Urteilskopf

93 I 295

37. Estratto della sentenza 21 giugno 1967 nella causa Ticino contro Gallizia.
Regeste (de):
Haftung des Staates für übermässige, von seinen Grundstücken ausgehende Einwirkungen. Enteignungsentschädigungfür den geschädigten Nachbarn, wenn diese Einwirkungen unvermeidlich sind.

1. Die Zivilklage nach Art. 679 ZGB ist gegenüber dem Staate nicht gegeben, wenn die von seinen Grundstücken ausgehenden Einwirkungen sich bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben nicht oder doch nur mit unverhältnismässig hohen Kosten vermeiden lassen (Erw. 2).

2. Der Staat ist jedoch verpflichtet, dem Nachbarn den Schaden zu ersetzen, der diesem aus den übermässigen und unvermeidlichen Einwirkungen sowie aus dem Verlust des Rechts, beim Richter auf Unterlassung zu klagen, erwächst. Das Schadenersatzbegehren ist vom Geschädigten im Enteignungsverfahren geltend zu machen (Erw. 4).

Regeste (fr):
Responsabilité de l'Etat pour les immissions excessives provenant de ses immeubles. Indemnité d'expropriation due au voisin lésé, lorsque ces immissions sont inévitables.

1. L'action civile de l'art. 679 CC ne peut pas être intentée à l'Etat lorsque les effets dommageables provenant de ses immeubles ne sauraient être évités, dans l'accomplissement de tâches publiques, ou ne seraient évitables qu'au prix de frais disproportionnés (consid. 2).

2. L'Etat est cependant tenu de réparer le dommage subi par le voisin en raison des immissions excessives et inévitables, ainsi que de la perte de l'action judiciaire en cessation du trouble. La demande de dommages-intérêts doit être formée selon la procédure d'expropriation (consid. 4).

Regesto (it):
Responsabilità dello Stato per le immissioni eccessive provenienti dai suoi fondi. Indennità d'espropriazione dovuta al vicino leso, quando quelle immissioni sono inevitabili.

1. L'azione civile dell'art. 679 CC non è data contro lo Stato quando le turbative provenienti dai suoi fondi non potrebbero essere evitate nell'adempimento di compiti pubblici, o lo potrebbero essere soltanto mediante spese sproporzionate (consid. 2).

2. Lo Stato è tuttavia tenuto a risarcire al vicino il danno che gli deriva da quelle immissioni eccessive e inevitabili e dalla perdita del diritto di chiederne giudizialmente la cessazione. La domanda di risarcimento deve essere fatta valere dal danneggiato nella procedura espropriativa (consid. 4).

Sachverhalt ab Seite 296

A.- Luigi Gallizia, conduttore dell'albergo Miralago di Melide, il 7 giugno 1962, fondandosi sull'art. 41 LEspr., ha notificato al Presidente della Commisssione federale di stima del VII circondario il danno che gli derivava dai lavori autostradali in corso nelle immediate vicinanze dell'albergo. Il Presidente della Commissione ha accolto la notifica, dopo averla comunicata allo Stato del Cantone Ticino quale ente espropriante. Ha quindi invitato Gallizia a precisare le sue pretese. Con atto dell'8 settembre 1962 Gallizia ha domandato che gli fossero riconosciute una indennità di fr. 6000.– per la perdita subita nella stagione 1962 e delle indennità di pari importo per le stagioni successive, fino al termine dei lavori; si è inoltre riservato il diritto di mutare le proprie pretese per gli anni futuri, qualora il danno dovesse risultare superiore al previsto. L'espropriato ha in sostanza rilevato che l'albergo Miralago, con la costruzione dell'autostrada e in particolare con l'erezione del viadotto di Melide, era venuto a trovarsi nell'area di un imponente cantiere i cui lavori e le cui attrezzature provocavano un assordante frastuono. Al rumore, prodotto all'inizio dalle 05.00 alle 23.00 e in seguito anche durante la notte, si aggiungevano la molestia della polvere sollevata nel cantiere e il grave pregiudizio estetico che veniva a subire l'albergo. Tutti questi gravi inconvenienti gli avevano procurato e gli andavano procurando danni materiali notevoli, che non dovevano essere ravvisati soltanto nel diminuito numero di clienti, ma anche nel lavoro supplementare causato dal fatto che nessuno si fermava nell'albergo più di una notte.

B.- La Commissione federale di stima, con decisione del 21 dicembre 1963, ha parzialmente accolto la domanda di Gallizia ed ha condannato lo Stato del Cantone Ticino a versare all'espropriato un'indennità di fr.4000.–(corrispondente al danno subito nel 1962) oltre interessi al 4% dall'8 settembre 1962. La Commissione ha accertato che gli inconvenienti lamentati

da Gallizia erano eccessivi, data la grande concentrazione dei mezzi meccanici e l'intensità del loro impiego. Essa ha altresì constatato che quegli inconvenienti erano inevitabili, in quanto erano la necessaria conseguenza di un atto di gestione dello Stato sui suoi beni. Ha pertanto riconosciuto il Cantone Ticino responsabile dei danni che ne derivavano all'espropriato.

C.- Con ricorso del 21 gennaio 1964 al Tribunale federale lo Stato del Cantone Ticino impugna questa decisione, chiedendone l'annullamento. Esso domanda la reiezione di tutte le domande d'indennità formulate da Luigi Gallizia. Lo Stato nega che nella fattispecie vi sia "turbativa" ai sensi del diritto civile. L'attività che ha prodotto i rumori giudicati eccessivi da Gallizia e dalla Commissione rientra nell'ambito delle normali esigenze dettate dalla situazione del fondo e dalla sua natura. Non si può pertanto parlare di eccesso di diritto da parte dello Stato. Comunque, l'albergo Miralago è situato in una zona ove i rumori, anche del genere di quelli prodotti dal cantiere autostradale, rientrano nella normalità. L'albergo si trova infatti vicino alla ferrovia e alla strada. Inoltre, i cantieri hanno prodotto un mutamento nella situazione locale, che i proprietari devono tollerare perchè attuato per ragioni di interesse pubblico. Del resto, ad eccezione di alcuni clienti di Gallizia, nessun altro si è lamentato, a Melide, dei rumori provocati dal cantiere. Certo, la Commissione ha accennato alle affermazioni di alcune persone che hanno ritenuto insopportabili i rumori. Si tratta però di testimonianze non decisive, perchè generiche e non suffragate da un comportamento conseguente delle persone che le hanno espresse. Per quanto riguarda le lamentele degli ospiti dell'albergo, esse non sono affatto determinanti, perchè provenienti da persone che, trovandosi in un soggiorno di riposo, erano particolarmente sensibili a rumori che, in circostanze normali, avrebbero tollerato.

D.- Luigi Gallizia, con atto del 10 febraio 1964, interpone un ricorso adesivo; egli domanda che la decisione di cui si tratta sia riformata nel senso che lo Stato del Cantone Ticino venga obbligato a versargli una indennità di fr. 6000.– per la stagione alberghiera 1962 e una indennità di pari importo per la stagione 1963; si riserva inoltre di formulare un'ulteriore pretesa anche per il 1964 qualora gli inconvenienti dovessero perdurare.

Gallizia critica la Commissione che ha riconosciuto una indennità, per di più ridotta, solo per il 1962, mentre i lavori di costruzione del viadotto e le immissioni pregiudizievoli continuarono anche dopo quell'anno. I rumori provocati dai lavori autostradali erano senza dubbio eccessivi e furono riconosciuti tali anche dalla Commissione. Ora, lo Stato è tenuto a rispondere dei pregiudizi causati da tali lavori. A torto quest'ultimo vorrebbe compensare i pregiudizi subìti da Gallizia con i vantaggi ch'egli trarrebbe dall'autostrada. Questa infatti, lungi dal portare qualche vantaggio all'albergo Miralago, gli procurerà un gravissimo pregiudizio, perchè sottrarrà alla strada cantonale, che passa davanti all'albergo, la quasi totalità del traffico turistico. Per di più, il viadotto sopraelevato, data la sua ubicazione, toglierà all'albergo la vista sul lago che rappresentava sinora uno dei suoi pregi migliori. Infine, Gallizia è semplicemente affittuario dell'albergo, e non ha pertanto la sicurezza di dirigerlo all'epoca in cui l'autostrada sarà in funzione.

E.- La Delegazione d'istruttoria del Tribunale federale, dopo aver eseguito un sopralluogo e fatto allestire una perizia, ha sottoposto alle parti un progetto di sentenza, secondo il quale lo Stato del Cantone Ticino veniva condannato a versare a Gallizia un'indennità d'espropriazione di fr. 12. 000.– oltre interessi al 4% dall'8 settembre 1962.

F.- Con atto del 5 maggio 1967 lo Stato del Cantone Ticino chiede che la causa sia sottoposta al giudizio del Tribunale federale. Il Tribunale federale ha confermato il progetto di sentenza per i seguenti motivi.

Erwägungen

Considerando in diritto:

1. È fuori dubbio che, con la costruzione del viadotto di Melide, protrattasi dall'inizio del 1962 all'autunno del 1963, sono sorti gravi inconvenienti per il conduttore dell'albergo Miralago. Quest'edificio si trova ora immediatamente dietro l'imponente viadotto che - (sia detto di passaggio) - gli rompe orizzontalmente la vista incantevole che prima vi si poteva godere sul lago. Posteriormente, ad alcune decine di metri, stanno l'imbocco, rispettivamente lo sbocco delle nuove gallerie autostradali che perforano il San Salvatore. Il cantiere, che costituiva il centro dei lavori, era situato lungo la riva del lago,

poco lontano da abitazioni (distanti da 30 a 70 metri); lo separava dall'albergo una striscia su cui scorrono tuttora la strada cantonale e la ferrovia. Il frastuono prodotto dal cantiere era notevole; secondo il perito giudiziale furono particolarmente rumorosi i seguenti lavori: 1. Das Rammen der bis 20 m langen eisernen Spundbohlen seeseitig des Bahnareals und bei den Pfeilern mit Schnellschlaghammer. 2. Das Rammen der Holzpfähle für das Lehrgerüst mit der Dieselramme. 3. Die Aushubarbeiten mit Bagger und Trax.
4. Der Abtransport des Aushubmaterials mit Lastwagen.
5. Die Sprengarbeiten für den offenen Einschnitt vor dem Tunnelportal und im Tunnel selbst. 6. Das Betonmischen, Einbringen und Verdichten, besonders nachts. A tale assordante fragore si aggiungevano le immissioni della polvere sollevata soprattutto dai pesanti veicoli che circolavano sul cantiere e il disturbo causato dai gas di scarico che vi si sprigionavano. Queste moleste immissioni, descritte particolareggiatamente dal perito giudiziale, erano già del resto state accertate dalla precedente istanza. Anche il sopralluogo eseguito dalla Delegazione

del Tribunale federale permise ai membri di questa di farsi una chiara idea dell'estensione (peraltro notoria) dei lavori e del loro influsso (indubbiamente negativo) sull'esercizio alberghiero. Inoltre, le deposizioni rese davanti alla Delegazione confermano pienamente quegli accertamenti. Da esse risulta, in particolare, che lavori rumorosi furono in notevole misura compiuti anche di notte. Questa circostanza è del resto correttamente ammessa dagli stessi rappresentanti del Cantone, i quali hanno pure riconosciuto che, nelle ore notturne, venivano ancora impiegate macchine rumorose. Nè sussiste alcun motivo per dubitare della veridicità della circostanziata deposizione resa dalla moglie dell'espropriato, la quale affermò che i pesanti autocarri adibiti al trasporto del materiale circolavano anche di notte, che le palancole venivano picchiate fino a tardi, che si facevano brillare mine già dalla 1 alle 3 del mattino, e che nuvole di polvere si sollevavano dal cantiere costantemente, di giorno e di notte.
Tutti questi accertamenti fanno apparire senz'altro eccessive e oggettivamente eccezionali le immissioni provenienti dal cantiere.

BGE 93 I 295 S. 300

La loro natura e la loro intensità, così come la varietà delle loro manifestazioni, erano completamente straordinarie, non affatto compatibili con le condizioni del luogo. Lo Stato adduce invece che l'uso locale, la situazione dei fondi e la loro natura sono tali da far apparire sopportabili e comunque non eccessive ai sensi del diritto privato le immissioni di cui si tratta. Questa opinione è infondata. Certo, l'albergo Miralago, a prescindere dalla sua vicinanza al cantiere autostradale, non si trova in una zona di tutta tranquillità, passandovi davanti e la strada cantonale e la ferrovia. Ma questa circostanza non rende affatto normali e compatibili con il luogo l'assordante frastuono e le altre immissioni di varia natura provenienti da un cantiere di enormi dimensioni. Nè si può dire, come vorrebbe l'ente espropriante, che il cantiere ha mutato radicalmente la situazione locale, rendendo il territorio di Melide una zona industriale. Non va dimenticato che il cantiere è un'opera provvisoria e che i rumori e le immissioni prodottivi sono destinati a scomparire. Il carattere della zona in questione non è quindi assolutamente mutato per il fatto che, in un dato periodo, essa è stata il centro di imponenti lavori. È opportuno a questo punto rilevare che le immissioni di cui si tratta non derivano affatto dall'esercizio dell'autostrada: esse trovano invece il loro fondamento nell'espropriazione medesima e nei lavori che dovevano preparare e rendere possibile il raggiungimento dello scopo per il quale essa era stata domandata.

2. Secondo una giurisprudenza che trova la sua principale espressione nella sentenza del 13 novembre 1935 in re Felder e Portmann c. Cantone di Lucerna (pubblicata in RU 61 II 323 e segg.), il vicino leso da eccessi pregiudizievoli provenienti da un fondo che la collettività ha destinato a fini pubblici non possiede contro questa che l'azione civile dell'art. 679 CC, e ciò solo quando la collettività abbia agito nella veste di proprietaria del fondo. Secondo la medesima giurisprudenza, il vicino non possiede invece alcuna azione contro lo Stato, e non ha diritto ad alcun risarcimento, quando quest'ultimo agisce in forza della sua sovranità (cfr. inoltre RU 43 II 272/73 e la sentenza inedita della Camera di diritto pubblico del Tribunale federale, di data 27 aprile 1934, nella causa Aufdermauer c. Cantone di Svitto).

BGE 93 I 295 S. 301

Dopo avere a più riprese dato atto delle critiche rivolte a quella piuttosto artificiosa distinzione (cfr., in particolare, RU 70 II 88, 75 II 119 consid. 3, 76 II 131), il Tribunale federale l'ha finalmente ripudiata nella sentenza del 14 luglio 1965 in re Cooperativa svizzera d'orticoltura, Kerzers, c. Cantone di Zurigo, pubblicata in RU 91 II 476 e segg. Esso ha rilevato che, di massima, lo Stato può incorrere nella responsabilità di diritto privato dell'art. 679 CC anche quando esercita la sua sovranità, la soluzione diversa fondata sulla distinzione tra eccessi pregiudizievoli derivanti dall'uso di diritto privato e eccessi pregiudizievoli derivanti dall'uso di diritto pubblico del fondo non giustificandosi in linea di principio (cfr., a questo riguardo, LIVER, Die nachbarrechtliche

Haftung des Gemeinwesens, ZBJV 99 (1963) p. 241 e segg., specialmente a p. 250; F. GUISAN, Le domaine public et le droit de voisinage, JdT 1936 p. 298 e segg.; cfr. inoltre MEIER-HAYOZ, N. 70/71 all'art. 679 CC; OFTINGER, Haftpflichtrecht, II/2, p. 517 e segg.). Tuttavia, perchè lo Stato non sia impedito di adempiere i suoi compiti, l'azione civile per la cessazione delle turbative non è data quando queste ultime non potrebbero essere evitate, o lo potrebbero essere soltanto mediante spese sproporzionate. Viene così correttamente tenuto conto degli scopi pubblici cui il fondo è stato destinato, scopi che devono senz'altro prevalere sugli interessi privati dei proprietari vicini (cfr., a questo punto, FLEINER, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, 8a ed., p. 329). Qualora invece lo scopo pubblico dell'opera potrebbe essere conseguito anche senza cagionare immissioni pregiudizievoli eccessive sul fondo dei vicini, o qualora queste immissioni potrebbero essere prevenute o notevolmente ridotte senza sproporzionati dispendi, la cessazione della turbativa giusta l'art. 679 CC può essere chiesta giudizialmente, senza che, con ciò, la priorità dell'interesse pubblico su quello privato venga sovvertita o misconosciuta. Questa diversa impostazione a seconda che la turbativa è evitabile o meno era stata già seguita nella sentenza pubblicata in RU 88 I 190 e segg., in particolare p. 195 consid. 2, e nella sentenza inedita 12 marzo 1964 della II Corte civile del Tribunale federale nella causa Consorzio sistemazione torrentizia, Gordola, c. Patelli e liteconsorti, consid. 1.

3. La distinzione tra molestie evitabili e molestie inevitabili suggerita dal criterio suesposto non va tuttavia operata,

soprattutto nelle particolari circostanze della fattispecie, su di un piano troppo astratto. È accertato che le immissioni promananti dal cantiere del viadotto di Melide erano manifestamente eccessive e di una eccezionale intensità. Quand'anche i rimedi per scongiurarle fossero stati adottabili in via teorica, l'importanza dell'opera era tanto grande e l'urgenza della sua esecuzione tanto sentita, che l'attuazione delle eventuali misure disponibili per eliminare o attutire in modo considerevole il rumore e le altre immissioni, a prescindere dalla spesa cui sarebbe soggiaciuta, avrebbe verosimilmente pregiudicato in misura notevole la sollecita esecuzione di un'opera così urgente. Date le circostanze del caso, si può senz'altro affermare che le immissioni di cui si tratta erano praticamente inevitabili e di conseguenza assimilabili a quelle per le quali la giurisprudenza citata esclude l'azione civile dell'art. 679 CC.

4. Il vicino leso da immissioni eccessive inevitabili (o assimilabili ad esse) non è tuttavia senz'altro tenuto a sopportare le conseguenze del danno che gli deriva da quegli eccessi e dalla perdita del diritto di chiederne giudizialmente la cessazione. Egli può far valere le proprie pretese di risarcimento seguendo la procedura espropriativa (RU 40 II 290, 66 I 142 consid. 3, 79 I 203, 88 I 195, 91 II 483). Un simile obbligo d'indennizzo per l'espropriazione di diritti di vicinato è esplicitamente previsto dalla legge federale sull'espropriazione (cfr., a questo riguardo, specialmente MEIER-HAYOZ, N. 148 all'art. 679 CC, e LIVER, op.cit., p. 253/254), il cui art. 5 cpv. 1 stabilisce che sono espropriabili, in particolare, "i diritti risultanti dalle disposizioni sulla proprietà fondiaria in materia di rapporti di vicinato" (cfr. ancora HAAB, N. 24 e MEIER-HAYOZ, N. 150 e segg. all'art. 679 CC, nonchè le sentenze del Tribunale federale citate al N. 151). Ne consegue che Luigi Gallizia, il quale è stato leso dalle immissioni eccessive di cui si tratta, e si trova tuttora spogliato della facoltà di chiederne la cessazione, ha il diritto di domandare un adeguato risarcimento allo Stato, che è tenuto a corrisponderlo. La circostanza che Gallizia non è proprietario dell'albergo Miralago, ma soltanto conduttore od affittuario, non è influente, il diritto di chiedere la cessazione della turbativa (e quindi di domandare una indennità per la sua espropriazione) appartenendo anche ai titolari di diritti obbligazionali che hanno il possesso del fondo danneggiato (MEIER-HAYOZ,

N. 51 all'art. 679 CC; LEEMANN, N. 26 all'art. 679 CC; cfr. inoltre RU 59 II 136/137 consid. 3). Del resto, Gallizia, come conduttore od affittuario dell'albergo, ha pure un diritto (personale) all'uso pacifico e al godimento completo dell'oggetto locato, rispettivamente affittato (art. 253, 254 e seg., 275 cpv. 1 e 277 CO, e altri). Ora, nel caso in cui tale uso o tale godimento restino pregiudicati in seguito ad espropriazione, il conduttore e l'affittuario hanno, in linea di principio, egualmente dei diritti (da lungo tempo riconosciuti) contro l'espropriante per il risarcimento dei danni, seguendo la via espropriativa (così già RU 21, 402 e segg., consid. 2, in particolare p. 402-404; HESS, Das Enteignungsrecht des Bundes, N. 10 all'art. 23; cfr. inoltre N. 17 all'art. 27).

5. L'ente espropriante obietta che le turbative di cui si tratta devono venir tollerate, essendo la necessaria conseguenza dell'esercizio della sovranità statale. Questa obiezione, di per sè legittima, non è affatto valida per quanto concerne la conclusione che lo Stato ne vorrebbe trarre. La circostanza che quest'ultimo è libero di esercitare la sua sovranità non lo esime affatto dall'obbligo di risarcire, secondo le circostanze, i danni che esso provoca con tale esercizio. Un simile obbligo vale, in particolare, per quanto riguarda le immissioni derivanti da rapporti di vicinato, nella misura in cui esse sono, come in concreto, eccessive e inevitabili (cfr., oltre alle sentenze già citate, HAAB N. 24 e MEIER-HAYOZ, N. 150 e segg. all'art. 679 CC). Del resto, la legge federale sulle strade nazionali dell'8 marzo 1960, che conferisce ai Cantoni il diritto d'espropriazione (art. 39 cpv. 1; cfr. art. 8), impone ad essi l'obbligo di evitare ai vicini le molestie che questi ultimi non possono essere tenuti a tollerare (art. 42 cpv. 1) come pure l'obbligo di assicurare, durante la costruzione, l'impiego economico della proprietà fondiaria (art. 42 cpv. 3), ciò che deve pure valere a favore dei conduttori e degli affittuari (i cui diritti consistono essenzialmente nella facoltà di sfruttare la proprietà immobiliare). Che il Cantone espropriante non ha adottato misure sufficienti per evitare in modo particolare il rumore (oltre alle altre molestie), risulta inequivocabilmente dagli accertamenti della precedente istanza e dalla perizia giudiziale dell'ing. Bächtold. Si aggiunga inoltre che l'espropriante, così come ha accertato il perito, non ha imposto alle imprese esecutrici dei lavori

l'adozione di concrete misure atte a prevenire o a evitare gli eccessi pregiudizievoli. Lo Stato si limita in realtà ad appellarsi semplicemente al suo diritto di sovranità. Ma per il modo con cui ha esercitato questo diritto, l'espropriante è responsabile verso l'espropriato, al quale deve risarcire i danni. Non può affatto corrispondere al senso delle norme legali obbligare, da una parte, i Cantoni (o i Comuni) espropriantì ad adottare misure protettive, e lasciare cadere, d'altra parte, ogni obbligo di risarcimento in caso di mancata osservanza di tali doveri. La regola del risarcimento vale del resto anche in altri casi analoghi, parallelamente all'omissione delle prescritte misure protettive (art. 7, cpv. 3 e art. 41 lett. c LEspr.).

6. (Determinazione dell'indennità).