Urteilskopf

117 Ib 105

15. Estratto della sentenza 17 luglio 1991 della I Corte di diritto pubblico nella causa B. X. e consorti c. FFS, II Circondario, G. S.A. e Presidente supplente della Commissione federale di stima del 13o Circondario (ricorso di diritto amministrativo)
Regeste (de):
Art. 60, Art. 64 lit. i Und Art. 108 EntG: Zuständigkeit zum Entscheid über das Rückforderungsrecht des Enteigneten und die damit zusammenhängenden Begehren.

Der Präsident der Eidgenössischen Schätzungskommission ist nicht zuständig, in Rückforderungsbegehren allein zu beurteilen; die Kompetenz liegt ausschliesslich bei der Kommission. Frage offen gelassen, ob der Präsident aufgrund einer Parteivereinbarung gemäss Art. 60 Abs. 4 EntG allein über ein solches Begehren entscheiden könne (E. 3a-e).

Regeste (fr):
Art. 60, art. 64 let. i et art. 108 LEx: compétence pour statuer sur le droit de l'exproprié d'exiger la rétrocession et les réclamations qui s'y rattachent.

Le Président de la Commission fédérale d'estimation n'est pas compétent pour statuer seul sur la demande de rétrocession. Cette compétence appartient exclusivement à la Commission. Possibilité d'un accord entre les parties selon l'art. 60 al. 4 LEx? Question laissée indécise (consid. 3a-e).

Regesto (it):
Art. 60, art. 64 let. i e art. 108 Lespr: Competenza a decidere sul diritto dell'espropriato di ottenere la retrocessione e sulle pretese connesse.

Il Presidente della Commissione federale di stima non è competente a decidere da solo nel merito di una azione di retrocessione. Tale competenza appartiene esclusivamente alla Commissione. Possibilità di un accordo delle parti in applicazione dell'art. 60 cpv. 4 LEspr? Questione lasciata aperta (consid. 3a-e).

Sachverhalt ab Seite 106



Nel settembre del 1972 il Presidente della Commissione federale di stima del circondario 13 (CFS) dichiarò aperte ad istanza delle Ferrovie federali svizzere (FFS o espropriantì) due procedure di espropriazione. La prima era destinata all'acquisto nei Comuni di Lamone, Manno e Bioggio dei diritti necessari alla costruzione della nuova stazione merci di Lugano-Vedeggio; la seconda, limitata al solo Comune di Manno, aveva per scopo, quale espropriazione preventiva, di assicurare il futuro ampliamento delle progettate istigazioni ferroviarie. Secondo le tabelle di espropriazione e le precisazioni fatte dalle parti all'udienza di conciliazione, furono colpite da questa seconda espropriazione preventiva anche le particelle 803 p, 827 p (poi 830) e 829 p (poi 831), che figuravano avere una superficie complessiva di 6824 m2 e che appartenevano in comproprietà per parti uguali ai fratelli A., B. e C. X. (in seguito: gli espropriati). La decisione del 15 febbraio 1974, con la quale la CFS si era pronunciata sull'indennità dovuta agli espropriati, fu impugnata dalle FFS con ricorso di diritto amministrativo

al Tribunale federale, mentre gli espropriati si avvalsero del ricorso adesivo. Dopo che una delegazione del Tribunale federale, con l'ausilio di esperti della Commissione federale superiore di stima, ebbe proceduto ad istruzione, le FFS recedettero dal loro gravame, provocando la decadenza del ricorso adesivo degli espropriati: la causa fu stralciata dai ruoli del Tribunale federale con decreto del 18 settembre 1974. A A. X., decesso, sono succedute la vedova D. ed i figli E., F., G. e H. Y. D'altro canto, le particelle dei fratelli X. a suo tempo espropriate sono state incluse, insieme con altri fondi espropriati, nella nuova particella 433 delle FFS, della superficie complessiva

BGE 117 Ib 105 S. 107

di m2 149 740, tranne una striscia che ha servito all'allargamento della strada cantonale n. 376. Con istanza del 23 marzo 1989 gli espropriati chiesero al Presidente della CFS l'adozione di misure provvisionali volte ad impedire alle FFS di disporre della parte della particella n. 433 corrispondente ai fondi loro espropriati: essi preannunciavano l'inoltro di una domanda di retrocessione fondata sugli art. 102 segg. LEspr. La pratica fu trasmessa per il disbrigo dal Presidente della CFS al Presidente supplente. Questi, dopo aver adottato in via superprovvisionale misure cautelative con decisione del 10 aprile 1989 e richiesto osservazioni alle FFS, convocò le parti ad un'udienza che ebbe luogo il 23 maggio 1989. Il primo giugno seguente, gli espropriati hanno inoltrato alla CFS un'azione di retrocessione e di risarcimento dei danni. In via principale essi chiedono che le FFS siano condannate - contro rimborso dell'indennità di espropriazione - a restituire loro la parte della nuova part. 433 corrispondente ai vecchi fondi espropriati, dopo averla liberata dall'onere di diritto di superficie costituito dalle espropriante a favore della G. S.A., riconosciuto inefficace; in via subordinata, essi postulano la retrocessione dei suddetti terreni, gravati dall'onere costituito dalle FFS a favore della citata superficiaria, e la condanna delle espropriante al risarcimento dell'ulteriore danno, valutato in almeno fr. 1'500'000.–; infine, in via più subordinata ancora, essi chiedono che le FFS siano condannate a pagar loro un importo di almeno 3 milioni di franchi a titolo di risarcimento danni, ove risultasse che la retrocessione non è possibile. Con decisione del 9 giugno 1989, notificata il 17 giugno 1989, il Presidente supplente della CFS ha respinto, perché priva di oggetto, l'istanza 23 marzo 1989 tendente all'adozione di misure cautelari su parte del fondo n. 433 delle FFS, revocando la misura supercautelare precedentemente emanata (disp. n. 1, e § ). Inoltre, a proposito dell'azione di retrocessione, egli ha stabilito quanto segue (disp. 2): 2. L'azione di retrocessione 1o giugno 1989, presentata dai ricorrenti (recte: attori) sarà esaminata limitatamente alla richiesta subordinata, ossia all'eventuale risarcimento dei danni subiti, e ciò nell'ambito dell'art. 104 cpv. 2 LEspr, a meno di una richiesta di sospensione da parte degli espropriati, per eventualmente far annullare davanti al giudice civile il diritto di superficie concesso a favore di G. S.A. da parte delle FFS, relativamente al mappale 433 RFP di Manno.

BGE 117 Ib 105 S. 108

Con ricorso di diritto amministrativo del 14 agosto 1989, consegnato alla posta il 17 agosto successivo, gli espropriati hanno impugnato questa decisione, domandandone l'annullamento. Essi hanno chiesto altresì l'accoglimento della loro azione del 1o giugno 1989, riproponendone la domanda principale e le due subordinate, e postulano l'adozione di misure provvisionali. Dopo essersi espresse sulle richieste misure cautelari, le parti hanno concluso nel merito. Il Presidente supplente e le FFS hanno chiesto la reiezione del gravame, che secondo le espropriante è parzialmente temerario; la G. S.A. (superficiaria) si è invece limitata a postulare che il ricorso venga respinto nella misura in cui esso chiede l'annullamento del diritto di superficie costituito a di lei favore, rimettendosi per il resto al giudizio del Tribunale federale. Con decreto del giudice delegato del 7 gennaio 1991 la causa è stata sospesa a richiesta dei ricorrenti, trattative di transazione essendo in corso con le FFS. Con lettera dell'8 febbraio 1991, i ricorrenti hanno chiesto di riattivare la causa: con comunicazione del 22 febbraio 1991, essi hanno precisato che mantengono il ricorso unicamente contro i dispositivi 2, 3, 4 della

decisione del 14 agosto 1989 del Presidente supplente della CFS, ritirando il gravame per quanto concerne il dispositivo 1, il diritto di superficie essendo stato costituito. Ripresa la causa limitatamente agli oggetti ancora litigiosi, le FFS hanno inoltrato in data 25 giugno 1991 la duplica, confermandosi nelle osservazioni di risposta.

Erwägungen

Dai considerandi:

3. La decisione impugnata è stata presa dal Presidente supplente della CFS, come risulta dal suo tenore. È vero che nelle osservazioni si fa talora allusione alla decisione come se questa fosse stata emanata dalla Commissione: ma ogni dubbio in proposito è dissipato ove si avverta che dagli atti non risulta che la Commissione sia stata costituita (cfr. art. 60 cpv. 1 LEspr), mentre emerge che l'unica udienza indetta (prima dell'insinuazione dell'azione di retrocessione) si è svolta davanti al solo Presidente.
La questione di sapere se la decisione impugnata emani dall'organo competente dev'esser esaminata d'ufficio. a) Secondo l'elenco non esaustivo (DTF 108 Ib 500 consid. 1b, 503 consid. 21a) contenuto nell'art. 64 LEspr, la Commissione di



stima decide segnatamente (lett. i) "sul diritto dell'espropriato di ottenere la retrocessione e sulle pretese che vi si connettono". Questa disposizione rinvia all'art. 108 LEspr, il quale ribadisce esplicitamente che, qualora il diritto di ottenere la retrocessione sia contestato o le parti non possono intendersi sull'importo della controprestazione, spetta alla Commissione di stima decidere, sotto riserva del ricorso di diritto amministrativo. Dal canto suo, l'art. 60 cpv. 1 LEspr prescrive che la Commissione di stima delibera "in composizione trimembre" ("in der Besetzung von drei Mitgliedern"); il testo francese, più esplicito, prevede che "pour pouvoir délibérer, la Commission d'estimation doit être formée de trois membres". b) La legge e l'ordinanza del Tribunale federale sulle Commissioni federali di stima del 24 aprile 1972 (OCFS - RS 711.1) menzionano i casi, in cui il Presidente decide o può decidere come giudice unico. La prima prevede ch'egli statuisce da solo sulla concessione della procedura abbreviata (art. 33 LEspr, cfr. DTF 112 Ib 240 segg. consid. 2b, c), come pure sulle domande d'anticipata immissione in possesso, a meno che non giudichi necessario l'intervento dei membri o se un tale intervento è chiesto da una parte (art. 76 cpv. 2, 64 lett. g LEspr). L'ordinanza precisa che il Presidente si pronuncia sull'ammissibilità di opposizioni e domande presentate dopo scaduti i termini per le notifiche ai sensi degli art. 39 e 40 rispettivamente 41 della legge (art. 19 cpv. 1 OCFS), e ch'egli assume le prove a futura memoria necessarie, sia o non sia ancora stato aperto un procedimento di espropriazione (art. 51 OCFS): per estensione, si può dedurre da questo disposto che il Presidente - come in casu - sia anche competente per statuire su altre misure provvisionali (cfr. disp. 1 della decisione impugnata). c) L'art. 60 cpv. 4 LEspr, sito nel capo VI relativo alla stima, prevede invero una derogazione generale a questo ordinamento. Esso stabilisce che, se le parti si dichiarano d'accordo, il Presidente o il supplente da lui designato decide al termine della procedura di conciliazione, senza la partecipazione degli altri membri. Non è necessario decidere se questa possibilità di deroga alla regola della deliberazione collegiale sia applicabile anche nella procedura di retrocessione prevista al capo IX della legge, al che - prima facie - nulla sembrerebbe opporsi. Nel caso in esame, infatti, non v'è stato alcun accordo tra le parti a che il Presidente si pronunciasse da solo, senza l'intervento dei due membri,

sull'azione di retrocessione. A tal riguardo giova rilevare che l'accordo, cui l'art. 60 cpv. 4 LEspr allude, cade nel novero di quelli che debbono esser contenuti nel processo verbale dell'udienza di conciliazione (art. 49 cpv. 1 lett. b LEspr) e che debbono esser firmati dalle parti, come espressamente esige il capoverso secondo di tale disposizione e precisa per i verbali di tutte le udienze l'art. 12, cpv. 2 lett. c, d e cpv. 3 OCFS. Per la validità di un simile accordo è quindi richiesta la forma scritta, che in casu manifestamente fa difetto. Per questa ragione, d'altronde, non si può neppure scorgere un accordo tra le parti, o una rinuncia degli espropriati a prevalersi di tale difetto formale, nel fatto che nella procedura di ricorso questo argomento non sia stato evocato, dal momento che - nel quadro delle conclusioni prese - il Tribunale federale applica il diritto d'ufficio ed esercita anche mansioni di sorveglianza. d) In un caso in cui era confrontato ad una situazione inversa - decisione sull'ammissibilità di una pretesa presentata dopo il termine per le notificazioni adottata dal plenum della Commissione nel giudizio di merito, invece che dal solo Presidente con giudizio preliminare - il Tribunale federale ha tuttavia rinunciato ad intervenire d'ufficio, per la doppia ragione che simile irregolarità non aveva pregiudicato i diritti delle parti e non v'era motivo di ritenere che il Presidente avesse avuto opinione divergente da quella dei membri (DTF 106 Ib 202 consid. 1a; cfr. anche DTF 64 I 230 /31). Questa giurisprudenza non può manifestamente esser applicata nel caso in esame: sull'esito della causa, ove la decisione fosse stata presa rettamente dalla Commissione anziché dal solo Presidente, si possono fare solo delle congetture, poiché la Commissione decide le questioni di diritto a semplice maggioranza, e solo in materia di fissazione dell'indennità, quando i membri specialisti non sono concordi, spetta al Presidente di determinarne l'ammontare, restando entro gli estremi delle loro proposte (cfr. art. 53 OCFS). D'altro canto, i ricorrenti sarebbero privati della doppia giurisdizione che la legge loro assicura (cfr. DTF 116 Ib 254 consid. 2c), poiché di massima tale garanzia è pienamente effettiva solo se le due istanze giudicano nella composizione prescritta.
e) Discende da queste considerazioni che, pronunciandosi da solo sul merito della controversia, il Presidente supplente ha esercitato competenze che appartengono esclusivamente alla Commissione in virtù degli art. 64 lett. 1 e 108 LEspr. Lesivo del diritto federale,



il dispositivo 2 della decisione impugnata deve quindi essere dichiarato nullo in accoglimento del ricorso già per questo motivo. Ciò posto, spetterà alla Commissione, esperita l'istruttoria necessaria, di pronunciarsi in prima istanza sull'azione proposta dagli espropriati. La domanda dei ricorrenti tendente a che il Tribunale federale si pronunci direttamente sull'azione non può esser esaminata in difetto di una decisione dell'istanza inferiore. Nulla impedisce beninteso - e l'economia di giudizio potrebbe anzi far apparire opportuno - che la Commissione di stima, esperite le prove necessarie, si pronunci mediante giudizi parziali sul principio della retrocessione, rispettivamente sulla questione di sapere, ove tale pretesa fosse nata, se la retrocessione in natura debba esser sostituita da una pretesa di risarcimento del danno derivante dall'impossibilità di attuarla in tutto o in parte. A questo proposito giova comunque rilevare che la circostanza per cui l'espropriante abbia nel frattempo modificato lo stato di fatto o di diritto del fondo da restituire, ad esempio gravandolo di servitù, non osta di per sé necessariamente alla retrocessione (HESS, Das Enteignungsrecht des Bundes, Berna 1935, n. 9 ad art. 106; WEIBEL in HESS/WEIBEL, Das Enteignungsrecht des Bundes, Berna 1986, Vol. I, n. 5 ad art. 106).