Urteilskopf

95 I 43

7. Estratto della sentenza 2 aprile 1969 nella causa Consorzio raggruppamento terreni di Bedano contro Testuri e Conti.
Regeste (de):
Art. 88 OG. Legitimation der öffentlich-rechtlichen Körperschaften zur staatsrechtlichen Beschwerde.

1. Die Güterzusammenlegungskorporation des Tessiner Rechts ist eine öffentlich-rechtliche Körperschaft, welche im öffentlichen Interesse liegende Zwecke verfolgt und ihr vom Staat übertragene Aufgaben erfüllt. Sie ist daher grundsätzlich nicht legitimiert, einen ihr gegenüber ergangenen Entscheid mit staatsrechtlicher Beschwerde anzufechten. Ausnahmen von diesem Grundsatz (Bestätigung der Rechtsprechung; Erw. 4 und 5).

2. Solange das Zusammenlegungsverfahren dauert, gehören die sogenannten freien Parzellen, die der Korporation zugeschrieben sind, nicht zu ihrem Finanzvermögen (Erw. 6).

Regeste (fr):
Art. 88 OJ. Qualité des corporations de droit public pour former un recours de droit public au Tribunal fédéral.

1. Le syndicat de remaniement parcellaire du droit tessinois est une corporation de droit public qui poursuit un but d'intérêt général et accomplit des tâches qui lui sont déléguées par l'Etat. Il n'a donc pas, en principe, la qualité pour attaquer, par la voie du recours de droit public, des décisions prises contre lui. Exceptions au principe (confirmation de la jurisprudence; consid. 4 et 5).

2. Tant que dure la procédure de remaniement, les parcelles dites libres qui sont attribuées au syndicat ne font pas partie de son patrimoine financier (consid. 6).

Regesto (it):
Art. 88 OG. Veste degli enti di diritto pubblico ad interporre un ricorso di diritto pubblico al Tribunale federale.

1. Il consorzio per il raggruppamento dei terreni del diritto ticinese è un ente di diritto pubblico che persegue scopi di interesse generale ed adempie compiti delegatigli dallo Stato. Pertanto esso non è, di massima, legittimato ad impugnare mediante ricorso di diritto pubblico decisioni rese contro di lui. Eccezioni al principio (conferma della giurisprudenza; consid. 4 e 5).

2. Finchè dura la procedura di raggruppamento, le cosiddette particelle libere intestate al consorzio non fanno parte del suo patrimonio finanziario (consid. 6).

Sachverhalt ab Seite 43

Riassunto della fattispecie:

A.- Per attuare il raggruppamento dei terreni nel comune di Bedano fu costituito un consorzio ai sensi degli art. 35 e

BGE 95 I 43 S. 44

segg. della legge ticinese sul raggruppamento e la permuta dei terreni, del 13 dicembre 1949 (LRPT). Ad esso furono chiamati a far parte le persone fisiche e giuridiche nonchè gli enti di diritto pubblico aventi proprietà o interessi nel comprensorio, in quanto derivasse loro un utile dalle opere di raggruppamento (art. 6 cpv. 1 LRPT). Tra i consorziati figurano anche Carletto Testuri e Domenico Conti. Il primo possedeva nel comprensorio, prima del raggruppamento, terreni per una superficie complessiva di mq 5142, stimati (ai fini del raggruppamento) fr. 19 388.50. Dedotta la percentuale d'espropriazione collettiva dell'8,5% fissata ai sensi dell'art. 6 § 1 LRPT, la sua interessenza si riduceva a fr. 17 740.50. Con il progetto di nuovo riparto Testuri ottenne fondi per una superficie complessiva di mq 5669, con una stima di raggruppamento di fr. 17 763.50. Testuri chiese, mediante ricorso alla Commissione cantonale di prima istanza, l'assegnazione di ulteriore terreno, ma la sua domanda venne respinta. La Commissione cantonale di seconda istanza, successivamente adita dal consorziato, ne accolse tuttavia il gravame, nel senso che gli attribuì la "particella libera" n. 391, di mq 2865 e stimata fr. 7 162.50, intestata al consorzio. La Commissione spiegò che Testuri era uno dei pochi consorziati ancora dediti all'agricoltura, ed osservò che la LRPT è soprattutto destinata a favorire lo sviluppo di tale attività. Domenico Conti, a sua volta, possedeva nel comprensorio, prima del raggruppamento, terreni per una superficie complessiva di mq 8165, stimati (ai fini del raggruppamento) fr. 25 145.80. Dedotta la percentuale d'espropriazione collettiva dell'8,5% fissata ai sensi della citata norma, la sua interessenza si riduceva a fr. 23 003.–. Con il progetto di nuovo riparto Conti ottenne fondi per una superficie complessiva di mq 6629, con una stima di raggruppamento di fr. 22 415.–. Anche Conti chiese, mediante ricorso alla Commissione cantonale di prima istanza, l'assegnazione di ulteriore terreno, ma pure la sua domanda venne respinta. La Commissione cantonale di seconda istanza, successivamente adita dal consorziato, ne accolse tuttavia il gravame, nel senso che gli attribuì la "particella libera" n. 491, di mq 1000 e stimata fr. 4.-, rispettivamente fr. 4,50.- il mq, intestata al consorzio. La Commissione ha dato le stesse spiegazioni come nel caso Testuri.

BGE 95 I 43 S. 45

B.- Il Consorzio per il raggruppamento dei terreni di Bedano impugna le accennate decisioni della Commissione di II. istanza mediante due ricorsi di diritto pubblico, in cui fa valere una violazione dell'art. 4 CF e della garanzia costituzionale della proprietà. Esso rimprovera in sostanza alla Commissione di aver sovvertito i principi che stanno alla base della LRPT, in particolare il principio dell'equivalenza. Secondo il Consorzio è arbitrario operare a vantaggio di un consorziato assegnazioni che esorbitino in misura tanto notevole dai limiti della sua interessenza.

Erwägungen

Estratto dei considerandi:

4. Giusta l'art. 88 OG hanno veste per interporre un ricorso di diritto pubblico i privati o gli enti collettivi che si trovano lesi nei loro diritti da decreti o da decisioni che li riguardano personalmente o che rivestono carattere obbligatorio generale. Il ricorso di diritto pubblico è un rimedio destinato a proteggere i titolari dei diritti costituzionali dagli abusi di potere di cui possono essere vittima. Solo il titolare di un diritto di questa

natura può quindi interporlo. Lo Stato come tale, vale a dire nella sua qualità di detentore del potere pubblico, non può essere soggetto di diritti costituzionali: questi esistono precisamente contro di lui, destinati come sono a tutelare i privati dagli abusi di potere. Ne consegue che l'ente pubblico, quando interviene in questa sua veste, non è legittimato ad impugnare con un ricorso di diritto pubblico una decisione resa contro di lui (RU 83 I 121/22 e rif. anteriori; 88 I 108; 93 I 66). Questo principio non vale solo per i cantoni o i comuni come tali, ma anche per le loro autorità quando agiscono come titolari del pubblico potere, e per le corporazioni di diritto pubblico che perseguono scopi di interesse generale ed adempiono compiti pubblici di cui lo Stato ha affidato loro l'esecuzione (RU 41 I 29; 83 I 269/70; 88 I 108). La giurisprudenza del Tribunale federale ha sin qui considerato le corporazioni di diritto pubblico incaricate di eseguire le operazioni di raggruppamento dei terreni come enti di tale natura, non legittimati ad interporre un ricorso di diritto pubblico per violazione di diritti costituzionali (RU 83 I 269). Tra queste corporazioni rientra anche il consorzio per il raggruppamento dei terreni del diritto ticinese. Esso ha il compito di

BGE 95 I 43 S. 46

attuare il raggruppamento, che ha per fine "la migliore utilizzazione del suolo con la sistemazione fondiaria, la formazione di aziende agricole razionali e l'organizzazione della produzione agraria e dell'economia forestale e pastorizia"; inoltre, l'attuazione del raggruppamento è destinata "a facilitare l'introduzione del registro fondiario ed a ridurne le spese" (art. 1 LRPT; cfr. inoltre gli art. 15 e segg., 62 e 63 e segg. LRPT; cfr. inoltre gli art. 15 e segg., 62 e 63 e segg. LRPT). Il consorzio adempie quindi compiti di interesse generale che lo Stato, cui propriamente incombe di eseguirli, gli delega. Assegnatario di tali mansioni, il consorzio per il raggruppamento dei terreni del diritto ticinese non possiede quindi, in linea di massima, la veste per interporre un ricorso di diritto pubblico avverso un giudizio pronunciato contro di lui (cfr. la sentenza inedita del 15 febbraio 1967 nella causa Consorzio RT Aquila-Largario c. de Giorgi, consid. 1a, cpv. 1). Il principio dianzi enunciato soffre tuttavia eccezioni.
La prima si verifica quando l'ente pubblico si pone sul terreno del diritto privato, ed entra in rapporto con altri soggetti giuridici in condizione di parità: in tale caso, la giurisprudenza gli riconosce la veste per interporre ricorso di diritto pubblico in difesa dei propri interessi alla stregua di un privato qualsiasi (RU 83 I 268/69; 88 I 108; 89 I 111 e 206; 90 I 337; 93 I 66). A simile caso è assimilato quello in cui l'autorità, senza che l'ente si sia necessariamente posto su di un piano di parità con altri soggetti giuridici nel campo del diritto privato, colpisce la corporazione pubblica nella sua qualità di proprietaria del patrimonio amministrativo o fiscale, o mette comunque in discussione tali diritti di proprietà (RU 88 I 109; cfr. inoltre le sentenze inedite del 26 settembre 1946 nella causa Ortsbürgergemeinde St. Gallen c. Eglin, del 3 luglio 1947 nella causa Stadt Luzern c. Steuerrekurskommission, del 13 novembre 1947 nella causa Einwohnergemeinde Liestal c. Regierungsrat Basel-Landschaft, e del 29 giugno 1960 nella causa Gemeinde Küblis c. Graubünden). Infine, la giurisprudenza stabilisce una ulteriore eccezione al principio in favore del comune che, nella sua veste di titolare del pubblico potere, insorge a difesa della propria autonomia, o contro decisioni che mettono in causa la sua esistenza o la consistenza del suo territorio (RU 83 I 122 e 269; 87 I 214 consid. 2; 88 I 108; 89 I 111 e 206; 93 I 66).

BGE 95 I 43 S. 47

5. Non c'è alcun motivo di scostarsi da questa giurisprudenza. In particolare, non si può operare, nei riguardi del consorzio, con criteri analoghi a quelli che la giurisprudenza del Tribunale federale ha elaborato in materia di autonomia comunale. Innanzitutto, ostano a ciò ragioni giuridico-politiche. Il consorzio non ha affatto una esistenza ed una intrinseca giustificazione paragonabili a quelle del comune politico, che forma il sostrato peculiare delle istituzioni democratiche dello Stato. Inoltre, quand'anche gli si volessero riconoscere una certa

analogia strutturale con il comune ed un certo potere di autodeterminazione (art. 35 e segg. LRPT), codesta struttura e codesto potere non sono per nulla paragonabili a quelli che sono propri del comune politico. Del resto, nè la costituzione del Cantone Ticino nè la sua legislazione equiparano il consorzio al comune: ora, solo in caso affermativo si sarebbe tutt'al più potuto esaminare se l'autonomia dell'ente fosse stata eventualmente violata. A ragione pertanto, nella fattispecie, il consorzio non pretende di essere stato leso nella sua autonomia dalle impugnate decisioni.
Ci si può chiedere invece se, come sostiene il consorzio, quest'ultimo non sia anche chiamato a tutelare, oltre gli interessi pubblici, anche quelli privati dei singoli consorziati (che sovente ne sono anche i promotori). A questa domanda si deve rispondere per la negativa. In effetti, non rientra, di massima, nei compiti assegnati al consorzio la difesa degli interessi dei consorziati. Contrariamente a quanto sostengono il ricorrente e la stessa Commissione, il consorzio per il raggruppamento dei terreni non è affatto la personificazione degli interessi di tutti i consorziati. Questi ultimi, d'altra parte, hanno già a loro disposizione gli usuali rimedi giuridici, compreso il ricorso di diritto pubblico, per far valere le loro ragioni. Il quesito di sapere se, allo stadio iniziale del raggruppamento, quando la procedura attraversa una fase di incertezza giuridica, il consorzio sia legittimato ad interporre nell'interesse dei suoi membri e quale loro fiduciario un ricorso di diritto pubblico, non concerne la presente fattispecie, e può quindi rimanere indeciso.

6. Il ricorrente rimprovera alla precedente istanza di averlo spogliato delle particelle n. 391 e 491 di Bedano. In virtù di quanto esposto, la legittimazione del consorzio dev'essere riconosciuta se le relative decisioni lo colpiscono nella sua

qualità di proprietario del patrimonio amministrativo o finanziario. Ciò, tuttavia, non si avvera. I fondi in discussione non sono che delle cosiddette "parcelle libere". Essi si differenziano nettamente dai fondi adibiti alle opere consortili. Questi ultimi, che il consorzio si procaccia in virtù dell'art. 6 § 1 LRPT mediante una deduzione proporzionale al valore delle particelle dei singoli consorziati, servono direttamente al conseguimento delle finalità che la legge attribuisce al consorzio, e cioè al riordino particellare: essi costituiscono pertanto beni pubblici di uso comune, e rientrano nel patrimonio amministrativo dell'ente. Non così si può dire per le particelle libere. Certo, almeno in parte, esse pure sono il risultato della deduzione percentuale di terreno operata a carico dei consorziati: è infatti noto che questa deduzione va calcolata con un certo leggero eccesso, al fine di consentire, in sede di decisione dei ricorsi contro il nuovo riparto particellare, l'indispensabile latitudine di manovra alle Commissioni di ricorso (cfr. sentenza inedita del 16 ottobre 1968 nella causa Probst-Passauer c. Wiget e cons.). All'origine di siffatte particelle libere, tuttavia, possono pure contribuire altre cause, quali l'impossibilità tecnica di assegnare ad ogni consorziato la giusta spettanza, o l'eventuale rinuncia di singoli consorziati ad una piena assegnazione nei limiti dell'interessenza. Queste particelle, benchè menzionate sui catastrini di nuovo riparto come beni del consorzio, non danno a quest'ultimo il diritto di pretenderne l'assegnazione. Esse non costituiscono, del resto, proprietà del consorzio, cui non vengono definitivamente attribuite che una volta completamente esaurita la procedura di nuovo riparto (art. 26 LRPT). Soltanto a partire da quel momento, le particelle libere che dovessero ancora rimanere diventano sostanzialmente proprietà del consorzio, entrando a far parte del suo patrimonio finanziario. Poichè, prima di quel momento, il consorzio non ha alcun diritto all'attribuzione di fondi non destinati alle opere consortili, il ricorrente non può essere leso nella sua qualità di proprietario del patrimonio finanziario od amministrativo da decisioni che attribuiscono a singoli consorziati particelle libere. I ricorsi devono di conseguenza essere dichiarati irricevibili.