Urteilskopf

104 Ib 348

55. Estratto della sentenza parziale del 13 dicembre 1978 nella causa Stato del Cantone Ticino c. Consorzio correzione Fiume Ticino e Commissione federale di stima del 13o circondario
Regeste (de):
Enteignung von Grundstücken, die öffentlichen Zwecken dienen.

1. a) Dingliche Rechte an Grundstücken, die öffentlichen Zwecken dienen, können grundsätzlich ebenfalls Gegenstand der Enteignung bilden (Art. 7 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 5 Abs. 1 EntG). Die Enteignung setzt aber voraus, dass der Enteigner der ihm in Art. 7 Abs. 2 EntG auferlegten Pflicht zu Ersatzvorkehren nachkommen kann (E. 2a).

b) Für die Anwendbarkeit von Art. 7 Abs. 1 EntG ist ohne Bedeutung, wem das Eigentum zusteht; entscheidend ist allein die Bestimmung der betreffenden Grundstücke (E. 2a).

c) Über den Umfang der Ersatzvorkehren gemäss Art. 7 Abs. 2 EntG entscheidet nicht die ESchK sondern die Verwaltungsbehörde, die über die Einsprachen zu befinden hat, und bei Nationalstrassen die Behörde, welche die Ausführungsprojekte zu genehmigen hat (vgl. Art. 35 lit. b, Art. 55 Abs. 1 EntG, Art. 27 Abs. 2 NSG) (E. 2a).

d) Die Unzuständigkeit der ESchK zum Entscheid über die Ersatzvorkehren hindert sie indessen nicht zu prüfen, ob die vorgesehene Ersatzvorkehr im betreffenden Fall alle Ansprüche des Enteigneten erfüllt oder ob noch ein zu ersetzender Schaden verbleibt (E. 3).

2. Jene Grundstücke einer öffentlichrechtlichen Körperschaft, die nicht öffentlichen Zwecken dienen, müssen gleich behandelt werden wie die Grundstücke, die Teil des Finanzvermögens bilden (E. 2b).

Regeste (fr):
Expropriation de biens-fonds affectés à des buts d'utilité publique.

1. a) Les droits réels sur des biens-fonds affectés à un but d'utilité publique peuvent aussi, en principe, faire l'objet d'une expropriation (art. 7 al. 1 combiné avec l'art. 5 al. 1 LEx). L'expropriation est cependant subordonnée à la possibilité, pour l'expropriant, de prendre les mesures de remplacement prévues par l'art. 7 al. 2 LEx (consid. 2a).

b) Pour l'application de la disposition précitée, il importe peu que le bien-fonds appartienne à une collectivité publique; ce qui est déterminant, c'est uniquement la destination du fonds (consid. 2a).

c) Est compétente pour statuer sur les mesures de remplacement au sens de l'art. 7 al. 2 LEx, non pas la Commission fédérale d'estimation, mais l'autorité administrative appelée à statuer sur les oppositions et, en matière de routes nationales, celle qui est appelée à approuver les projets définitifs (art. 35 let. b et art. 55 al. 1 LEx, art. 27 al. 2 LRN) (consid. 2a).

d) Le fait que la Commission fédérale d'estimation soit incompétente pour statuer sur les mesures de remplacement ne l'empêche cependant pas d'examiner si, en l'espèce, la mesure prévue satisfait l'exproprié dans toutes ses prétentions ou s'il subsiste encore un préjudice à réparer (consid. 3).

2. Les biens-fonds d'une corporation de droit public qui ne sont pas affectés à un but d'utilité publique doivent être traités de la même manière que ceux qui font partie de son patrimoine financier (consid. 2b).

Regesto (it):
Espropriazione di fondi usati per scopi di pubblica utilità.

1. a) Anche i diritti reali su fondi destinati ad uno scopo di utilità pubblica possono in linea di principio formare oggetto di espropriazione (art. 7 cpv. 1 in relazione con l'art. 5 cpv. 1 LEspr.). Quest'ultima è tuttavia subordinata alla possibilità per l'espropriante di adottare i provvedimenti sostitutivi previsti dall'art. 7 cpv. 2 LEspr. (consid. 2a).

b) Ai fini dell'applicazione della predetta norma è indifferente che la proprietà appartenga ad un ente pubblico: determinante è esclusivamente la destinazione del fondo (consid. 2a).

c) Sui provvedimenti sostitutivi ai sensi dell'art. 7 cpv. 2 LEspr. non statuisce la Commissione federale di stima, ma l'autorità amministrativa chiamata a pronunciarsi sulle opposizioni e, in materia di strade nazionali, quella chiamata ad approvare i progetti esecutivi (art. 35 lett. b, art. 55 cpv. 1 LEspr. e art. 27 cpv. 2 LSN) (consid. 2a).

d) L'incompetenza della Commissione federale di stima a decidere sui provvedimenti sostitutivi non le impedisce tuttavia di esaminare se la prevista sostituzione esaurisca nel caso specifico ogni pretesa dell'espropriato, oppure se sussista ancora un pregiudizio risarcibile (consid. 3).

2. I fondi di una corporazione di diritto pubblico che non sono destinati a un fine di pubblica utilità devono esser trattati alla stessa stregua di quelli che fanno parte del patrimonio finanziario (consid. 2b).

Sachverhalt ab Seite 350

BGE 104 Ib 348 S. 350

Per l'acquisto del terreno necessario alla costruzione della Strada nazionale N. 2 dal km 47.880 al km 55.039 in territorio dei Comuni di Camorino, Giubiasco, Sementina, Montecarasso e Bellinzona, lo Stato del Cantone Ticino ha deciso di procedere in via espropriativa. La procedura fu dichiarata aperta con decreto del 17 ottobre 1967 dal Presidente della Commissione federale di stima (CFS) del 7o circondario (ora circondario 13). Essa concerne anche numerosi fondi del Consorzio correzione Fiume Ticino. La notificazione delle pretese avvenne il 16 novembre 1967 e l'immissione in possesso fu accordata dal Consorzio all'udienza di conciliazione del 12 gennaio 1968. Poi la procedura fu sospesa perché le parti intendevano trattare direttamente. Fallita l'intesa, una nuova udienza di conciliazione e di stima fu tenuta il 2 dicembre 1974: si convenne che le parti avrebbero esposto le rispettive tesi e domande in due allegati scritti. Nella memoria del 30 gennaio 1975, lo Stato asseriva che, in virtù della legge cantonale sui consorzi del 21 luglio 1913 (LCons), il Consorzio, il cui scopo è quello di costruire opere di premunizione, non può legittimamente esser proprietario che di beni amministrativi. Ammetteva invero che terreni sottratti

BGE 104 Ib 348 S. 351

al pubblico demanio con opere di premunizione diventano per legge proprietà del Consorzio, ma rilevava che

quest'ultimo li può cedere di regola solo a consorziati, e che per l'eccezionale vendita a terzi occorre il consenso del Consiglio di Stato. Ne deduceva che il patrimonio finanziario del Consorzio si è formato in contrasto con la legge, sia pure con l'approvazione del Governo. Da codeste premesse veniva tratta la conclusione che il Consorzio non potesse in espropriazione richiedere indennità superiore al valore che i fondi avevano avuto prima dell'esecuzione delle opere di premunizione, oltretutto largamente sussidiate da Cantone e Confederazione, e che, ove in origine si fosse trattato di letto di fiume, nessun indennizzo fosse dovuto dallo Stato per l'espropriazione. Lo Stato rilevava inoltre di aver provveduto, con la costruzione della Strada nazionale, ad opere di arginatura nuove ed alla sistemazione di rialzi laterali, con corrispondente sgravio del Consorzio e chiedeva che, in applicazione diretta o almeno analogica dell'art. 20 cpv. 2 LEspr., codesti vantaggi si imputassero. Lo Stato concludeva pertanto che - tenuto conto di un volontario pagamento di Fr. 208 000.- effettuato senza pregiudizio - fosse riconosciuto che nessuna indennità era dovuta dall'espropriante. Nella risposta del 5 marzo 1975, il Consorzio rilevava che, in virtù della legge, è determinante il valore venale; che un'espropriazione delle opere di premunizione è possibile solo se vengono adottati dall'espropriante gli opportuni provvedimenti sostitutivi, e che anche in questi casi, ricorrendo determinate circostanze, l'espropriato ha diritto ad un indennizzo giusta l'art. 16 LEspr.; che per gli altri terreni l'esproprio obbedisce alle regole normali. Dopo aver sottolineato che nessuna disposizione legale obbliga un consorzio a cedere allo Stato terreni per la costruzione delle strade nazionali gratuitamente o a condizioni preferenziali, l'espropriato contestava nei particolari le allegazioni e argomentazioni dello Stato. La CFS si è pronunciata con decisione del 14 maggio 1976. Dopo aver rilevato che il Consorzio è proprietario di fondi destinati ad adempiere lo scopo consortile e di fondi che a tale scopo non servono direttamente, che questi ultimi debbono - ai fini espropriativi - essere assimilati ai beni patrimoniali di un ente pubblico, e che l'art. 20 cpv. 2 LEspr. non era applicabile in casu nei confronti del Consorzio, la Commissione è passata all'esame delle singole particelle espropriate; in particolare, ha negato ogni indennità per i fondi destinati a suo giudizio

al raggiungimento dei fini consortili, quali gli argini, le golene, ecc., eccezion fatta tuttavia per gli alberi delle piantagioni. Tanto il Consorzio, quanto l'ente espropriante hanno impugnato la decisione della CFS con tempestivo ricorso di diritto amministrativo. Per quanto concerne le questioni di principio che qui interessano, i gravami portano in sostanza sul trattamento dei fondi di proprietà consortile nell'ambito della procedura espropriativa, in special modo sui criteri che debbono applicarsi alla determinazione delle indennità, nonché sull'eventuale applicazione degli art. 60 e 20 cpv. 2 LEspr. Decidendo con sentenza parziale le suddette questioni di principio, il Tribunale federale ha respinto il ricorso dello Stato nella misura in cui chiedeva l'annullamento puro e semplice della decisione impugnata con o senza rinvio degli atti alla CFS, ed ha stabilito che l'istruttoria di causa sarebbe continuata per quanto concerne le valutazioni dei singoli fondi espropriati.

Erwägungen

Considerando in diritto:

2. Il primo quesito concerne i fondi di proprietà del Consorzio che non costituiscono opere di arginatura e non servono quindi direttamente all'adempimento degli scopi perseguiti dalla corporazione. a) Oggetto dell'espropriazione a' sensi dell'art. 5 LEspr. possono essere, in linea di principio, anche i diritti costituiti sopra fondi usati per scopi di pubblica utilità: ciò risulta espressamente dall'art. 7 cpv. 1 LEspr. Per l'applicabilità di questo disposto, è indifferente che i fondi da espropriare siano di proprietà pubblica o privata, e a chi tale proprietà appartenga. Determinante è esclusivamente, secondo la volontà del legislatore, la destinazione dei fondi, cioè lo scopo

d'interesse pubblico ch'essi servono (cfr. Boll. sten. CN 1928, pag. 616; F. HESS, Enteignungsrecht des Bundes, ad art. 7 LEspr., ni. 1 e 2, pag. 21; v. inoltre, DTF 104 Ib 337 e segg.). Se i fondi servono al perseguimento di un fine di pubblica utilità, la loro espropriazione è subordinata alla possibilità per l'espropriante di adottare quei provvedimenti sostitutivi che la legge riserva al cpv. 1 dell'art. 7 e menziona nel cpv. 2 della stessa disposizione (Boll. sten. CN 1928, pag. 597; HESS, op.cit., ad art. 7 LEspr., n. 5, pagg. 24/25; per le strade nazionali, cfr. inoltre gli art. 42 e 43

della relativa legge dell'8 marzo 1960 - LSN). Su tali provvedimenti non statuisce la CFS, ma l'autorità amministrativa chiamata a pronunciarsi sulle opposizioni (cfr. art. 35 lett. b e 55 cpv. 1 LEspr.; HESS, op.cit., ad art. 7 LEspr., ni. 36/39, pagg. 31/32) e, in materia di strade nazionali, dato che il procedimento di opposizione è disgiunto da quello d'espropriazione e lo precede (art. 39 cpv. 2 LSN; cfr. DTF 104 Ib 32 consid. 3b; DTF 99 Ib 204 consid. 1 e riferimenti), l'autorità chiamata ad approvare i progetti esecutivi (art. 27 cpv. 2 LSN).
b) La categoria di fondi ora in discussione non è adibita direttamente al conseguimento dei fini di utilità pubblica perseguiti dal Consorzio. L'adozione di provvedimenti sostitutivi ai sensi dell'art. 7 cpv. 2 non è quindi neppure configurabile. Ciò stante, non può porsi nemmeno il problema di sapere se e quali conseguenze l'esecuzione di misure previste all'art. 7 cpv. 2 LEspr., imposta all'espropriante, possa o debba avere per riguardo all'indennità dovuta all'espropriato. A giusta ragione la Commissione ha pertanto ritenuto che questi fondi di proprietà del Consorzio debbono esser trattati alla stessa stregua di quelli che costituiscono il patrimonio finanziario di un ente pubblico. L'indennità dovuta deve commisurarsi seguendo il principio ancorato nell'art. 16 LEspr. ed i criteri specificati negli art. 19 e 20 della stessa legge. c) A torto, nel ricorso, l'espropriante rimprovera alla CFS di non aver seguito, cadendo in un diniego di giustizia, la procedura prevista dall'art. 69 LEspr. Tale disposizione si applica infatti nei casi in cui l'espropriante contesti l'esistenza del diritto per il quale l'espropriato chiede un'indennità. Le premesse per l'applicazione dell'art. 69 LEspr. non sono date in casu: non solo l'espropriante non contesta che il Consorzio sia proprietario dei fondi in questione, ma anzi l'ha riconosciuto, includendo quest'ente nelle tabelle di espropriazione.
d) L'espropriante vuol tuttavia sostenere che, in virtù del diritto cantonale, il Consorzio sarebbe tenuto a cedergli i fondi suddetti a condizioni particolari, anzi a titolo gratuito. Certo, la legislazione cantonale può prevedere che determinati enti pubblici, segnatamente comuni o corporazioni, siano astretti a mettere gratuitamente a disposizione fondi o materiali di loro proprietà per l'esecuzione di opere pubbliche (v. ad es. l'art. 20 della legge stradale del Cantone dei Grigioni del

3 marzo 1957; cfr. in proposito la sentenza inedita del 17 novembre 1971 in re Comune di Susch c. Piccolo Consiglio grigionese, in part. consid. 4). Un simile obbligo, statuito dal diritto cantonale, costituisce una contribuzione in natura ed è suscettibile di rendere superflua la procedura espropriativa. Spetta tuttavia all'autorità cantonale competente decidere circa l'esistenza e la portata d'un tale obbligo, ed una procedura espropriativa fondata sul diritto federale sarà in simili casi aperta solo dopo che l'autorità cantonale avrà riconosciuto l'insussistenza dell'obbligo di cessione fondato sul diritto cantonale (v. DTF 27 I 467 segg., in part. 473; HESS, op.cit., ad art. 7 LEspr. n. 3b, note 11 e 12, pagg. 25/26). Ma, come giustamente ha rilevato la CFS, non ci si trova qui in un caso del genere: lo Stato del Cantone Ticino non ha fatto capo ad alcuna procedura fondata sul diritto cantonale, ma è invece ricorso immediatamente alla procedura espropriativa prevista dal diritto federale. Ora, l'ente pubblico che, munito del potere d'espropriazione del diritto federale (art. 1, 2, 3 LEspr.; art. 39 cpv.

1 LSN; cfr. DTF 104 Ib 31 consid. 3b), lo esercita, come in casu ha fatto il Cantone, deve farlo nei modi, nelle forme e con le conseguenze che la legge federale d'espropriazione comporta, e la CFS non ha da esaminare se, seguendo altre vie, il Cantone sarebbe potuto pervenire allo stesso risultato in modo più economico, così come non ha da esaminare se, in virtù dei suoi poteri di vigilanza sui consorzi, il Cantone sia per avventura in grado di influire sulla destinazione che il Consorzio vorrà dare all'indennità d'espropriazione versatagli. e) D'altronde, come osservato dalla Commissione, le disposizioni del diritto cantonale invocate dallo Stato non contraddirebbero comunque, se si volesse tenerle in considerazione, questo risultato. Disponendo all'art. 24 cpv. 1 LCons che la corporazione consortile - riservate eccezioni che qui non interessano - diventa proprietaria di "tutti i terreni conquistati che prima erano letto di fiume, torrente o corso d'acqua o lago", la legge stessa ha consentito la formazione di patrimonio finanziario dei consorzi. Contrariamente a quanto sembra sostenere lo Stato, tale conclusione non è smentita, ma confermata dal par. 2 dello stesso capoverso. Il fatto che la legge imponga che la realizzazione di questo patrimonio (senza peraltro, come giustamente rileva la CFS, fissarne il momento) avvenga nelle vie della licitazione fra i consorziati, e che essa esiga

per la vendita eccezionale ai confinanti il consenso del Consiglio di Stato, significa che il legislatore ha voluto assicurare al consorzio un introito quanto più possibile prossimo al valore venale dei fondi alienandi, e che tale introito deve servire al finanziamento degli oneri del consorzio. Il riferimento ai disposti della legge cantonale non fa quindi che confortare il risultato cui porta l'applicazione della legge federale.

3. Il secondo quesito concerne quei fondi (argini, canali, golene) che servono immediatamente allo scopo d'utilità pubblica perseguito dal Consorzio, e costituiscono pertanto indubbiamente patrimonio amministrativo. a) Codeste opere pubbliche sono state sostituite dallo Stato con la costruzione delle strade nazionali. Sull'adeguatezza di tale sostituzione, che poteva formar oggetto di contestazione in sede di approvazione dei progetti esecutivi (cfr. sopra, consid. 2a), la CFS non aveva da pronunciarsi per mancanza di competenza. Neppure il Tribunale federale, che non è stato adito a suo tempo con ricorsi di diritto amministrativo volti contro l'approvazione del progetto esecutivo (cfr. art. 28 LSN; 5 PA; 97, 98 lett. g, 99 lett. c e 115 OG), deve occuparsene in questa sede.
Nemmeno è da statuire in questa sede su un eventuale riparto della spesa tra gli interessati a' sensi degli art. 45 e 47 cpv. 2 LSN e 116 lett. k OG (cfr. sul tema, DTF 96 I 485 segg.; DTF 97 I 706 segg.). b) L'incompetenza della Commissione a pronunciarsi circa le misure sostitutive richieste dall'art. 7 cpv. 2 LEspr. e, per il caso specifico delle strade nazionali, dall'art. 42 cpv. 2 LSN, non trae però seco anche l'incompetenza a pronunciarsi sul problema di sapere se la sostituzione delle opere di premunizione soppresse, ordinata nei progetti esecutivi, esaurisca nel concreto caso ogni pretesa di risarcimento dell'espropriato nella procedura espropriativa, oppure se, nonostante questa sostituzione, sussista ancora un pregiudizio risarcibile. La competenza ed il dovere della CFS di pronunciarsi in proposito sono espressamente ancorate nell'art. 64 cpv. 1 lett. c LEspr., secondo il quale la Commissione statuisce "sulle domande di indennità derivanti dall'obbligo di tutelare l'interesse pubblico e quello dei fondi vicini (art. 7)" (HESS, op.cit., ad art. 7 LEspr., ni. 3 e 39, pagg. 24 e 32). Tale competenza di principio stabilita dalla LEspr. non è toccata né modificata dalla LSN, che s'è limitata

a disgiungere il procedimento di opposizione da quello di espropriazione, ed a limitare quest'ultimo al trattamento delle domande di indennità (cfr. sopra, consid. 2a in fine). c) La Commissione di stima non ha d'altronde

disatteso questo problema di principio, sì vero che essa, pur negando ogni risarcimento per il terreno delle golene espropriate, ha concesso un indennizzo per i pioppi che vi si trovavano. Essa ha ammesso pertanto che i fondi espropriati, oltre a costituire patrimonio amministrativo, erano almeno in linea di principio suscettibili di assicurare al Consorzio anche certe entrate finanziarie. Nel suo gravame, lo Stato non critica d'altronde la corresponsione di queste indennità. Se ne deve dedurre che la pretesa del Consorzio di ottenere un indennizzo anche per le golene, nella misura in cui avrebbero assicurato un reddito finanziario che le opere sostitutive più non dessero, non può esser respinta in limine per motivi di principio. Altra questione è evidentemente quella di sapere se la pretesa di indennizzo sia concretamente fondata, ed a quanto l'indennizzo ammonti, questioni sulle quali sarà possibile pronunciarsi soltanto previa istruttoria.

4. Il terzo quesito concerne l'applicabilità del principio sancito dall'art. 20 cpv. 2 LEspr. al caso in esame, negata dalla Commissione, affermata invece nel ricorso dell'espropriante. Come la CFS ha giustamente sottolineato, la regola dell'art. 20 cpv. 2 LEspr. non ha praticamente importanza in caso di espropriazione totale, perché gli oneri, il cui valore venale andrebbe dedotto da quello del fondo secondo questo disposto, non possono esser né diritti di pegno (che si estinguono con l'esproprio) né servitù gravanti sul fondo espropriato, del cui effetto sul valore venale dello stesso già va tenuto conto nel quadro dell'art. 21 cpv. 1 LEspr., e ciò indipendentemente dall'indennità che per la loro estinzione potessero richiedere gli aventi diritto a norma dell'art. 23 LEspr. (HEss, op.cit., ad art. 20, n. 7, pag. 66; ad art. 21, n. 1, pag. 68; ad art. 23 LEspr., n. 11 segg., pagg. 74/75). D'altronde, è superfluo esaminare oltre tale questione, perché gli oneri di cui l'espropriante vorrebbe si tenesse conto, non gravano sui fondi oggetti dell'esproprio, ma sono costituiti dai compiti che l'espropriato, nella sua qualità di corporazione del diritto pubblico, deve assolvere: compiti che - secondo il ricorso - sarebbero stati assolti parzialmente, a sgravio del Consorzio, dalle Strade Nazionali.

Quel che l'espropriante vuol dedurre dall'indennizzo espropriativo è quindi in realtà un contributo del Consorzio all'opera eseguita dalle Strade Nazionali per i vantaggi che a questo Consorzio (e indirettamente ai suoi membri contribuenti) ridonderebbero dai lavori. È evidente che tale problema esorbita chiaramente dai limiti della controversia espropriativa, e che esso non può esser né posto, né risolto in codesta sede, ma eventualmente nel quadro - regolato dal diritto cantonale dei rapporti Stato-Consorzio, oppure in quello - regolato dalla LSN - della ripartizione delle spese per la costruzione delle strade nazionali. Anche sotto questo profilo, la critica di principio contenuta nel ricorso dell'espropriante si avvera pertanto infondata.