Urteilskopf

120 Ib 496

63. Estratto della sentenza 6 dicembre 1994 della I Corte di diritto pubblico nelle cause FFS c. F e Consorti e Consorzio di manutenzione delle opere di arginatura esistenti e future del Basso Vedeggio e Commissione federale di stima del 13o Circondario (ricorso di diritto amministrativo).
Regeste (de):
Rückforderung von Grundstücken, die für eine zukünftige Erweiterung des Werkes enteignet wurden; Voraussetzungen (Art. 102 EntG) und Verjährung (Art. 105 EntG) des Rückforderungsrechtes.

Die Ausübung des Rückforderungsrechts ist schon dann ausgeschlossen, wenn die enteigneten Rechte während einer gewissen Zeit für den Zweck verwendet worden sind, für den die - ordentliche oder vorsorgliche (Art. 102 Abs. 1 lit. a und b EntG) - Enteignung durchgeführt wurde. Die Verwendung muss dauernden Charakter haben (E. 3b). Im vorliegenden Fall vermag der Bau von Anschlussgeleisen und Nebenanlagen, die bloss provisorischer Art sind und für welche das Enteignungsrecht nicht geltend gemacht werden könnte, die Entstehung des Rückforderungsanspruches für Rechte, die für die zukünftige Erweiterung eines Güterbahnhofes enteignet wurden, nicht zu hindern (E. 3c und d).

Relative und absolute Verjährung (Art. 105 Abs. 2 EntG). Wird die Anzeige unterlassen (Art. 104 Abs. 2 EntG), beginnt die einjährige oder fünfjährige Frist erst bei Eintritt eines objektiven Tatbestandes, nämlich der Veräusserung oder anderweitigen Verwendung des enteigneten Rechts, zu laufen. Dabei ist den Besonderheiten der vorsorglichen Enteignung - der dem Enteigner zur Zweckverwendung zur Verfügung stehenden Dauer von 25 Jahren und dem Fehlen eines Werkplanes - Rechnung zu tragen (E. 6).

Regeste (fr):
Rétrocession de fonds expropriés en vue de l'extension future d'une entreprise; conditions (art. 102 LEx) et prescription (art. 105 LEx) du droit d'exiger la rétrocession.

Il suffit, pour exclure tout droit à la rétrocession, que les droits expropriés aient été utilisés pendant un certain temps pour le but en vue duquel l'expropriation - ordinaire ou préventive (art. 102 al. 1 let. a et b LEx) - a eu lieu. Cette utilisation doit avoir un caractère durable (consid. 3b). En l'occurrence, la construction de voies de raccordement et d'ouvrages annexes, de caractère temporaire et provisoire, et pour lesquels le droit d'expropriation n'aurait pas pu être invoqué, n'empêche pas la naissance de la prétention à la rétrocession du droit exproprié en vue de l'extension future d'une gare de marchandises (consid. 3c et d).

Prescription relative et absolue (art. 105 al. 2 LEx). Dans un cas où l'expropriant a omis de donner l'avis prévu à l'art. 104 al. 1 LEx, les délais d'une année et de cinq ans commencent à courir à partir de la survenance d'un fait objectif: l'aliénation ou le changement d'affectation. Dans ces conditions, il faut tenir compte des particularités de l'expropriation préventive, à savoir du délai de vingt-cinq ans dont dispose l'expropriant pour procéder à l'extension, ainsi que de l'absence d'un plan de l'ouvrage (consid. 6).

Regesto (it):
Retrocessione di fondi espropriati in vista del futuro ampliamento di un'opera; condizioni (art. 102 LEspr) e prescrizione (art. 105 LEspr) del diritto alla retrocessione.

Per escludere ogni diritto alla retrocessione basta che i diritti espropriati siano stati utilizzati durante un certo periodo per lo scopo, per il quale l'espropriazione - ordinaria o preventiva (art. 102 cpv. 1 lett. a e b LEspr) - ha avuto luogo. L'utilizzazione intervenuta deve avere un carattere durevole (consid. 3b). In concreto, la costruzione di binari di raccordo e di opere collaterali, aventi un'esistenza effimera e provvisoria, e per i quali l'espropriante non avrebbe potuto prevalersi del diritto di espropriazione, non impediscono la nascita del-

la pretesa alla retrocessione di diritti espropriati per il futuro ampliamento di una stazione merci (consid. 3c e d).

Prescrizione relativa e assoluta (art. 105 cpv. 2 LEspr). Nel caso di omissione dell'avviso previsto dall'art. 104 cpv. 1 LEspr, l'inizio della decorrenza del termine annuale e di quello quinquennale presuppone il verificarsi di una fattispecie obiettiva: l'alienazione o la diversa destinazione. In quest'ambito occorre tener conto delle particolarità dell'espropriazione preventiva, ossia del termine venticinquennale di cui fruisce l'espropriante per attuare l'ampliamento e dell'assenza di un piano dell'opera (consid. 6).

Sachverhalt ab Seite 497

BGE 120 Ib 496 S. 497

Le circostanze che hanno dato origine alla vertenza relativa alle azioni di retrocessione/risarcimento danni per terreni espropriati per l'ampliamento futuro della stazione merci di Lugano-Vedeggio sono state riassunte nella sentenza parziale del 16 agosto 1994 del Tribunale federale parzialmente pubblicata in DTF 120 Ib 276 segg. Ad essa si rinvia per i particolari della fattispecie. Nella causa del Consorzio di manutenzione delle opere di arginatura del Basso Vedeggio, il Tribunale federale si è inoltre pronunciato con giudizio parziale del 22 agosto 1994, pure parzialmente pubblicato in DTF 120 Ib 215 segg., al quale parimenti va rinviato.

Erwägungen

Dai considerandi:

3. Le FFS riconoscono che un ampliamento della stazione merci secondo i progetti inizialmente previsti non ha avuto luogo. Esse sostengono però di

BGE 120 Ib 496 S. 498

aver eseguito sui terreni espropriati in via preventiva opere che hanno adibito a scopo ferroviario tutti i fondi espropriati, e che debbono quindi esser parificate a tale ampliamento. Tali opere - tra cui primeggia il binario B7 - avrebbero definitivamente escluso che potesse nascere un diritto a retrocessione. A tal riguardo, le Ferrovie rilevano che la successiva - e peraltro solo parziale - soppressione del binario B7 è irrilevante: per impedire la nascita di un diritto alla retrocessione occorre ma basta che - sia pure per un periodo di tempo limitato - i diritti espropriati siano stati utilizzati allo scopo per il quale l'espropriazione è stata concessa. La cessazione di tale utilizzazione ed un susseguente diverso uso non sono atti a far rinascere il diritto alla retrocessione. D'altronde, aggiungono le Ferrovie, al binario B7 sono stati sostituiti i binari B17 e B18, che servono l'Oleificio S, e che adibiscono ad uso ferroviario la corrispondente area espropriata in via preventiva. Quest'opinione delle FFS non può esser condivisa.
b) È invero esatto, come pretendono le FFS, che - tanto nell'espropriazione ordinaria di cui all'art. 102 cpv. 1 lett. a LEspr, quanto in quella preventiva della lett. b - per escludere ogni diritto alla retrocessione basta che i diritti espropriati siano stati utilizzati per lo scopo, per il quale l'espropriazione ha avuto luogo, durante un certo periodo: se, successivamente, tale utilizzazione cessa ed i diritti sono alienati o adibiti a scopo diverso, queste

circostanze sono irrilevanti e non fanno nascere nuovamente un diritto alla retrocessione. In questo senso si è espressa la giurisprudenza del Tribunale federale già sotto l'impero della cessata legge di espropriazione del 1o maggio 1850 (art. 47 [RU 1, 1848/49, pag. 239]), statuendo che ogni pretesa di retrocessione è esclusa "dès le moment où le fonds exproprié a été affecté d'une manière certaine et sérieuse à la destination prévue" (cfr. DTF V [1879]364 [367]; inoltre V 257 consid. 6, DTF 41 I 345). In DTF 47 I 541, il Tribunale federale ha poi precisato che l'utilizzazione intervenuta deve avere un carattere "durevole" (dauernd). Nello stesso senso la dottrina (F. Hess, Das Enteignungsrecht des Bundes, n. 9 ad art. 102 LEspr; HESS/WEIBEL, Das Enteignungsrecht des Bundes, n. 17 ad art. 102 LEspr con riferimenti). c) Contrariamente all'assunto delle FFS, nelle opere eseguite dalle espropriantì prima dell'inoltro delle domande di retrocessione non può esser scorto un ampliamento della stazione merci di Lugano-Vedeggio del tipo e della natura che l'estensione della domanda di espropriazione preventiva presupponeva.

BGE 120 Ib 496 S. 499

aa) Costruito secondo le dichiarazioni delle FFS medesime negli anni 1985/86, il binario B7 costituiva indubbiamente un binario di raccordo ("Verbindungsgeleise" o "Anschlussgeleise") ai sensi della LF sui rapporti di diritto delle ferrovie di congiunzione tra la rete ferroviaria svizzera e gli stabilimenti industriali del 19 dicembre 1874 (CS 7 23). Questa legge è stata in vigore sino al 15 marzo 1992, data alla quale è stata abrogata e sostituita dalla nuova LF sui binari di raccordo ferroviari del 5 ottobre 1990 (RS 742.141.5). Secondo la LF del 1874 (art. 3), la costruzione dei binari di raccordo, per quanto riguarda i rapporti con i proprietari dei fondi necessari all'esecuzione dell'opera ed i vicini, era retta dal diritto cantonale. Né la ferrovia, né i proprietari degli stabilimenti interessati alla creazione del raccordo, potevano pertanto avvalersi del diritto d'espropriazione federale ai sensi dell'art. 1 cpv. 1 LEspr, avendo il legislatore ritenuto che tali opere - per impiegare la terminologia adottata dalla LEspr del 1930 (art. 1) - non tornavano "d'utilità alla Confederazione o a una parte considerevole del paese", ma rientravano principalmente nell'interesse di chi voleva ottenere il collegamento con la rete ferroviaria (cfr. messaggio del Consiglio federale del 29 settembre 1874, BBl 1874 137 segg.; DTF 10 505 consid. 2, ove una procedura d'espropriazione avviata in applicazione della LF sull'espropriazione è stata annullata dal Tribunale federale; DTF 93 I 496 consid. 6; F. HESS, op.cit., n. 4 ad art. 1 LEspr, pag. 5 e n. 6 ad art. 12 Eisenbahngesetz 1872, pagg. 312/13; HESS/WEIBEL, op.cit., pag. 67 n. 19). A questa normativa legale si sono d'altronde attenute le ricorrenti principali, che per la costruzione di detto binario hanno richiesto ed ottenuto i permessi cantonale e comunale (cfr. autorizzazione cantonale del 3 ottobre 1984, licenza comunale del 10 ottobre 1984). La nuova legge federale del 5 ottobre 1990 - qui non applicabile -, ha riconosciuto la pubblica utilità dell'allacciamento delle zone industriali e artigianali alla rete ferroviaria, ed ha dato mandato ai Cantoni di provvedervi, per quanto possibile ed adeguato, mediante provvedimenti di pianificazione del territorio (art. 5 cpv. 1). Se un piano d'utilizzazione esistente dev'esser completato a tal fine, il tracciato del binario di raccordo è deciso dall'autorità cantonale competente a stabilire zone di pianificazione (art. 5 cpv. 2 con rinvio all'art. 27 LPT). L'approvazione del piano di utilizzazione (art. 5) conferisce il diritto d'espropriazione ai sensi dell'art. 1 LEspr: questo diritto spetta però - coerentemente con la natura pianificatoria della misura - all'ente pubblico competente per la

BGE 120 Ib 496 S. 500

determinazione del piano di utilizzazione: questi può cederlo ad un raccordato mediante dichiarazione scritta (art. 16, cpv. 1 e 2 della LF del 5 ottobre 1990). Anche la nuova legge ha pertanto escluso che la ferrovia stessa - e segnatamente le FFS - possano avvalersi del diritto d'espropriazione federale per la costruzione di binari di raccordo. bb) Si deve pertanto constatare che le FFS, per la costruzione del binario di raccordo B7,

hanno fatto capo al diritto cantonale, che esse non avrebbero potuto avvalersi del diritto d'espropriazione federale per quest'opera, e che l'hanno potuta attuare unicamente grazie al fatto d'esser divenute proprietarie dei terreni necessari in virtù dell'espropriazione preventiva loro accordata per il futuro ingrandimento della stazione merci di Lugano-Vedeggio. Ciò che vale per il binario B7 vale anche per i binari B17 e B18, costruiti nel 1989, dopo la soppressione di questo, per raccordare l'Oleificio S con la rete ferroviaria. Si rilevi per inciso che l'affermazione delle FFS, per cui tale edificio industriale, eretto in virtù di uno dei diritti di superficie costituiti a favore di terzi, sorgerebbe su "terreni a destinazione ferroviaria" è sprovvista di ogni fondamento. Se ne deve concludere che le FFS, costruendo i predetti binari di raccordo, hanno agito alla stregua di un proprietario privato di terreni industriali che intenda realizzare per essi un raccordo con la rete ferroviaria, e non come ente pubblico che procede all'ampliamento di una stazione merci. Ciò trova del resto un'esplicita conferma nel testo delle note inserzioni pubblicitarie, dove sono offerti terreni provvisti di raccordo ferroviario. Ammettere nelle concrete circostanze che l'ente al beneficio dell'espropriazione preventiva per il futuro ampliamento possa invocare, per frapporre definitivo ostacolo alla nascita del diritto alla retrocessione, l'esecuzione di lavori per i quali in un'espropriazione ordinaria egli non avrebbe potuto avvalersi del diritto di espropriazione, significherebbe snaturare l'istituto dell'espropriazione preventiva, estendendolo al di là degli scopi che hanno indotto il legislatore ad introdurlo (v. DTF 120 Ib 278 consid. 7), e privare l'espropriato di ogni protezione. Non è quindi possibile considerare quei binari come una forma di ampliamento della stazione merci di Lugano-Vedeggio, atta ad impedire definitivamente la nascita di un diritto a retrocessione. cc) Ciò ritenuto per la principale delle opere invocate dalle FFS, non v'è motivo di attardarsi sugli altri lavori da loro eseguiti. Essi infatti o costituiscono opere collaterali al detto binario, o rappresentano investimenti effettuati dalle ferrovie, di cui eventualmente dovrà tenersi

conto nel quadro dell'art. 106 cpv. 2 LEspr, o, infine, sono provvedimenti d'utilità per l'attuale stazione merci, ma non ne costituiscono ampliamento. d) D'altronde, anche se si volesse ignorare che il binario B7 era un binario di raccordo, ed ammettere che tale opera costituisse un ampliamento della rete ferroviaria, la conclusione non muterebbe. Come a ragione ha rilevato la CFS, tale opera, tenuto conto della normale durata di simili impianti, ha avuto un'esistenza effimera e provvisoria. Ad essa andrebbe quindi negato quel carattere di durevolezza che la giurisprudenza esige per l'utilizzazione del diritto espropriato (supra, consid. 3b).

5. (A sostegno dell'eccezione di prescrizione, le ferrovie invocano contratti relativi ai fondi espropriati da loro stipulati con terzi a partire dalla fine degli anni settanta. Le FFS pretendono in sostanza che gli espropriati avrebbero dovuto avvertire sin da quel momento che i fondi venivano in realtà adibiti ad usi estranei a quello per il quale l'espropriazione era stata effettuata. Le ricorrenti ne deducono che le domande di retrocessione del 1989 sono state inoltrate quando già erano intervenute la prescrizione relativa di un anno dalla notizia e quella assoluta di 5 anni dall'evento previste dall'art. 105 cpv. 2 LEspr).

6. Queste adduzioni inducono alle considerazioni seguenti:
b) Allorquando, come nella specie, l'avviso previsto dall'art. 104 cpv. 1 LEspr è stato omesso, la data in cui il diritto espropriato è stato alienato o adibito ad uno scopo diverso segna l'inizio della decorrenza del termine della prescrizione assoluta di cinque anni; affinché cominci a decorrere anche il termine di un anno della prescrizione relativa occorre, in più, che l'avente diritto abbia avuto notizia del fatto determinante (art. 105 cpv. 2). Da codesto assetto legislativo deriva che la prescrizione assoluta può intervenire anche se il termine della prescrizione relativa non è ancora trascorso oppure nemmeno ha cominciato a decorrere; emerge però anche che il termine della prescrizione relativa non può iniziare a correre prima che abbia cominciato a correre quello della prescrizione assoluta. L'inizio della decorrenza di ambedue i termini presuppone infatti il verificarsi di una fattispecie obiettiva: l'alienazione o la diversa destinazione, da cui dipende la nascita della pretesa di retrocessione. Quanto al mutamento di destinazione, la giurisprudenza del Tribunale federale ha precisato che non

è indispensabile che la diversa destinazione sia già stata concretamente determinata o addirittura abbia avuto inizio:

BGE 120 Ib 496 S. 502

basta che risulti chiaramente che lo scopo iniziale, per il quale l'espropriazione è stata concessa, è stato abbandonato in via definitiva (DTF 82 I 63). c) Nello stabilire se, obiettivamente, si è in presenza di tale abbandono definitivo, vanno tenute presenti due particolarità che caratterizzano l'istituto dell'espropriazione preventiva: il lungo periodo di un quarto di secolo, di cui l'espropriante fruisce per attuare l'ampliamento, da un lato (aa), e, dall'altro, il fatto che l'espropriante non soggiace all'obbligo di presentare, come nell'espropriazione ordinaria, il piano dell'opera (bb - art. 27 cpv. 3 LEspr; DTF 120 Ib 278 consid. 7). aa) Dalla prima di codeste circostanze deriva che l'espropriante ha la facoltà (e, quale ente pubblico, anche il dovere) di adottare disposizioni concernenti l'utilizzazione dei fondi di cui è divenuto proprietario le quali, nell'attesa dell'ampliamento, gli assicurino un'adeguata redditività dei capitali investiti nell'acquisto. Nel novero di tali disposizioni rientrano anche la costituzione di diritti di superficie a favore di terzi di durata limitata o la stipulazione di contratti d'affitto che implicano una trasformazione dei fondi, vuoi l'erezione sugli stessi di determinati impianti o costruzioni. Tale possibilità è d'altronde stata presa espressamente in considerazione dal legislatore nell'art. 106 LEspr. Sancito il principio che, in caso di restituzione, il diritto espropriato dev'essere restituito nello stato in cui si trova al momento nel quale la domanda di retrocessione è formulata (art. 106 cpv. 1 LEspr), il legislatore ha precisato nel capoverso secondo di tale norma che, se l'espropriante ha introdotto delle modificazioni e se lo stato anteriore non può più essere ristabilito o lo può essere solo con spese sproporzionate, chi pretende la retrocessione deve rifondere equamente il maggior valore; inoltre, l'espropriante può togliere gli impianti fatti da lui in quanto ciò sia possibile senza pregiudizio del diritto da retrocedere. bb) Quanto alla liberazione dall'obbligo di presentare il piano dell'opera del futuro ampliamento, va osservato che se l'espropriante tuttavia produce spontaneamente - come nella specie - un simile piano, esso ha un valore puramente illustrativo. Segnatamente, da simile progetto indicativo non derivano all'espropriante vincoli di sorta quanto all'assetto che, per finire, assumerà l'ampliamento. Non a caso, nella specie, l'Ufficio federale dei trasporti, approvando il 25 maggio 1973 i piani per la costruzione della stazione merci sui quali era riprodotto anche il futuro preveduto ampliamento, ha avuto cura di precisare esplicitamente che

BGE 120 Ib 496 S. 503

formavano oggetto del suo esame e dell'approvazione esclusivamente gli impianti della stazione vera e propria, figuranti in arancione sul piano. Deriva dal carattere non vincolante e puramente illustrativo di tale piano del futuro ampliamento che, allorquando si tratta di accertare se obiettivamente è intervenuto un abbandono definitivo dell'intendimento iniziale, non è lecito attribuire importanza decisiva ad ogni disposizione presa dall'espropriante, che - prima facie - appaia in contrasto con detto piano, a meno che tale disposizione non faccia apparire chiaramente come escluso definitivamente l'ampliamento. Codesto rigore non è eccessivo, atteso che la legge, facendo obbligo all'espropriante di notificare preventivamente all'avente diritto la sua intenzione di alienare il diritto espropriato o di adibirlo ad un nuovo scopo, gli consente con ciò anche di dissipare facilmente ogni equivoco. Non sarebbe equo far sopportare all'avente diritto le conseguenze di incertezze o ambiguità che hanno la loro origine nel fatto o nell'omissione dell'espropriante.

7. (L'applicazione al caso di specie dei principi elencati sopra permette di concludere che non sono assodate circostanze che abbiano per principio posto fine alla possibilità di nascita di un diritto alla retrocessione, e

che in nessuna delle cause è intervenuta prescrizione delle pretese).