

BVGer A-5721/2012 vom 15. März 2013

Bundesverwaltungsgericht, 2013-03-15, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-5721_2012

FR: TAF A-5721/2012 du 15 mars 2013

IT: TAF A-5721/2012 del 15 marzo 2013

Regeste

Espropriazione

Erwägungen

E. 1

Il Tribunale amministrativo federale è competente per decidere il presente gravame giusta gli art. 1 e 31 segg. della Legge federale del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (LTAF, RS 173.32) in relazione con l'art. 77 cpv. 1 della Legge federale del 20 giugno 1930 sull'espropriazione (LEspr, RS 711). Per l'art. 77 cpv. 2 LEspr, fatte salve disposizioni contrarie contenute nella LEspr stessa, alla procedura di ricorso davanti al Tribunale amministrativo federale si applica la LTAF e quindi, in base al rinvio di cui all'art. 37 LTAF, la Legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA, RS 172.021). In quanto destinataria della decisione impugnata, la ricorrente, beneficiaria delle citate concessioni n. 591 e n. 5154 relative ai fondi n. 103, 275 e 364 RFD di Roveredo - tutte oggetto di espropriazione parziale e definitiva poiché direttamente toccate dal progetto della nuova circonvallazione di Roveredo concernente la strada nazionale A13 dal km 5.329 al km 10.897 ed oggetto della contestata anticipata immissione in possesso - ha senz'altro qualità per ricorrere (art. 48 cpv. 1 PA). La decisione della Commissione federale di stima è stata impugnata con atto tempestivo (art. 22 segg. PA, art. 50 PA), nel rispetto delle esigenze di forma e di contenuto previste dalla legge (art. 52 PA). Occorre pertanto entrare nel merito del ricorso.

E. 2

Con ricorso al TAF possono essere invocati la violazione del diritto federale, l'accertamento inesatto o incompleto di fatti giuridicamente rilevanti nonché l'inadeguatezza (art. 49 PA). Lo scrivente Tribunale non è vincolato né dai motivi adottati (art. 62 cpv. 4 PA) né dalle considerazioni giuridiche della decisione impugnata, né dalle argomentazioni delle parti (PIERRE MOOR, *Droit administratif*, vol. II, *Les actes administratifs et leur contrôle*, 3a ed., Berna 2011, pag. 300). I principi della massima inquisitoria e dell'applicazione d'ufficio del diritto sono tuttavia limitati. L'autorità competente procede infatti spontaneamente a constatazioni complementari o esamina altri punti di diritto solo se dalle censure sollevate o dagli atti risultino indizi in tal senso (DTF 122 V 157 consid. 1a; DTF 121 V 204 consid. 6c; sentenze del TAF del 29 settembre 2009 nella causa A-5881/2007, consid. 1.2 e del 19 luglio 2010 nella causa A-344/2009, consid. 2.2 e riferimenti citati).

E. 3

L'anticipata immissione in possesso permette all'espropriante d'acquisire i diritti espropriati prima della fissazione e del pagamento dell'indennità. Essa costituisce così una restrizione indiretta del diritto pubblico di proprietà (Heinz Hess/Heinrich Weibel, *Das*

Enteignungsrecht des Bundes, vol. I, Berna 1986, pag. 586 n. 2). L'anticipata immissione in possesso è retta dall'art. 76 LEspr, che costituisce l'unica disposizione del capitolo VI di detta legge. Sotto il titolo "presupposti, competenza e procedura", questa disposizione prevede che l'espropriante può chiedere, in ogni momento, d'essere autorizzato a prendere possesso del diritto o ad esercitarlo già innanzi il pagamento dell'indennità, purché provi che senza di ciò l'impresa sarebbe esposta a notevoli pregiudizi (cpv. 1). Il presidente della commissione di stima decide sulla domanda nella procedura di conciliazione al più presto, ma comunque previa audizione dell'espropriato e, ove occorra, dopo una particolare ispezione locale. Egli fa intervenire i membri della commissione di stima se lo giudica necessario o se tale intervento è chiesto da una parte (cpv. 2). Nella procedura davanti al Tribunale amministrativo federale e al Tribunale federale, spetta al giudice dell'istruzione decidere su tali domande (cpv. 3). L'autorizzazione dev'essere data, sempre che la presa di possesso non impedisca di esaminare la domanda d'indennità oppure che questo esame possa essere reso possibile da taluni provvedimenti, come fotografie, schizzi, ecc. Nondimeno, fintanto che su le opposizioni all'espropriazione e le domande secondo gli articoli 7 a 10 LEspr non sia stata presa alcuna decisione definitiva, l'autorizzazione dev'essere data soltanto nella misura in cui non abbiano a sorgere danni irreparabili qualora esse venissero successivamente ammesse (cpv. 4) (cfr. sentenza del Tribunale federale 1E.16/2011 del 13 novembre 2001 consid. 2a; sentenze del TAF del 22 marzo 2010 nella causa A-6324/2009, consid. 3 e del 28 luglio 2010 nella causa A-3726/2010, consid. 2). A richiesta dell'espropriato, l'espropriante può venir costretto a fornire anticipatamente delle garanzie per una congrua somma od a pagare degli acconti, o all'una e all'altra prestazione. Per la ripartizione degli acconti si procede secondo l'articolo 94 LEspr. In tutti i casi l'indennità definitiva frutta interesse al saggio usuale dal giorno dell'immissione in possesso, e l'espropriato dev'essere indennizzato di ogni altro danno che gli è cagionato dall'anticipata immissione in possesso (cpv. 5). La procedura d'approvazione dei piani di costruzione delle strade nazionali è retta dagli art. 26 segg. della Legge federale dell'8 marzo 1960 sulle strade nazionali (LSN, RS 725.11), capitolo della legge modificato con l'adozione, il 18 giugno 1999, della Legge federale sul coordinamento e la semplificazione delle procedure d'approvazione dei piani (in vigore a partire dal 1° gennaio 2000, cfr. RU 1999 pag. 3071). L'art. 26a LSN precisa che questa procedura è retta anche, sussidiariamente, dalla LEspr. Il legislatore, nel 1999, ha così riunito o combinato le procedure d'approvazione dei piani e di espropriazione in modo che tutte le opposizioni, in particolare quelle in materia di espropriazione, siano trattate al momento dell'approvazione dei piani; la stima della pretese avanzate dagli espropriati saranno oggetto di una procedura distinta (cfr. art. 39 cpv. 2 LSN; cfr. Messaggio relativo alla legge federale sul coordinamento precitata, Message relatif à la loi fédérale sur la coordination précitée, FF 1998 pag. 2038). L'art. 39 cpv. 4 LSN dispone inoltre che il presidente della Commissione di stima può, sulla base di una decisione esecutiva d'approvazione dei piani, autorizzare l'immissione in possesso anticipata. Si presume che, senza l'immissione in possesso anticipata, l'espropriante subirebbe un significativo pregiudizio. Per il rimanente si applica l'articolo 76 LEspr. Secondo la giurisprudenza, la prova che in mancanza di anticipata immissione in possesso l'impresa sarebbe esposta ad un serio pregiudizio, che l'espropriante deve produrre conformemente all'art. 76 cpv. 1 LEspr, non è sottomessa ad esigenze troppo elevate. Di principio, è sufficiente che degli inconvenienti siano resi verosimili. Questi possono consistere in ritardi importanti per la costruzione o il rinnovamento di grandi infrastrutture. Tali ritardi inducono dei costi supplementari significativi a carico delle

collettività pubbliche (sentenza del Tribunale federale 1E.9/2006 del 20 settembre 2006 consid. 2.1; sentenza del Tribunale amministrativo federale A-3726/2010 del 28 luglio 2010 consid. 2). L'art. 39 LSN, lex specialis qui applicabile - sulla base del quale il presidente della Commissione di stima può, fondandosi su una decisione esecutiva d'approvazione dei piani, autorizzare l'anticipata immissione in possesso - completa la citata regolamentazione disponendo in modo particolare la presunzione secondo cui, senza tale provvedimento, l'espropriante subirebbe un significativo pregiudizio (cfr. sentenza del Tribunale federale 1E.2/2001 del 5 giugno 2001 consid. 5a; Piermarco Zen-Ruffinen/Christine Guy-Ecabert, *Aménagement du territoire, construction, expropriation*, Berna 2001, pag. 569 n. 1356). Detta presunzione legale può essere sovvertita soltanto con contestazioni puntuali e preminenti, posto che affermazioni generiche non sortirebbero alcun effetto in questo senso (cfr. sentenza del Tribunale federale 1E.16/2001 del 13 novembre 2001 consid. 2b).

E. 4

Nella fattispecie il litigio verte sulla validità dell'anticipata immissione in possesso decisa dall'autorità inferiore. Occorre dunque verificare anzitutto se le condizioni poste dall'art. 76 LEspr e dall'art. 39 LSN sono adempiute (consid. 4.1). Si esaminerà in seguito se la decisione dell'autorità inferiore è compatibile con il principio della proporzionalità (consid. 4.4).

E. 4.1

Per ottenere l'anticipata immissione in possesso, occorre che il richiedente benefici già del diritto di espropriare e che la costruzione dell'opera sia già stata autorizzata conformemente alle disposizioni speciali applicabili (DTF 121 II 121 consid. 1). Come emerge dalla ricostruzione dei fatti (cfr. Fatti lett. G) con decisione del 23 aprile 2004 il DATEC ha approvato i piani del progetto esecutivo accogliendo l'opposizione della FR nel senso che l'esercizio ferroviario dev'essere garantito fino alla messa in esercizio della nuova circonvallazione e decretando, tra l'altro, l'espropriazione parziale e definitiva delle particelle n. 103, 275 e 364 RFD del Comune di Roveredo. Tale decisione è nel frattempo cresciuta in giudicato di modo che la controparte beneficia del diritto di espropriare e che la costruzione della nuova circonvallazione di Roveredo è stata autorizzata conformemente alle disposizioni speciali applicabili. Come correttamente riportato dall'autorità inferiore nella decisione contestata, il trapasso di proprietà dell'infrastruttura ferroviaria dalla FR alla ricorrente - avvenuto dopo la decisione di approvazione dei piani - non può rimettere in gioco la procedura espropriativa già conclusa e nel frattempo, cresciuta in giudicato. In altre parole, la ricorrente non può beneficiare di un trattamento più favorevole di quello che era stato deciso nei confronti della FR, alla quale è subentrata in qualità di proprietaria dell'infrastruttura ferroviaria esistente. Occorre inoltre provare che la mancata anticipata immissione in possesso esponga l'impresa dell'espropriante ad un serio pregiudizio (art. 76 cpv. 1 LEspr). È qui il caso di ricordare che la realizzazione del progetto della nuova circonvallazione di Roveredo, che implica la costruzione di un'infrastruttura particolarmente importante, poggia su interessi pubblici manifesti. Tale opera riveste una grande importanza a livello ambientale, viario ed economico non solo per il Comune di Roveredo bensì per l'intera regione del Moesano. Pertanto, il pregiudizio al quale sarebbe esposta la controparte in caso di ritardo nell'esecuzione dell'opera è evidente. Conformemente all'art. 76 cpv. 3 LEspr, occorre dunque ritenere l'esistenza di un serio pregiudizio in caso di rifiuto dell'anticipata immissione in possesso, senza che vengano prodotte ulteriori prove in questo senso. Dal canto suo, il ricorrente, sia durante l'istanza

precedente, sia nel presente ricorso, non contesta in alcun modo né la prossimità dell'inizio dei lavori né tantomeno l'urgenza per la controparte di poter disporre delle particelle di proprietà del Comune di Roveredo. Infine, non è contestato l'adempimento delle altre condizioni enunciate dall'art. 76 cpv. 4 LEspr. In particolare, il fatto che l'esame delle domande d'indennità non è reso impossibile dall'eventuale anticipata immissione in possesso o che può essere assicurato da misure ordinate dalla CFS. Questo gravame va quindi respinto.

E. 4.2

La ricorrente afferma che l'anticipata immissione in possesso delle particelle n. 103, 275 e 364 RFD di Roveredo violerebbe le concessioni n. 591 e n. 5154 contravvenendo ai diritti - di cui essa beneficia - ivi contenuti. La ricorrente sostiene inoltre che nel contratto di compravendita delle citate particelle tra il Comune di Roveredo e la FR una clausola prevedeva la dismissione dell'esercizio al momento dell'apertura della circonvallazione. Detta riserva emerge peraltro anche dalla decisione di approvazione dei piani. Tuttavia occorre pure ricordare che, a suo tempo, la FR non si è opposta all'espropriazione dichiarandosi altresì disposta a sospendere anticipatamente l'esercizio ferroviario nel caso in cui il Cantone avesse trovato un accordo con tutti gli interessati. In virtù della LSN e della LEspr, l'espropriazione viene pronunciata nell'interesse pubblico. Qualora altri interessi pubblici - tali quelli che possono fondare una concessione ferroviaria come quelle delle quali si prevale la ricorrente (cfr. art 6 cpv. 1 della Legge federale del 20 dicembre 1957 sulle ferrovie [Lferr; RS 742.101]) - si oppongano all'espropriazione, l'autorità competente deve regolare l'eventuale conflitto tra interessi pubblici contrapposti. Nella fattispecie, come già menzionato, l'interesse pubblico all'esercizio della ferrovia era già stato valutato nell'ambito della procedura d'approvazione dei piani, sia dal DATEC che dalla FR stessa che non si era opposta alla cessazione anticipata dell'esercizio di questa tratta (cfr. prec. consid. 4.1). La sorte delle concessioni di per sé, quindi, non viene regolata dall'espropriazione, ma in conformità alla specifica legislazione vigente in materia. L'espropriazione di fondi, quindi, è una questione che va trattata separatamente e da altre autorità rispetto all'effetto sulle concessioni dell'espropriazione stessa (consid. 4.3).

E. 4.3

Giusta l'art. 8 cpv. 1 lett. c Lferr il Consiglio federale può revocare una concessione quando interessi pubblici essenziali, in particolare il soddisfacimento adeguato ed economico delle esigenze di trasporto, lo giustificano; in questo caso l'impresa ferroviaria dev'essere indennizzata adeguatamente. La concessione federale n. 591 per l'esercizio di una ferrovia a scartamento ridotto sulla tratta Castione-Arbedo-Cama consente alla ricorrente il trasporto regolare e professionale di viaggiatori. Occorre tuttavia rilevare che la stessa scade nel mese di dicembre del 2013. In effetti essa era stata rinnovata, con decisione del 12 gennaio 2010, soltanto per un periodo di quattro anni invece dei dieci richiesti dalla qui ricorrente. Il motivo che ha spinto l'autorità a concedere un rinnovo così breve è stato appunto l'incompatibilità dell'esercizio ferroviario con l'imminente inizio dei lavori del progetto di circonvallazione. Detta concessione non ha alcuna possibilità di essere ulteriormente rinnovata dato che l'autorità chiamata a decidere su un'eventuale richiesta in questo senso è l'autorità d'approvazione dei piani. Neppure la ricorrente pretende che vi debba essere un rinnovo o avanza motivi per i quali una proroga sarebbe giustificata. La concessione federale n. 5154 per la costruzione e l'esercizio di una ferrovia a scartamento ridotto sulla tratta Castione-Arbedo-Cama consente alla ricorrente - oltre alla costruzione ed alla

gestione dell'infrastruttura - unicamente il trasporto di merci. Tale concessione scadrà nel 2020. Pertanto, a partire da gennaio 2014 la ricorrente non avrà più diritto al trasporto di viaggiatori, posto che la concessione che glielo consente scade, come detto, alla fine del corrente anno. Di conseguenza, con la fine del trasporto di viaggiatori, viene a cadere anche lo scopo statutario della ricorrente e meglio l'esercizio ferroviario a carattere turistico per la tratta in questione. Per quanto riguarda la concessione n. 5145, essa viene indirettamente svuotata del suo valore e, in ogni caso, come visto poc'anzi, potrebbe essere revocata. Ne discende che, di fatto, la ricorrente non ha alcun interesse da opporre all'anticipata immissione in possesso. Le asserite dichiarazioni che l'esercizio ferroviario dev'essere garantito fino alla messa in esercizio della nuova circonvallazione, non sono pertinenti e in ogni caso sono prive di effetto giuridico poste dinanzi alla scadenza della concessione n. 591 e con essa il diritto al trasporto di viaggiatori. Tale garanzia, contenuta anche nella decisione di approvazione dei piani andava semmai interpretata diversamente. Infatti all'autorità d'approvazione dei piani era chiara sin da subito la necessità di eseguire determinati lavori sulle particelle in questione prima di mettere in esercizio l'opera progettata ed approvata.

E. 4.4

Il principio della proporzionalità dev'essere rispettato in ogni attività dello Stato, segnatamente quando, come nella fattispecie, l'attività in questione lede un diritto costituzionale come quello della garanzia della proprietà sancita dall'art. 36 della Costituzione federale della Confederazione svizzera del 18 aprile 1999 (Cost., RS 101). Il principio della proporzionalità, sancito in linea di massima dagli art. 5 cpv. 2 Cost. e 36 cpv. 3 Cost. (per quanto riguarda precisamente la garanzia della proprietà), impone, come condizione necessaria ad ogni restrizione dei diritti fondamentali, che vi sia un rapporto ragionevole fra lo scopo d'interesse pubblico perseguito ed il mezzo scelto per realizzarlo (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 6a ed., Zurigo/San Gallo 2010, pag. 133 e segg.). Anzitutto, è quindi necessario che lo scopo sia d'interesse pubblico, condizione, questa, che non è in nessun caso rimessa in questione, nemmeno da parte del ricorrente. Senza dilungarsi inutilmente, lo scrivente Tribunale rimanderà a quanto considerato in precedenza (consid. 4.1). Tali lavori, che coinvolgono sia la costruzione della nuova circonvallazione di Roveredo, sia lavori attinenti alla rete stradale cantonale, sono chiaramente d'interesse pubblico. La tempistica di tali lavori, e più in generale quando si tratta di opere di questo genere, è pure d'interesse pubblico, nella misura in cui una coordinazione è necessaria al fine di evitare perturbazioni nell'intera zona e costi supplementari inutili.

E. 4.4.1

Il principio della proporzionalità è suddiviso in tre regole: quella dell'idoneità, quello della necessità e quello della proporzionalità in senso stretto (DTF 136 I 17 consid. 4.4, DTF 135 I 246 consid. 3.1, DTF 130 II 425 consid. 5.2, DTF 124 I 40 consid. 3e).

E. 4.4.1.1

Per quanto riguarda il principio d'idoneità, esso impone che la misura sia atta al raggiungimento dello scopo d'interesse pubblico (DTF 128 I 310 consid. 5b/cc). La misura dell'anticipata immissione in possesso è adeguata alla realizzazione dei lavori di cui sopra.

E. 4.4.1.2

Il principio di necessità impone che la misura sia necessaria alla realizzazione dello scopo d'interesse pubblico. In questo ambito, la misura deve limitarsi a quanto necessario (DTF 130 II 425 consid. 5.2). Nella fattispecie, visto quanto già considerato poc'anzi circa la tempistica dei lavori e la necessità di coordinazione, l'anticipata immissione in possesso è necessaria. Non s'intravedono possibili provvedimenti alternativi che lederebbero in minor misura gli interessi della ricorrente.

E. 4.4.1.3

Infine, il principio della proporzionalità in senso stretto - detta anche regola della preponderanza dell'interesse pubblico - impone che in ogni caso, l'autorità proceda alla ponderazione tra l'interesse pubblico perseguito e il contrapposto interesse privato (DTF 129 I 12 consid. 6 a 9). In questo contesto, come correttamente affermato dall'autorità inferiore, l'interesse dell'espropriante alla tempestiva e coordinata realizzazione di un'importante opera pubblica è senz'altro prevalente a quello della ricorrente volto alla continuazione della gestione di una tratta ferroviaria a scopi turistici, che in ogni caso verrebbe smantellata tra qualche anno.

E. 5

In conclusione, alla luce di tutto quanto suesposto, la decisione impugnata non è contraria al diritto applicabile, non può inoltre essere considerata né frutto di un abuso del potere di apprezzamento dell'autorità inferiore né - per quanto verificabile anche in quest'ottica - inadeguata.

E. 6

Nel contesto della presente vertenza, la questione delle spese e delle ripetibili è regolata dagli art. 114 e segg. L'Espr (sentenze del Tribunale amministrativo federale A-8433/2007 del 3 novembre 2009 consid. 10, A-4676/2007 dell'11 dicembre 2007 consid. 8 e A-996/2007 del 9 agosto 2007 consid. 7 con rinvii). Giusta l'art. 116 L'Espr, le spese e le ripetibili sono di regola poste a carico dell'espropriante. Se le conclusioni dell'espropriato vengono respinte totalmente, si può procedere ad una diversa ripartizione. In ogni caso, le spese provocate inutilmente sono addossate a chi le ha cagionate. Nella fattispecie, le spese processuali, fissate a fr. 1'500.--, sono poste a carico della controparte. Non ci sono tuttavia motivi di accordare un'indennità a titolo di ripetibili al ricorrente, totalmente soccombente (sentenze del Tribunale federale 1E.20/2005 del 16 maggio 2006 consid. 4, 1E.1/2006 del 12 aprile 2006 consid. 11, 1E.16/2005 del 14 febbraio 2006 consid. 6; sentenze del Tribunale amministrativo federale A-8433/2007 del 3 novembre 2009 consid. 10, A-6004/2008 del 22 aprile 2009 consid. 10 e A-5968/2007 del 14 aprile 2009 consid. 8). (dispositivo alla pagina seguente)

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