

# **BVGer A-1837/2022 vom 12. April 2024**

Bundesverwaltungsgericht, 2024-04-12, IT

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger\\_A-1837\\_2022](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-1837_2022)

FR: TAF A-1837/2022 du 12 avril 2024

IT: TAF A-1837/2022 del 12 aprile 2024

## **Regeste**

Procedura amministrativa e procedura del Tribunale amministrativo federale (altro)

## **Erwägungen**

### **E. 1.1**

Il TAF giudica i ricorsi contro le decisioni ai sensi dell'art. 5 della Legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA, RS 172.021), emanate dalle autorità menzionate all'art. 33 della Legge federale del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (LTAF, RS 173.32), riservate le eccezioni di cui all'art. 32 LTAF (cfr. art. 31 LTAF). La procedura dinanzi ad esso è retta dalla PA, in quanto la LTAF non disponga altrimenti (art. 37 LTAF).

### **E. 1.2**

In concreto, la ricorrente ha partecipato al procedimento dinanzi all'autorità inferiore, è particolarmente toccata dalla decisione impugnata ed ha un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modificazione della stessa (art. 48 cpv. 1 PA). L'atto impugnato è una decisione emanata dall'UFT, che è un'autorità inferiore ai sensi dell'art. 33 lett. d LTAF. I requisiti relativi al contenuto ed alla forma del ricorso sono soddisfatti (art. 52 PA). Tutti gli altri presupposti processuali sono altrettanto adempiuti. Il ricorso è pertanto ricevibile.

### **E. 2.1**

Con ricorso al Tribunale amministrativo federale possono essere invocati la violazione del diritto federale, compreso l'eccesso o l'abuso del potere di apprezzamento (art. 49 lett. a PA), l'accertamento inesatto o incompleto di fatti giuridicamente rilevanti (nonché l'inadeguatezza (art. 49 lett. c PA).

### **E. 2.2**

L'autorità adita non è vincolata né dai motivi addotti (art. 62 cpv. 4 PA), né dalle considerazioni giuridiche della decisione impugnata, né dalle argomentazioni delle parti (cfr. sentenza del TF 1C\_108/2014, 1C\_110/2014 del 23 settembre 2014 consid. 7.4; DTAF 2007/41 consid. 2 [pagg. 529 e seg.]). Secondo il principio di articolazione delle censure (Rügeprinzip) l'autorità di ricorso non è tenuta ad esaminare le censure che non appaiono evidenti o non possono dedursi facilmente dalla constatazione e presentazione dei fatti, non essendo a sufficienza sostanziate (cfr. sentenza del TAF A-5225/2018 del 7 maggio 2019 consid. 2). Il principio inquisitorio non è assoluto: la sua portata è limitata dal dovere delle parti di collaborare. Quest'ultimo comprende per la parte l'obbligo di produrre le prove necessarie, d'informare il giudice sulla fattispecie e di motivare la propria richiesta (cfr. art. 13 PA; DTF 143 II 425 consid. 5.1; 140 I 285 consid. 6.3.1).

### **E. 3.1**

La ricorrente è dell'avviso che la decisione impugnata sarebbe lesiva del diritto di essere sentito nel suo corollario di una carente motivazione. Il provvedimento dell'UFT non si confronterebbe con la situazione concreta e non farebbe riferimento a dei casi pregressi in cui l'autorità inferiore avrebbe applicato la prassi relativa alla fissazione dell'indennità. Inoltre, l'UFT non avrebbe operato alcuna sussunzione in merito al grado di difficoltà della procedura e in relazione al rischio di esproprio della ricorrente, come sarebbe d'obbligo fare alla luce della giurisprudenza. Nella sua risposta al ricorso, l'UFT non ha preso posizione su questa censura.

### **E. 3.2**

Visto quanto segue, la questione della violazione del diritto di essere sentito può restare aperta.

### **E. 4.1**

Anche se in sede ricorsuale non vi si fa riferimento, la decisione impugnata presenta delle problematiche dal punto di vista del diritto generale di uguaglianza (art. 8 cpv. 1 Costituzione federale della Confederazione Svizzera [Cost., 101]). Osservando la Tabella "Lista aventi diritto spese ripetibili" allegata alla decisione impugnata, emerge che 61 opposenti, tra cui la ricorrente, sono stati indennizzati con franchi 4'000.--. Il Tribunale ha dunque domandato all'autorità inferiore di esprimersi, con ordinanza del 17 ottobre 2023, sulla mancata differenziazione di fattispecie apparentemente diverse. Con scritto del 16 novembre 2023, l'UFT ha affermato che, anche se le opposizioni sono tutte diverse, i gravami come pure i passi procedurali richiesti da una procedura di approvazione dei piani sarebbero molto simili, tanto più, sempre a suo dire, nel caso qui in esame. Qui infatti la procedura si sarebbe fermata prima del secondo scambio di scritti e delle udienze di conciliazione. La differenziazione apparrebbe "come minima e difficile da valutare visto lo stralcio molto anticipato della procedura".

### **E. 4.2**

Per costante prassi, il Tribunale federale ritiene che una norma disattende il principio della parità di trattamento garantito dall'art. 8 cpv. 1 Cost. se, tra casi simili, fa distinzioni che nessun ragionevole motivo in relazione alla situazione da regolare giustifica di fare o sottopone ad un regime identico situazioni che presentano tra loro differenze rilevanti e di natura tale da rendere necessario un trattamento diverso (cfr. tra le tante DTF 148 I 286 consid. 5.1). Questo approccio non riguarda solo l'uguaglianza nella legge, ma anche l'uguaglianza davanti alla legge, ovvero ciò che nel caso in esame è pertinente, visto che l'oggetto dell'impugnativa ("Anfechtungsobjekt") è una decisione amministrativa e non un atto normativo (cfr. DTF 131 I 394 consid. 4.2). Si tratta, in altre parole, di analizzare se le situazioni presentano tra loro delle differenze (infra consid. 4.3), ma vengono comunque trattate in maniera identica (infra consid. 4.4), senza che vi sia una giustificazione (infra consid. 4.5).

### **E. 4.3**

L'UFT ha asserito nel suo scritto del 16 novembre 2023 che, anche se le opposizioni relative a coloro che sono stati indennizzati con franchi 4'000.-- sono tutte diverse, i gravami come pure i passi procedurali richiesti da una procedura di approvazione dei piani sarebbero molto simili. Il tertium comparationis, ossia il profilo di comparazione, impiegato per giungere alla conclusione della similarità delle procedure di opposizione è dunque quello dei "gravami" sollevati e dei "passi procedurali". Si tratta dunque di capire se questo

approccio è condivisibile. Secondo il tenore dell'art. 115 della Legge sull'espropriazione (LEspr, RS 711), in vigore al momento in cui è stata aperta la procedura di approvazione dei piani qui in esame (cfr. LEspr, Disposizioni transitorie della modifica del 19 giugno 2020), l'espropriante deve pagare all'espropriato una congrua indennità per le spese ripetibili necessarie, cagionate a questo ultimo dalle procedure di opposizione, di conciliazione e di stima. Secondo la giurisprudenza, l'ammontare dell'indennità va definito in base alla situazione concreta e in funzione di diversi fattori, segnatamente quello della difficoltà fattuale e giuridica del caso e degli interessi patrimoniali in gioco (cfr. DTF 129 II 106 consid. 3.4; sentenza del TAF A-4901/2020 del 14 giugno 2021 consid. 5.3, A-330/2013 del 26 luglio 2013 consid. 9.4.1). Il tertium comparationis non sono quindi i criteri dei gravami sollevati e dei passi procedurali come sostiene l'autorità inferiore, bensì il grado di difficoltà e gli interessi patrimoniali in gioco. Occorre innanzitutto segnalare che con grado di difficoltà non si intendono i passi che devono essere intrapresi per un'opposizione in ambito di espropriazione: in ogni caso bisogna dimostrare che non vi è una base legale, un interesse pubblico e che la proporzionalità del provvedimento non sarebbe soddisfatta. Il grado di difficoltà cambia però da caso a caso, poiché l'analisi del principio della proporzionalità varia a seconda della fattispecie. Non sempre infatti gli interessi privati in gioco sono gli stessi. Da questo profilo, che è quello qui pertinente, le situazioni presentavano dunque delle differenze.

#### **E. 4.4**

Nonostante le situazioni fossero diverse come appena appurato, l'autorità inferiore ha sottoposto 61 oppositori ad un regime giudico identico. In altre parole, l'UFT ha previsto le stesse conseguenze giuridiche, ovvero il pagamento di un'indennità di franchi 4'000.--, per delle situazioni che avrebbero dovuto, almeno d'acchito, essere tra loro differenziate.

#### **E. 4.5**

Come emerge dal passaggio giurisprudenziale citato prima, un trattamento identico di situazioni differenti non costituisce ancora una violazione dell'art. 8 cpv. 1 Cost. Occorre ancora verificare se vi è una giustificazione. L'autorità inferiore ha operato una cosiddetta "schematizzazione" o "tipizzazione", nel senso che, in filigrana, si legge nella sua decisione l'intento di sottoporre a regime identico situazioni differenti per motivi di praticabilità, visto il gran numero di opposizioni. L'atto impugnato infatti non contiene alcun riferimento individualizzato al caso specifico, ma generalizza le valutazioni per tutte le procedure. D'altronde l'autorità inferiore non ha contestato questa lettura da parte del Tribunale nel suo scritto del 16 novembre 2023, in cui è stata chiamata a rispondere in maniera mirata su questo punto. La schematizzazione non costituisce a priori una violazione dell'art. 8 cpv. 1 Cost., ma è sottoposta ad un regime di giustificazione particolare, anche se il TF non ha mai sviluppato uno schema di esame strutturato per l'analisi della conformità della tipizzazione con l'art. 8 cpv. 1 Cost. (cfr. Iris Schaller Schenk, *Das Individualisierungsprinzip*, 2016, pag. 358). Lasciando aperta la questione dell'applicazione integrale dell'art. 36 Cost. che non è univoca né in dottrina né in pratica, emerge però che una schematizzazione deve soddisfare il requisito dell'esigenza della base legale ai sensi dell'art. 5 cpv. 1 Cost. o dell'art. 36 cpv. 1 Cost. a dipendenza dell'approccio (cfr. DTF 112 Ib 381 consid. 4; sentenza del TF 2P.158/1995 del 24 maggio 1996 consid. 3c/bb; sentenza del TAF A-1677/2006 del 20 agosto 2007 consid. 7.4.2; Matthias Oesch, *Differenzierung und Typisierung, Zur Dogmatik der Rechtsgleichheit in der Rechtsetzung*, 2008, pag. 337 con altri riferimenti giurisprudenziali anche di diritto pubblico cantonale; Vincent Martenet,

Géométrie de l'égalité, 2003, n. marg. 699). Questo requisito è da ricondurre, tra gli altri motivi, al bisogno di assicurare la certezza del diritto, ossia la possibilità di prevedere ed anticipare l'azione dello Stato, come anche le conseguenze di certi comportamenti da parte degli amministrati (cfr. DTF 146 I 11 consid. 3.1.2, 144 I 126 consid. 6.1 in riferimento anche alla giurisprudenza della Corte EDU; Martenet, op. cit., n. marg. 452). L'esigenza della base legale è anche al servizio dell'uguaglianza, nel senso che assicura, per via del suo carattere generale e astratto, che la norma si applichi a tutte le situazioni a cui essa si indirizza (cfr. DTF 146 I 11 consid. 3.1.2, 144 I 126 consid. 6.1; Pierre Tschannen/Markus Müller/Markus Kern, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5a ed., 2022, n. marg. 397; Regina Kiener/Walter Kälin/Judith Wytttenbach, Grundrechte, 3a ed., 2018, § 9, n. marg. 48). Nel caso concreto, non vi è una base legale che autorizza l'autorità inferiore ad operare questa schematizzazione. Occorrerebbe una base legale, anche di rango inferiore, che indichi in maniera chiara e precisa che, se ad un determinato stadio la procedura è interrotta, l'amministrato verrebbe indennizzato con una tariffa oraria unitaria, visto che il lavoro necessario potrebbe essere apprezzato in maniera generale. La prassi dell'autorità inferiore deve, in altre parole, essere portata a conoscenza degli amministrati, non solo per una questione di previsione, ma anche al fine di assicurarne l'applicazione a casi futuri che presentano delle similitudini, per garantire l'uguaglianza davanti alla legge.

## **E. 5**

Da quanto precede risulta che l'esito di questa sentenza non riguarda l'ammontare dell'indennità fissata dall'autorità inferiore, visto che il Tribunale non si è chinato sulla questione, ma la sua modalità di azione. In merito alla questione dell'ammontare delle spese ripetibili, lo scrivente Tribunale ribadisce a titolo di obiter dictum che, come esposto sopra, la controparte è tenuta a pagare all'espropriato una congrua indennità per le spese ripetibili necessarie. L'art. 115 cpv. 1 LEspr si basa sulla seguente considerazione: è generalmente giustificato non fare pagare i costi che derivano da una procedura di espropriazione ad una persona che viene coinvolta contro la sua volontà (cfr. sentenza del TF 1C\_440/2012 del 27 agosto 2013 consid. 5; sentenza del TAF A-330/2013 del 26 luglio 2013 consid. 5.1). Le spese devono essere però, appunto, necessarie. I costi che esulano da ciò che è essenziale per la corretta ed efficace difesa dell'opponente non possono essere fatturati (cfr. sentenza del TAF A-1366/2021 del 14 febbraio 2022 consid. 8.5 con riferimenti). Ci si può chiedere, ad esempio, se sia veramente necessario pagare un'attività svolta dal patrocinatore mesi prima dell'esposizione pubblica (cfr. incarto autorità inferiore [...]). La nozione di costi necessari è indefinita e deve essere applicata in funzione del caso di specie. L'autorità di applicazione gode di un certo margine di apprezzamento (cfr. Moser/Beusch/Kneubühler/Kayser, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2022, n. marg. 4.68; Michael Beusch, in: Auer/Müller/Schindler, VwVG Kommentar, 2019, art. 64 n. marg. 11). È opportuno assicurare che non vi sia un abuso di diritto, ossia una situazione in cui viene usato un istituto giuridico, nel caso in esame la possibilità di riscuotere un'indennizzazione a seguito di una procedura di opposizione, per uno scopo del tutto estraneo a quello che l'istituto stesso tutela (cfr. tra i tanti DTF 131 I 185 E. 3.2.4 con ulteriori riferimenti; Pierre Tschannen/Markus Müller/Markus Kern, op. cit., n. marg. 500). In altri termini data la peculiarità dell'art. 115 cpv. 1 LEspr che prevede un'indennità a titolo di spese ripetibili anche per una procedura amministrativa di prima istanza e visto che i disposti generali non lo prevedono (cfr. art. 64 cpv. 1 PA a contrario) l'autorità dovrà vigilare sul rischio di abuso come menzionato poc'anzi.

## **E. 6**

Visto quanto precede, la decisione del 15 marzo 2022 è annullata e gli atti sono retrocessi all'autorità inferiore per una nuova analisi dell'ammontare dell'indennizzazione ai sensi dell'art. 115 cpv. 1 LEspr. La decisione dovrà essere individualizzata e dovrà, formulato altrimenti, tenere conto del grado di difficoltà fattuale e giuridica del caso in esame e dei singoli patrimoniali in gioco.

### **E. 7.1**

Visto l'esito della procedura, non si prelevano spese processuali.

### **E. 7.2**

Conformemente all'art. 64 PA, l'autorità di ricorso, se ammette il ricorso in tutto o in parte, può assegnare al ricorrente un'indennità per le spese indispensabili e relativamente elevate che ha sopportato. Nel caso in esame si giustifica riconoscere alla parte ricorrente un'indennità a titolo di spese ripetibili di franchi 1'000.--, la quale è posta a carico dell'autorità inferiore.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.