvenienti molto gravi, vuoi per i costi eccessivi del trasporto, vuoi per le difficoltà tecniche dello stesso. Per contro, non si deve affatto esigere che il proprietario del fondo chieda un'indennità esorbitante

o rifiuti addirittura di concederne bonalmente lo sfruttamento. In tali circostanze, resterebbe tutt'al più da decidere come dovrebbesi procedere ove un prelievo a parità di costi e di inconvenienti sia possibile da più fondi siti nelle vicinanze dell'opera, mentre l'escavazione da altri fondi più lontani costituirebbe fonte di gravi oneri. Come si vedrà in seguito, non è però necessario pronunciarsi compiutamente su tale questione nel caso concreto. Tuttavia, sembrerebbe che il problema non debba esser sciolto in maniera diversa che allorquando l'espropriato obbietta che per la costruzione dell'opera (art. 4 lett. a LEspr.) altri fondi si presterebbero altrettanto bene quanto quello scelto dall'espropriante. Codesta opzione dev'essere lasciata all'apprezzamento dell'ente espropriante, ed il Tribunale federale non può intervenire che in caso di abuso o eccesso di detto potere d'apprezzamento.

6. Vero è che, nel caso in esame, i diritti di estrazione (che costituiscono una componente del diritto di proprietà) sono stati trasferiti a terzi dal proprietario in virtù di un contratto d'affitto. Questa circostanza è però assolutamente irrilevante: giusta l'art. 5 LEspr, sono infatti oggetto d'espropriazione tanto i diritti reali su fondi, quanto i diritti personali di affittuari e conduttori. Questi ultimi non possono ovviamente avvalersi in sede d'esproprio di maggiori diritti di quanti competerebbero al proprietario in assenza di tale trasferimento. La questione può tutt'al più esser di rilievo per quanto concerne l'indennità a' sensi dell'art. 19 LEspr, la quale dev'essere determinata, da un lato, evitando di cumulare tanto ipotesi contraddittorie circa l'utilizzazione del fondo, quanto gli indennizzi dovuti al proprietario con quelli dovuti all'affittuario; dall'altro, tenendo conto che, specie sotto il profilo dell'art. 19 lett. c LEspr, la posizione del proprietario può esser diversa da quella dell'affittuario, ove questi sia un'impresa industriale avente per scopo la produzione ed il commercio di inerti. Infine, sia ricordato, senza pregiudizio, che il valore venale di un giacimento di materiale, che si ripercuote nel valore venale del fondo, dipende non solo dalla quantità e qualità di detto materiale, dalle facilità o difficoltà di estrazione, ma anche dalle prospettive concrete di sfruttamento, legate a loro volta tanto a premesse di fatto (richiesta del mercato), quanto a premesse di diritto (conseguibilità delle

autorizzazioni d'estrazione), ed infine che il maggior o minor valor conferito al giacimento (e quindi al fondo) dall'opera dell'espropriante medesimo non può esser tenuto in considerazione nel quadro della determinazione dell'indennità (art. 20 cpv. 3 LEspr).

7. Ciò ritenuto, resta da esaminare se nel concreto caso le premesse per l'esercizio del diritto d'espropriazione fissate dall'art. 4 lett. c LEspr siano adempiute. La risposta non può esser che positiva. a) Persino la ricorrente ammette che il fondo della "Buzza" costituisce in pratica l'unico giacimento naturale cui sia possibile far capo per coprire il fabbisogno dell'opera. E questo, tanto sotto il profilo quantitativo e qualitativo, quanto sotto quello dell'ubicazione per rapporto ai costi del trasporto. Dal risultato del concorso - anche se da esso non possono esser tratte tutte le conseguenze che vorrebbe trarne lo Stato - un dato incontrovertibile emerge: benché non sia contestato che il fondo della "Buzza" sia in posizione ottimale, alla più breve distanza possibile dai cantieri che occorre rifornire, la miglior offerta per il trasporto (Fr. 19'600'000.- in cifra tonda) costituisce il 70% della miglior offerta per l'estrazione e la lavorazione del materiale (quella della stessa ricorrente) di Fr. 28'000'000.- in cifra tonda, e nella quale, a quanto è dato di vedere, già è inclusa una retribuzione per il materiale da escavare di 0,30 Fr./mc (cfr. il progetto di convenzione tra Stato e Patriziato), della quale i concorrenti hanno dovuto tener conto secondo il capitolato. Eventuali altre fonti di rifornimento - posto che ne esistano, dato che la ricorrente non ne indica - sarebbero poste a distanza molto superiore. È innegabile che il trasporto da simile distanza provocherebbe una vera esplosione dei costi. Se a ciò si aggiungono gli inconvenienti derivanti al traffico per il periodo dei lavori - cui si dovrebbe parare con adeguati provvedimenti comportanti nuovi oneri finanziari - dev'essere riconosciuto che l'estrazione dalla "Buzza di Biasca" è vincolata da interessi pubblici particolarmente economici, così indiscutibili, rimpetto a qualsiasi altra soluzione configurabile, che le speciali premesse poste dall'art. 4 lett. c sono adempiute. Legittimamente lo Stato del Cantone Ticino invoca pertanto l'esercizio del diritto d'espropriazione, che gli consenta di far capo per codesto approvvigionamento al giacimento

in questione, anche contro la volontà del proprietario e dei titolari di diritti di estrazione. b) A torto la ricorrente assevera che nella ponderazione degli interessi in gioco non è di nessun rilievo l'interesse economico dello Stato. Ciò non è già vero in generale poiché l'interesse finanziario dello Stato non esclude né pregiudica a priori l'interesse pubblico: in effetti, quando l'ente pubblico assolve i suoi compiti scegliendo soluzioni economiche ed evitando in tal modo spese eccessive, esso agisce in pratica nell'interesse pubblico (cfr. DTF 99 Ia 473 segg.; DTF 98 Ia 482 /483; B. KNAPP, Intérêt, utilité et ordre publics, in Statica e dinamica del diritto nella giurisprudenza del Tribunale federale, Basilea 1975, pag. 137 segg., in part. 153/156 nonché la giurisprudenza e la dottrina ivi citate). Anche se il procedimento espropriativo non è destinato a consentire allo Stato l'incetta di terreni a meri scopi speculatori, è richiesto dunque dall'interesse pubblico (alla limitazione della spesa pubblica; cfr. B. KNAPP, op.cit., pag. 156, nota n. 122 a) che le opere di interesse generale siano eseguite con criteri economici. Per il caso in esame, ciò è espressamente posto in rilievo nell'art. 4 lett. c LEspr, ove l'interesse economico dell'impresa è stato assunto a criterio stesso per la concessione del diritto di espropriazione su fondi non destinati ad accogliere direttamente l'opera, ma a consentirne indirettamente l'esecuzione in risparmio di eccessivi aggravi finanziari. Che poi le strade nazionali debbano esser costruite non solo secondo i metodi tecnici più progrediti, ma anche con criteri economici, è espressamente ribadito nell'art. 41 cpv. 1 LSN. Dal canto suo, l'ordinanza sulle strade nazionali del 24 marzo 1964 (OSN) dispone che non solo i lavori di costruzione, ma anche la fornitura di materiale debbono esser aggiudicati mediante pubblico concorso aperto su tutto il territorio della Confederazione (art. 27 OSN), salvo non s'avverino condizioni speciali menzionate negli art. 28 e 29, che la ricorrente non pretende si verifichino. Anche tale disposizione è manifestamente intesa a consentire ai Cantoni la possibilità di ottenere le forniture alle migliori condizioni possibili, pur nel rispetto delle disposizioni derivanti dal diritto sociale, in particolare dai contratti collettivi di lavoro (cfr. DTF 102 Ia 539 segg. consid. 7). Ora, come sottolinea a ragione il Cantone, è palese che l'apertura di un concorso d'appalto per la fornitura in cantiere di materiale da

costruzione in tale mole non avrebbe alcun senso se lo Stato non fosse in grado di acquisire preventivamente, ove occorra in via espropriativa, i diritti di sfruttamento del giacimento in questione, per mettere lo stesso a disposizione dei concorrenti in condizioni di parità. Non solo, ma l'impossibilità di disporre in proprio della fonte di approvvigionamento impedirebbe allo Stato di suddividere il bando di concorso in due parti, l'una relativa all'estrazione ed alla lavorazione del materiale, l'altra al trasporto di tale materiale sui cantieri. Se si pon mente all'ammontare degli importi in gioco ed al manifesto interesse pubblico a che un numero notevole di ditte, ognuna nel proprio ramo specifico, partecipino alla gara d'appalto, se ne deve concludere che anche sotto un tal punto di vista l'esercizio del diritto di espropriazione costituisce la premessa indispensabile alla tutela di preminenti interessi pubblici. c) D'altronde (se si volesse ritenere la circostanza rilevante, contrariamente a quanto si è sopra esposto), a torto la ricorrente lamenta che lo Stato non si sia prestato a trattative per la conclusione di accordi bonali circa la fornitura del materiale. Siffatto rimprovero sarebbe tutt'al più giustificato se la ricorrente avesse offerto allo Stato la cessione totale o parziale, dietro compenso adeguato, dei diritti di sfruttamento da lei acquisiti sul fondo, con la riserva di partecipare poi alla gara d'appalto per l'estrazione e la lavorazione del materiale ed il trasporto dello stesso sul cantiere. Ma, manifestamente, la ricorrente intendeva giungere ad un accordo relativo alla fornitura in cantiere del materiale da lei già estratto e lavorato, cioè assorbire in un contratto di vendita a trattative private forniture che, disponendo lo Stato della fonte di approvvigionamento, formano oggetto di contratti d'appalto e di trasporto, i quali per espressa disposizione di legge, debbono esser deliberati a pubblico concorso. Alla conclusione di simili contratti, né la garanzia della proprietà, né la libertà di commercio e d'industria danno però nei confronti dello Stato diritto alcuno (DTF 102 Ia 542 consid. 10b). Anche se si partisse dal punto di vista, erroneamente sostenuto dalla ricorrente, che lo Stato, prima di poter invocare il diritto di espropriazione, avrebbe dovuto dimostrare non solo che l'approvvigionamento da altra fonte provocherebbe per gli inconvenienti di trasporto oneri supplementari particolarmente

gravi, ma anche - ammesso il prelievo dalla "Buzza" - che le offerte a trattative private della ricorrente sarebbero state manifestamente molto più onerose di quelle conseguibili in una gara d'appalto in regime di concorrenza, tale prova sarebbe comunque acquisita. La ricorrente, infatti, non adduce che il calcolo teorico effettuato dallo Stato circa i maggiori costi derivanti dall'applicazione delle tariffe previste nella convenzione interna stipulata dalla ricorrente con altre ditte del ramo sia erroneo, e nemmeno lo discute. La sua contestazione di principio della rilevanza dell'aspetto economico è, come già s'è visto, infondata. Quanto all'osservazione che le offerte del concorso riflettono prezzi congiunturali particolarmente bassi, data la crisi che sta attraversando l'edilizia, essa potrebbe esser di qualche rilievo se la ricorrente avesse ammesso nel contempo che i prezzi contenuti nel citato accordo interno con altre ditte del ramo per lo sfruttamento della "Buzza" sarebbero stati suscettibili, se non di una massiccia riduzione, perlomeno di un adattamento che tenesse conto della mutata situazione del mercato. Ma, su tal punto, la ricorrente non ha fatto alcuna dichiarazione esplicita.
Altrettanto infondata è l'obiezione secondo cui i prezzi che scaturiscono dall'applicazione della convenzione sono inidonei per principio ad un raffronto, perché inerenti alla fornitura di materiale proprio e non a quella di servizi (estrazione, lavorazione, trasporto); in effetti, come lo Stato ha asserito e la ricorrente non ha contestato, nel capitolato per l'estrazione e la lavorazione del materiale i concorrenti erano tenuti a prevedere una posta di Fr. 0,30 il mc quale corrispettivo da corrispondere al proprietario del fondo. Ora, su tal punto, la ricorrente si esime da qualsiasi dichiarazione; in particolare, essa non assevera che tale prezzo del materiale in loco di 0,30 Fr./mc, d'altronde superiore al prezzo da lei convenuto col Patriziato nella convenzione 9 febbraio 1971 (Fr. 0,20), sia manifestamente insufficiente. Ma, come detto, non è necessario indagare oltre su tali questioni che, ininfluenti per il riconoscimento di principio del diritto d'esproprio dello Stato, dovranno formare oggetto

della successiva procedura di fissazione dell'indennità, devoluta in prima istanza alla Commissione federale di stima. d) Per compiutezza, è bene tuttavia rilevare che nessun rimprovero può esser mosso alla ricorrente per essersi tempestivamente

ed oculatamente preoccupata - decadute le possibilità di continuare lo sfruttamento fluviale cui l'industria degli inerti aveva sin qui fatto capo nel Cantone Ticino - di assicurarsi, attraverso l'acquisto di diritti di sfruttamento del giacimento della "Buzza", la copertura di un fabbisogno che costituisce la premessa della sua stessa esistenza, e ciò tanto per riguardo alle forniture destinate al settore pubblico, quanto al settore privato. Neppure è pregiudicata in questa sede la questione di sapere se in tale luogo l'apertura di una cava sarebbe potuta (ed eventualmente dovuta) entrare in considerazione, tenuto conto dei bisogni generali dell'edilizia. e) Infondato manifestamente è però - nel medesimo contesto - il rimprovero di violazione delle regole della buona fede mosso dalla ricorrente agli organi statali. Né nell'eventuale preventivo invito ai titolari di concessione di diritti di estrazione fluviale di cautelarsi, prima dell'inevitabile decadenza di tali concessioni, con l'acquisto di altre fonti d'approvvigionamento, né nella decisione accertante che il contratto stipulato dalla ditta Scerri S.A. col Patriziato di Biasca non soggiaceva all'approvazione dell'autorità statale a' sensi della legge organica patriziale, può esser scorta la minima assicurazione alla ricorrente né della stipulazione di contratti di forniture, né di un trattamento preferenziale in sede di concorso. D'altronde, fossero state date, simili assicurazioni sarebbero comunque inoperanti: la ricorrente è infatti un'importante ditta, attiva da decenni nel campo delle forniture agli enti pubblici e, verosimilmente, avrebbe potuto riconoscerne l'inesattezza, poiché dette assicurazioni sarebbero state in palese contrasto con imperative disposizioni di legge in materia di delibere di lavori pubblici (sull'applicazione del principio della buona fede, cfr. DTF 99 Ib 101 /102 consid. 4 e riferimenti). In tale situazione, le misure probatorie richieste dalla ricorrente sono frustranee e si può dunque prescindere dalla loro assunzione.

Dispositiv

Il Tribunale federale pronuncia:
Il ricorso di diritto amministrativo è respinto.