Urteilskopf

99 Ia 490

60. Sentenza 24 ottobre 1973 nella causa Villeroy e Boch SA contro Consorzio raggruppamento terreni di Grono sud-est.
Regeste (de):
Art. 30 ff. NSG; Erwerb von Land für den Bau von Nationalstrassen im Güterzusammenlegungsverfahren.

1. Stellt die Unterlassung der Sühnverhandlung, die in der VV zum bündnerischen Meliorationsgesetz vorgesehen ist, eine formelle Rechtsverweigerung dar? Frage offen gelassen (Erw. 2).

2. Überprüfungsbefugnis des Bundesgerichts bei Beschwerden wegen Verletzung der Eigentumsgarantie auf dem Gebiete der Güterzusammenlegung (Erw. 3).

3. Der kollektive Abzug an den Grundstücken der in ein Güterzusammenlegung einbezogenen Eigentümer zur Verschaffung des Landes, das für die Ausführung öffentlicher, der Güterzusammenlegung fremder Werke benötigt wird, hat Enteignungscharakter. Zur Bestimmung des Verkehrswertes des so enteigneten Landes sowie der von den Grundeigentümern infolge des Werkes erlittenen Nachteile brauchen die Kantone nicht die Anwendung der Erlasse über die Enteignung vorzuschreiben, sofern das Güterzusammenlegungsverfahren den einzelnen Grundeigentümern erlaubt, ihre gesetzmässigen Ansprüche gegenüber dem Enteigner geltend zu machen (Erw. 4).

4. Ein Gericht, das, obschon ihm freie Überprüfung zusteht, diese auf Willkür beschränkt, verletzt den Art. 4 BV (Erw. 4 c).

Regeste (fr):
Art. 30 ss. LRN; acquisition des terrains nécessaires à la construction des routes nationales au moyen de la procédure de remembrement.

1. Le fait de n'avoir pas tenu l'audience de conciliation, prévue par l'ordonnance d'exécution de la loi grisonne sur les améliorations foncières, constitue-t-il un déni de justice formel? Question laissée ouverte (consid. 2).

2. Pouvoir d'examen du Tribunal fédéral dans les recours pour violation de la garantie de la propriété en matière de remembrement foncier (consid. 3).

3. La réduction collective de la surface des biens-fonds compris dans le périmètre du remembrement, en vue de procurer les terrains nécessaires à des ouvrages publics étrangers au remembrement, est une mesure d'expropriation. Pour déterminer la valeur vénale des fonds ainsi expropriés et des préjudices subis par les propriétaires, les cantons n'ont pas l'obligation de prescrire l'application de la loi sur l'expropriation, dans la mesure où la procédure de remembrement permet aux propriétaires de faire valoir leurs prétentions légitimes contre l'expropriant (consid. 4).

4. Un tribunal qui restreint son pouvoir d'examen à l'arbitraire, alors même qu'il dispose d'un pouvoir de libre examen, viole l'art. 4 Cst. (consid. 4 c).

Regesto (it):
Art. 30 ss LSN; acquisizione di fondi per la costruzione delle strade nazionali mediante la procedura di raggruppamento.

1. L'omissione dell'udienza di conciliazione, prevista dall'ordinanza d'applicazione della legge grigionese sulle bonifiche fondiarie, costituisce diniego di giustizia formale? Questione lasciata insoluta (consid. 2).

2. Potere d'esame del Tribunale federale nelle contestazioni di violazione della garanzia della proprietà nell'ambito del raggruppamento terreni (consid. 3).

3. La detrazione collettiva dai terreni dei consorziati nell'ambito della procedura di raggruppamento, onde procurare il terreno necessario all'esecuzione di opere pubbliche estranee al raggruppamento, ha carattere espropriativo. Per determinare il valore venale dei fondi così espropriati e dei pregiudizi effettivi subiti dai proprietari a dipendenza dell'opera, i cantoni non sono obbligati a prescrivere l'applicazione delle leggi di espropriazione, solo qualora la procedura di raggruppamento consenta ai singoli consorziati di far valere le loro legittime pretese nei confronti dell'espropriante (consid. 4).

4. Un tribunale che, pur avendo la libera cognizione, la restringe all'arbitrio viola l'art. 4 CF (consid. 4 c).

Sachverhalt ab Seite 491

BGE 99 Ia 490 S. 491

A.- Per assicurarsi il terreno necessario alla costruzione della strada nazionale n. 13 in territorio del comune di Grono, il Governo grigionese, con decreto del 13 marzo 1967, decise di procedere secondo la formula della rilottizzazione prevista dagli art. 30 ss della legge federale sulle strade nazionali (LSN); ordinò la costituzione del Consorzio (CRT) denominato CRT Grono sud-est, ne stabilì il comprensorio e affidò l'esecuzione del raggruppamento all'Uffico cantonale di bonifica e misurazione, autorizzandolo a far capo a professionisti privati. Il 10 luglio 1967 fu annunciata sul Foglio ufficiale del cantone dei Grigioni l'esposizione pubblica dello stato vecchio e del rispettivo calcolo delle superficie e il 9 agosto 1967 l'esposizione pubblica del progetto generale di massima. Non è contestato

BGE 99 Ia 490 S. 492

in causa che questa procedura non ebbe uno svolgimento regolare, tra l'altro a causa delle dimissioni del progettista Gaufroid di Breganzona. Per finire, la funzione di progettista venne assunta dall'ing. Jenatsch dello studio Jenatsch + Hegland di Coira. Il 12 febbraio 1971 venne annunciata sul Foglio ufficiale l'esposizione pubblica del progetto di nuova ripartizione. Dal testo dell'avviso si desume che oggetto della esposizione e delle eventuali impugnative erano, accanto al nuovo riparto, anche la superficie ed il valore del vecchio stato: aggiungeva l'avviso che, prima dell'esposizione, sarebbe stato trasmesso ad ogni singolo proprietario l'estratto censuario.

B.- Inclusa nel comprensorio di raggruppamento, la Policeramica SA, cui è poi subentrata l'attuale ricorrente Villeroy & Boch SA, inoltrava il 5 marzo 1971 opposizione al CRT per il tramite dell'allora suo patrono Dr. Bianchi di Lugano. Dagli atti non risulta che codesta opposizione abbia avuto un seguito procedurale normale: certo è che non ebbe luogo, contrariamente a quanto previsto dall'art. 31 dell'ordinanza del 28 novembre 1956 di applicazione della legge cantonale sulle bonifiche (OBF), alcun tentativo di conciliazione: ciò è esplicitamente riconosciuto dalla Commissione di stima RT. Quest'ultima, in applicazione dell'art. 31 della predetta

OBF, si limitò ad assegnare all'opponente il termine di 20 giorni per inoltrare eventuale ricorso al Tribunale amministrativo.

C.- Con atto di data 31 agosto 1971 l'avv. Bianchi, in nome della Villeroy & Boch SA, interpose il ricorso al Tribunale amministrativo. Lamentava la non corrispondenza dei piani RT con la situazione effettiva di RF, osservava che non era ancora precisato quanti metri della proprietà fossero stati utilizzati per la costruzione del cavalcavia, contestava, con riferimento alla natura di terreno industriale, che la prevista assegnazione della part. 67.2 costituisse un adeguato compenso in natura; asseriva che il progetto si traduceva in un'espropriazione senza indennità, lamentava che non fosse stato effettuato neppure il tentativo di conciliazione.

D.- Dopo aver esperito il 12 aprile 1972 un sopralluogo il Tribunale amministrativo, con sentenza del 13 giugno 1972, ha respinto il ricorso. Questa, in breve, la motivazione: La ricorrente non ha sollevato rimostranze in merito ai criteri generali applicati dagli organi tecnici del RT, limitandosi a sollevare obiezioni sul suo caso particolare. Comunque, non

è compito del Tribunale amministrativo di rivedere nei minimi dettagli l'operato di detti organi, perché confrontati con una materia assai complessa richiedente soluzioni strettamente interdipendenti (RU 95 I 523). Le censure formali della ricorrente sono infondate, anche se si deve ammettere che vi furono dei cambiamenti in corso d'opera e che l'informazione da parte degli uffici responsabili lasciò a desiderare, perchè la ricorrente fu comunque sufficientemente posta al corrente. Quanto alla censurata ripartizione, un compenso in natura verso la strada cantonale risulta impossibile perchè non è pensabile di estendere il terreno aziendale a ridosso dell'abitato: non rimaneva quindi altra soluzione che accordare il compenso oltre la Ferrovia Retica. L'aggravio così causato alla ricorrente non dovrebbe esser troppo oneroso, perchè il traffico ferroviario è ridotto, e un simile stato di cose non è eccezionale in merito a un terreno industriale. In ogni modo, l'assegnazione impugnata non comporta nè un atto arbitrario, nè una violazione del principio dell'uguaglianza.

E.- Con tempestivo ricorso per violazione degli art. 4 e 22 ter CF la Villeroy & Boch SA impugna codesta decisione. Essa chiede che il Tribunale federale l'annulli e ordini la ripresa della procedura per quanto attiene alla proprietà della ricorrente in modo che siano rispettati gli art. 31 e 32 OBF. Inoltre la ricorrente chiede che il Tribunale federale disponga affinchè la area occupata per la strada nazionale sia precisata quanto a estensione e valore e venga assegnato alla ricorrente un compenso adeguato in natura e in posizione; in via subordinata essa domanda che la differenza fra vecchio e nuovo possesso sia indennizzata al valore commerciale.

F.- Il Consorzio RT, con riferimento alla sua presa di posizione dinnanzi all'autorità cantonale, appoggia il gravame. Il Tribunale amministrativo fa riferimento alla sentenza impugnata, sottolineando che il RT di Grono è stato deciso contro la volontà dei proprietari interessati e della presidenza stessa, ma che nonostante ciò è stato eseguito correttamente.

G.- Una delegazione del Tribunale federale, assistita dal perito ing. Aldo Dell'Ambrogio, ha esperito il sopralluogo. Ad una successiva udienza, il perito ha esposto verbalmente le proprie conclusioni, che le parti hanno avuto agio di discutere.

Erwägungen

Considerando in diritto:

1. Riservate eccezioni, che nella fattispecie non ricorrono, il ricorso di diritto pubblico ha funzione meramente cassatoria. Le conclusioni della ricorrente che vanno oltre la domanda di annullamento puro e semplice della decisione impugnata sono irricevibili. Se il Tribunale federale ammette il ricorso, spetterà all'autorità cantonale di emettere una nuova decisione che tenga conto dei motivi dell'istanza federale.

2. Dal punto di vista formale, la ricorrente denunzia quale diniego di giustizia il fatto che la Commissione di stima ha omesso di tenere l'udienza di conciliazione prevista dall'art. 31 OBF e lamenta che il Tribunale amministrativo, nell'impugnata sentenza, non si è pronunciato su codesta censura. È esatto, come già rilevato nei fatti, che la conciliazione non venne tentata, e che la ricorrente fu direttamente rinviata davanti al Tribunale amministrativo. Quest'ultimo, dal canto suo, non si esprime esplicitamente nell'impugnato giudizio sulla censura sollevata dalla ricorrente a questo riguardo. Tuttavia, il Tribunale amministrativo nella motivazione osserva genericamente che le irregolarità procedurali non hanno impedito alla consorziata di tutelare sufficientemente i propri diritti. Sotto il ristretto profilo dell'art. 4 CF, si può quindi ritenere che il Tribunale amministrativo abbia respinto l'argomento della ricorrente, ed abbia ritenuto che l'omissione della conciliazione prevista dall'art. 31 OBF non costituisse un vizio formale tale da indurre la suprema istanza cantonale a rinviare la causa davanti alla Commissione di stima. Quest'opinione non è assolutamente insostenibile. È ben vero che la legge grigionese dà un indubbio rilievo a codesta fase di conciliazione, prevedendo che di essa debba tenersi protocollo (art. 31 OBF). Ma. d'altro canto, nel sistema legislativo grigionese, alle Commissioni di stima, rispettivamente alla Direzione del consorzio non competono funzioni giurisdizionali vere e proprie. Questi organi, infatti, non sono chiamati a pronunciarsi con decisioni sulle opposizioni, ma solo a tentare, se possibile e con l'ausilio del progettista, una conciliazione. Si potrebbe quindi sostenere che, ove la Commissione di stima sia convinta dell'inanità di questo tentativo, essa possa ometterlo, fissando senz'indugio all'opponente un termine per inoltrare nella forma del ricorso le proprie obiezioni direttamente al Tribunale amministrativo.

La questione della portata della fase conciliativa nella procedura di raggruppamento grigionese può tuttavia rimanere aperta, poichè il gravame dev'essere ammesso già per altri motivi.

3. Secondo i principi che, in tema di raggruppamento, sgorgano direttamente dalla garanzia della proprietà, ogni consorziato deve di massima ricevere in nuovo riparto, compatibilmente con le esigenze tecniche dell'opera, assegnazioni qualitativamente e quantitativamente corrispondenti al vecchio possesso. Conguagli in denaro devono esser contenuti nella misura minima possibile (principio della compensazione reale) (RU 95 I 372 e 524; 96 I 41 ss). Se, per motivi particolari, la compensazione in natura si avvera impossibile, dev'essere versata un'indennità che corrisponda all'intero valore venale dei fondi conferiti, poichè il raggruppamento ha in simile caso effetto espropriativo (RU 95 I 373 in alto; 97 I 721). Nella determinazione delle assegnazioni, le autorità cantonali fruiscono di un largo margine di apprezzamento. Per questo, mentre il Tribunale federale controlla liberamente se la legislazione cantonale rispetta le esigenze poste dalla garanzia della proprietà, esso esamina sotto il solo aspetto dell'arbitrio e della disparità di trattamento l'applicazione che, nel concreto caso, le autorità cantonali hanno fatto di tali norme, e non interviene che se, dal raffronto tra la situazione anteriore del ricorrente e quella di nuovo riparto emergono divari tali che inducano a concludere che le regole più elementari sono state violate e che l'interessato si trova in una situazione completamente in contrasto con esse e priva di ragionevole giustificazione (RU 90 I 285; 95 I 523; 96 I 41; 97 I 495). A tutela dei diritti dei proprietari, il Tribunale federale si mostra però esigente a proposito dell'esame che le autorità cantonali, munite di piena cognizione, debbono fare della situazione del proprietario; ed allorquando constata che la situazione del ricorrente è insoddisfacente

e che le autorità cantonali hanno trascurato di prendere in considerazione elementi importanti per il giudizio o di adeguatamente studiare le possibilità tecniche atte a migliorare codesta situazione annulla la decisione per diniego di giustizia (RU 95 I 523).

4. Aspetti particolari riveste però il caso in esame, perchè il raggruppamento dei terreni è stato ordinato dal Governo grigionese per assicurarsi il terreno necessario alla costruzione

BGE 99 Ia 490 S. 496

della strada nazionale in virtù della legislazione federale (art. 36 LSN) e cantonale (art. 19 cpv. 2 dell'ordinanza grigionese del 30 maggio 1961 concernente l'esecuzione della LSN). a) Il legislatore federale ha lasciato ai cantoni, per l'acquisto del terreno necessario alla costruzione delle strade nazionali, la scelta fra le trattative bonali, la rilottizzazione ed il procedimento espropriativo (art. 30 cpv. 1 LSN), dando tuttavia in linea di principio la priorità ai primi due rimedi d'acquisto rispetto al terzo, così come si deduce dal secondo capoverso del cennato disposto (RU 87 I 180; 97 I 721). Le ragioni che hanno indotto il legislatore a manifestare codesta preferenza per il procedimento di rilottizzazione sono multiple. Innanzitutto, tale soluzione persegue intenti generali di pianificazione: condotto parallellamente alla costruzione della strada nazionale, il raggruppamento consente, di regola, una più razionale distribuzione e utilizzazione del suolo, in particolare permette sovente di ovviare agli svantaggi derivanti dall'inserzione della nuova arteria in un determinato comprensorio. Inoltre, la rilottizzazione consente di evitare espropriazioni, poichè il cantone può conferire all'impresa propri fondi per ottenerne in cambio, nella nuova ripartizione particellare, il sedime necessario alla strada nazionale (art. 31, cpv. 2, lett. a). Come specifica l'art. 31, cpv. 2, lett. b LSN, nel procedimento di rilottizzazione è consentito al cantone di acquistare il terreno necessario con una detrazione adeguata sull'intera proprietà fondiaria inclusa nel comprensorio. Mentre nel raggruppamento ordinario la detrazione per le opere consortili comuni ha il carattere di un contributo di miglioria in natura (cfr. sentenza inedita del 29 novembre 1968 in re Frieden c. Consorzio raggruppamento del Pian Faloppia, consid. 1 e 3, e la letteratura e giurisprudenza ivi citate; cfr. inoltre, in materia analoga, RU 96 I 541/542), la detrazione sui terreni di massa fatta a favore di un ente pubblico in occasione della procedura di raggruppamento per procurare in nuovo riparto il sedime necessario ad opere pubbliche estranee al raggruppamento dei terreni vero e proprio ha il carattere di un intervento espropriativo (RU 92 I 180; ANTOGNINI, Le respect de la garantie de la propriété, ZBl 72/1971 p. 4). Oggetto d'espropriazione è una quota della pretesa attributiva di ogni consorziato. Di tale carattere espropriativo della misura il legislatore federale ha tenuto conto, precisando esplicitamente che il terreno così

BGE 99 Ia 490 S. 497

ottenuto per la costruzione stradale dev'essere risarcito all'impresa di rilottizzazione secondo il suo valore venale (art. 31, cpv. 2, lett. b LSN). Un'altra finalità del sistema della detrazione collettiva è quella di sostituire all'espropriazione di molto terreno presso pochi proprietari, l'espropriazione di poco terreno presso molti proprietari, cioè quella di ripartire il sacrificio necessario per l'esecuzione dell'opera su una cerchia più vasta di persone. Infine, il legislatore federale (art. 31, cpv. 2 lett. c LSN) ha precisato che, per l'ottenimento del terreno necessario, può essere computato il plusvalore conferito ai fondi dalle bonifiche fondiarie operate nella costruzione stradale. In codesti casi, quindi, la detrazione imposta al proprietario, per tener conto del maggior valore di fondi di nuovo riparto rispetto al vecchio possesso, ha pure le caratteristiche di un contributo di miglioria in natura corrisposto all'ente pubblico che, attraverso il sussidiamento dell'opera, ha procurato la valorizzazione.

Da ultimo, la legge federale riserva l'acquisto con altri mezzi giuridici della procedura cantonale (art. 31, cpv. 2, lett. d). b) Allorquando partecipa all'impresa di rilottizzazione al fine di procurarsi, nella nuova ripartizione particellare, il sedime necessario alla costruzione stradale, il cantone ha la qualità di un consorziato particolare. Questo, non soltanto quando, ope imperii, imponga una detrazione generale sul comprensorio, di carattere espropriativo, per ottenere l'attribuzione in nuovo riparto di terreni senza preventivo corrispondente conferimento alla massa (art. 31, cpv. 2, lett. b). Una posizione particolare il cantone riveste anche nel caso in cui conferisca propri terreni all'impresa di rilottizzazione (art. 31, cpv. 2, lett. a). Infatti, la sua pretesa attributiva, diversamente da quanto si verifica per gli altri consorziati, non dipende nè per entità, nè per qualità, nè per localizzazione dal conferimento effettuato, ma è predeterminata dal progetto della strada nazionale, allestito sia pure in correlazione, ma indipendentemente dal progetto di riparto, ed alle cui esigenze prioritarie quest'ultimo deve in ogni caso adeguarsi. Da codesta situazione particolare del cantone, quale consorziato munito di pubblici poteri tra cui l'espropriativo, discende ch'esso è tenuto a corrispondere all'impresa di rilottizzazione per i terreni ottenuti mercè la destrazione preventiva il valore venale così come è tenuto a risarcire il valore venale allorquando

espropria (art. 19 lett. a LEspr.) e così come il legislatore federale ha espressamente sancito nell'art. 31, cpv. 2, lett. b LSN. Ma, dal senso implicito e dalle finalità dell'ordinamento legale, discende anche, come è d'altronde espressamente previsto dall'ordinanza d'escuzione (art. 21 OE LSN), che il cantone è tenuto a risarcire ai consorziati "quegli inconvenienti non rimunerabili in virtù della nuova ripartizione" che, in codesta generica dizione, possono essere assimilati alle categorie di cui alle lettere b e, in ogni caso, c dell'art. 19 LEspr. Inconvenienti di tale natura possono non soltanto risultare dal fatto che l'attribuzione prioritaria del sedime della strada nazionale fa tecnicamente ostacolo, in un caso particolare, ad un riparto razionale a favore di un singolo privato consorziato o impedisce addiritura di soddisfare qualitativamente o quantitativamente la pretesa legittimamente derivante a quest'ultimo dai propri conferimenti; essi possono altresì derivare dall'esercizio della strada nazionale (immissioni ecc.), che provocasse una svalutazione dei fondi di nuovo riparto (cfr. RU 82 I 180 consid. 5). c) Tenuti, in virtù del diritto federale, a corrispondere degli indennizzi sulla scorta di criteri che tengano conto dei valori venali e dei pregiudizi effettivi (art. 31, lett. b LSN e art. 21 OE LSN) i cantoni possono (ma non debbono) adattare a codesti imperativi del diritto federale le loro legislazioni reggenti la materia del raggruppamento dei terreni che non fossero proceduralmente o sostanzialmente atte a raggiungere tale scopo. A tal fine essi possono - ma non necessariamente debbono - nelle disposizioni esecutive prescrivere l'applicazione della legge federale sull'espropriazione (art. 21 OE LSN). A garanzia dei proprietari, l'OE precisa che se la procedura di rilottizzazione non basta manifestamente a soddisfare le pretese legittime del proprietario dev'essere, in virtù del diritto federale, aperta la procedura di espropriazione: contro il rifiuto dell'autorità cantonale competente è dato il ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale (sentenza Jori-Annen del 3 novembre 1971, consid. 1 non pubblicato in RU 97 I 715). aa) Il problema di sapere in quali casi, dopo la procedura di rilottizzazione, debbasi far luogo, d'ufficio o su istanza dell'interessato, alla procedura di espropriazione non è di agevole soluzione. Il Tribunale federale si è occupato dei rapporti intercorrenti tra codeste due procedure una prima volta in

RU 97 I 181 e 183 (sentenza Martin). Dai considerandi di quella sentenza pare dedursi che basta ad escludere la possibilità di una successiva procedura d'espropriazione il fatto che le autorità di raggruppamento siano competenti per giudicare sulle domande d'indennizzo presentate da un consorziato: e ciò indipendentemente

dalla natura dei criteri di valutazione contenuti nella legislazione cantonale applicabile ("si, dans cette procédure, il a été statué d'une manière ou d'une autre, sur cette prétention, celle-ci se trouvera liquidée sans que la Commission d'estimation ait encore à se prononcer") (RU 97 I 183 consid. 4).
Già in RU 97 I 717 codesto criterio formale, basato unicamente sulla competenza, è stato attenuato dal Tribunale federale. In quest'ultima sentenza, pur ribadendo che alla procedura d'espropriazione prevista dall'art. 21 OE LSN non può esser attribuita la funzione di un rimedio di diritto atto a correggere il risultato del raggruppamento (p. 718, in fine), il Tribunale federale ha statuito che il procedimento espropriativo dev'essere aperto non soltanto quando faccia difetto alle autorità cantonali preposte al raggruppamento la competenza ratione materiae per giudicare delle pretese loro sottoposte, ma anche quando è questione di pregiudizi che per la loro natura non si prestano ad esser indennizzati nella procedura di rilottizzazione (... ein Schaden..., der im Landumlegungsverfahren mangels sachlicher Zuständigkeit der Landumlegungsorgane nicht abgegolten oder der seiner Natur nach nicht in diesem Verfahren entschädigt werden kann). Infine, nella sentenza Walker c. Zugo (RU 97 I 718 ss) il Tribunale federale ha sviluppato codesto concetto. Trattandosi di decidere se, nel quadro di un raggruppamento connesso con la costruzione della strada nazionale, potesse esser ordinata la rimozione di un edificio, il Tribunale federale ha precisato che la LSN non impedisce al cantone di prevedere una simile possibilità nella propria legislazione (p. 722 in alto) ma ha posto a proposito delle relative norme cantonali, soggette al libero esame del Tribunale federale, delle precise esigenze tanto per quanto concerne il loro contenuto sostanziale, quanto per quel che riguarda la procedura (Voraussetzung ist... dass sie klare Grundsätze zur Bemessung von damit in Zusammenhang stehenden Entschädigungsansprüchen enthalten und dass sie das entsprechende Verfahren klar und vollständig regeln) ed ha

rilevato che, ove tali esigenze non siano adempiute dal diritto cantonale, deve farsi luogo ad un procedimento espropriativo secondo l'art. 23 OE LSN. Queste considerazioni, che il Tribunale federale ha fatto a proposito dei problemi sollevati dalla demolizione o dallo spostamento di un edificio, hanno una portata generale, e, mutatis mutandis, sono applicabili a tutti i casi in cui trattasi di decidere se la procedura del raggruppamento, così come è prevista dal cantone, è atta a risolvere i problemi di natura espropriativa suscitati dal fatto che, nel quadro del raggruppamento dei terreni, si inserisce la costruzione della strada nazionale. Dal punto di vista procedurale dovrà esigersi che, nel quadro della procedura di raggruppamento, sia consentito ai singoli consorziati di far valere le loro pretese nei confronti del cantone nella sua veste di consorziato-espropriante, e che le autorità preposte al raggruppamento lo possano far intervenire. Dal punto di vista materiale dovrà esigersi che, per accertare il fondamento di tali pretese e procedere alla loro valutazione, le autorità di raggruppamento possano applicare criteri espropriativi, analoghi a quelli cui si ispira l'art. 19 LEspr., sia che il cantone, nelle disposizioni d'attuazione, abbia dichiarato applicabili i disposti della legge federale, sia che esso abbia previsto l'applicabilità, nel quadro della procedura di raggruppemento dei terreni, delle norme del diritto espropriativo cantonale. Ove tali requisiti minimi facciano difetto nella legislazione cantonale, non dovrebbe esser negata l'apertura di una procedura espropriativa a'sensi dell'art. 23 OE LSN. In questa procedura, dal canto loro, anche le Commissioni federali di stima si vedranno confrontate con problemi particolari, perchè, al fine di stabilire se ed in quale misura le pretese del consorziatoespropriato siano rimaste insoddisfatte, esse dovranno tener conto dei risultati del raggruppamento ed in particolare delle compensazioni reali frutto di questa procedura.

5. La ricorrente ha conferito nel raggruppamento il fondo vecchio n. 331 a Pascoletto che, secondo il castatrino aveva una superficie di mq 31 204. Ai fini del raggruppamento, il fondo fu stimato Fr. 158 564.–, con un valore medio di poco superiore ai Fr. 5.- il mq. La percentuale di espropriazione per opere comuni fu stabilita nel 2. La modesta entità della detrazione lascia supporre che il terreno, necessario alla costruzione della strada nazionale, sia stato acquisito non già mercè l'adeguata

detrazione sul comprensorio di cui all'art. 31, cpv. 2, lett. b LSN, bensì con il conferimento di terreni da parte del cantone all'opera: tuttavia, anche su questa circostanza, mancano in atti dati precisi. Tenuto conto della predetta deduzione per opere in comune, la pretesa attributiva della ricorrente assommava a Fr. 155 392,70. Il progetto di nuovo riparto assegna alla ricorrente due particelle. La prima reca il nuovo n. 67.1, ha una superficie di mq 28 557 ed un valore (stima di raggruppamento) di Fr. 144 204.–. Per quanto è possibile dedurre dai piani, che non sono perfettamente chiari, il nuovo fondo corrisponde praticamente alla vecchia particella n. 331, tranne su un vasto triangolo di terreno a nord-est, che è servito alla formazione dell'accesso alla strada nazionale n. 13. La seconda particella, n. 67.2, ha une superficie di 3900 mq ed un valore di stima di Fr. 4188.–, essendo in maggior parte valutata solo Fr. 1.- il mq. Essa è separata dall'altro fondo della ricorrente dalla Ferrovia Retica e, dall'altro lato, confina con una strada di raggruppamento, non ancora costruita, che verrà a costeggiare la strada nazionale. Verso sud-ovest la particella 67.2 ha un limite irregolare, poichè nel suo corpo si incapsula la particella 45, su cui sorge una casa d'abitazione. Secondo codesti dati, la cui esattezza è però revocata in dubbio dalla ricorrente, la partita si chiude con una maggior assegnazione in superficie di mq 1253 (superficie totale dopo RT: mq 32 457 - superficie totale prima RT: mq 31 204), ma una minore assegnazione per valore, già dedotta la percentuale per le opere comuni, di Fr. 7 000,70 (Fr. 155 392,70 - 148 392.–). a) Davanti all'autorità cantonale la ricorrente ha in sostanza contestato che l'attribuzione della particella 67.2 fosse adeguata a compensare in natura il pregiudizio derivante dall'ablazione del terreno industriale effettuata per la costruzione della strada nazionale sulla vecchia particella n. 331; essa ha, almeno secondo il senso che può esser attribuito al ricorso, contestato che le valutazioni di raggruppamento, inspirate a criteri agricoli, potessero esser applicate per la stima di un terreno industriale, su cui sorge un'importante fabbrica in esercizio. Essa ha chiesto che fosse studiata la possibilità di effettuare la compensazione in natura, aggiungendo terreno al fondo 67.1 sul lato sud-ovest, sistemando convenientemente anche gli accessi. b) Il Tribunale amministrativo ha esclusa la possibilità di un'estensione del fondo principale della ricorrente in direzione di

Grono, con l'argomento che è inopportuno estendere un'area industriale a ridosso del paese. L'argomento, in sè, è sostenibile, e codesta constatazione generica non viola l'art. 4 CF. Tuttavia, nel concreto caso, si deve rilevare che il progetto di nuovo riparto mantiene, verso sud-ovest, praticamente il confine irregolare che la proprietà aveva prima del raggruppamento. Da un punto di vista tecnico, non sembra escluso che un simile miglioramento possa essere studiato ed attuato, senza peraltro che ciò comporti una indesiderabile estensione del fondo industriale verso l'abitato. Lo stesso può dirsi a proposito del miglioramento degli accessi di codesta parte del fondo. Codesti elementi non appaiono quindi esser stati sufficientemente esaminati dal Tribunale amministrativo. Questo aveva tanto più motivo di dedicare attenzione al problema, da un lato, poichè risulta che il confine verso Leggia, che prima del raggruppamento correva perpendicolarmente alla strada ed alla Ferrovia Retica, è, in conseguenza della costruzione dell'accesso alla strada nazionale, divenuto pure obliquo; dall'altro, poichè nel sistema legislativo grigionese il Tribunale amministrativo è l'unica istanza che ha il potere di rivedere il progetto di riparto, e poichè nel caso concreto persino il tentativo di conciliazione risultava esser stato omesso. c) Per altro verso, il Tribunale amministrativo nell'impugnata sentenza (p. 6 in alto) ammette esso stesso che l'assegnazione della particella n. 67.2, sita dall'altro lato della Ferrovia Retica, può costituire un peggioramento della situazione della ricorrente. Esso si limita a dichiarare laconicamente che tale aggravio, risultante dalla spartizione del terreno industriale, "non dovrebbe essere troppo oneroso", perchè il movimento dei treni

è ridotto, ed una simile situazione non è eccezionale in merito ad un terreno industriale, ed a concludere che, poichè la querelata assegnazione non costituisce nè atto arbitrario, nè violazione del principio dell'uguaglianza, il ricorso dev'essere respinto. A ragione la ricorrente impugna, su tal punto, la sentenza. Diversamente che nel caso Bordigoni (sentenza non pubblicata dell'11 luglio 1973, consid. 3) non si può invero affermare che, nonostante codesta motivazione, il Tribunale amministrativo, che è munito di piena e libera cognizione (art. 37, 53 e 69 della legge sul tribunale amministrativo), abbia in realtà esaminato sufficientementele censure ricorsuali: ora, l'autorità che restringa la sua cognizione all'arbitrio viola l'art. 4 CF (RU 84 I 228).

BGE 99 Ia 490 S. 503

L'insufficienza dell'esame dell'autorità cantonale è d'altronde confermata dalle risultanze del sopralluogo e dal parere dell'esperto nominato dal Tribunale federale. Da un lato, è evidente che la riduzione della primitiva particella n. 331 e la formazione di un confine irregolare sono state imposte non già dalle esigenze di un razionale raggruppamento, bensì dalla presenza della strada nazionale. Se e quali pregiudizi diretti ed indiretti tale notevole ablazione comporti per la fabbrica della ricorrente e la superficie residua non é possibile stabilire sulla scorta degli atti, senza aver ricorso ad un esauriente referto peritale, che non è compito del Tribunale federale di far allestire per ovviare alle manchevolezze della procedura cantonale. A tal proposito, va rilevato che le valutazioni di raggruppamento appaiono fondate su valori di scambio (Austauschwerte, cfr. art. 19, cpv. 1 OBF), mentre il capoverso due dello stesso disposto prevede espressamente che i supplementi per terreni edilizi e industriali debbono esser separatamente valutati. Il conguaglio in denaro di Fr. 7000.– che, giusta gli atti, è stabilito a favore della ricorrente sulla scorta di tali valori non fornisce quindi, nel caso in esame, alcuna utile indicazione. Esso non consente nè di concludere che la pretesa attributiva in natura della ricorrente è, per ragioni tecniche, rimasta insoddisfatta, nè di seriamente asserire che quella somma costituisce il corrispettivo della minore assegnazione sulla scorta di criteri che tengano conto del valore venale dei terreni, eventualmente di altri pregiudizi derivanti alla ricorrente per conseguenza del raggruppamento eseguito in correlazione con la costruzione della strada nazionale. d) Ne viene che l'impugnata dicisione, già sulla scorta dei criteri giurisprudenziali esposti al consid. 3, dev'essere annullata per diniego di giustizia. Spetterà all'autorità cantonale di esaminare nuovamente anzitutto se un più approfondito studio delle possibilità tecniche non consenta di migliorare la situazione di nuovo riparto fatta alla ricorrente. In secondo luogo, giusta quanto esposto al consid. 4, l'autorità cantonale esaminerà se la legislazione cantonale di attuazione alla LSN consenta, proceduralmente e materialmente, di indennizzare eventuali pregìudizi, derivanti dalla costruzione della strada nazionale, che il nuovo riparto non permettesse di eliminare, e, in caso affermativo, si pronuncerà sugli stessi. In caso negativo, dovrebbe esser riservata la procedura di cui all'art. 23 OE LSN.

BGE 99 Ia 490 S. 504

Dispositiv

Il Tribunale federale pronuncia:
In quanto ricevibile, il ricorso è accolto e la decisione impu gnata è annullata.