



Corte I
A-1837/2022

Sentenza del 12 aprile 2024

Composizione

Giudici Claudia Pasqualetto Péquignot (presidente del collegio),
Christine Ackermann,
Alexander Misic,
cancelliere Demis Mirarchi.

Parti

A. _____,
(...),
patrocinata dall'avv. Dr. Mattia Tonella
e dall'avv. Milo Bernasconi,
btc.legal sa,
Via Pretorio 19, casella postale 1940, 6900 Lugano,
ricorrente,

contro

Ferrovie Luganesi SA,
Via Stazione 8, casella postale 338, 6982 Agno,
controparte,

Ufficio federale dei trasporti UFT, 3003 Bern,
autorità inferiore.

Oggetto

Procedura amministrativa; spese ripetibili di prima istanza.

Fatti:**A.**

Il 3 ottobre 2017, le Ferrovie Luganesi SA (di seguito: FLP) hanno presentato istanza di approvazione dei piani presso l'Ufficio federale dei trasporti (di seguito: UFT) in merito alla costruzione della Rete Tram-Treno del Luganese (Tappa prioritaria). Il deposito pubblico del progetto si è svolto tra l'8 gennaio e il 7 febbraio 2018, intervallo all'interno del quale sono state presentate diverse opposizioni, ivi compresa quella della qui interessata A._____ del 7 febbraio 2018.

B.

In data 3 giugno 2019, le FLP hanno domandato all'UFT di sospendere la procedura fino al 31 dicembre 2019, per via di approfondimenti progettuali ancora in corso.

C.

Il 17 dicembre 2019, le FLP hanno chiesto all'UFT lo stralcio della procedura di approvazione dei piani in corso e lo hanno informato dell'intenzione di avviare una nuova procedura aggiornata nel corso della primavera 2020.

D.

Con decisione del 31 marzo 2020, l'UFT ha stralciato la procedura relativa al progetto del 3 ottobre 2017. Al punto II.B.2, l'UFT ha segnalato che il trattamento delle ripetibili sarebbe stato ripreso con decisione separata.

E.

L'UFT si è pronunciato, con decisione del 15 marzo 2022, circa l'indennizzazione degli aventi diritto. Nella decisione figura anche l'ammontare delle spese ripetibili attribuite alla qui interessata A._____, ovvero franchi 4'000.--.

F.

Con ricorso del 15 aprile 2022, A._____ (di seguito: ricorrente) è insorta contro la succitata decisione del 15 marzo 2022 dell'UFT (di seguito: autorità inferiore) davanti al Tribunale amministrativo federale (di seguito: TAF o Tribunale). La ricorrente ha chiesto, in via principale, l'accoglimento del ricorso, l'annullamento del provvedimento impugnato e la condanna rivolta alle FLP e alla Repubblica e Canton Ticino al pagamento in solido a suo favore di franchi 50'198.90 oltre interessi del 5% dal 29 settembre 2017. In via subordinata, la ricorrente ha domandato l'accoglimento del ricorso, l'annullamento della decisione e la

retrocessione degli atti all'autorità inferiore, con l'istruzione vincolante di condannare i medesimi di cui sopra al pagamento in solido a suo favore di franchi 50'198.90 oltre interessi del 5% dal 29 settembre 2017. Il tutto con protesta di tasse, spese e ripetibili.

G.

Con risposta del 10 ottobre 2022, l'UFT ha ribadito integralmente le sue valutazioni di cui al provvedimento impugnato.

H.

Con scritto del 13 dicembre 2022, la ricorrente ha aggiunto che l'autorità inferiore, con la sua risposta del 10 ottobre 2022, non si sarebbe minimamente confrontata con le censure sollevate nel ricorso. In questa sede, la ricorrente ha confermato integralmente quanto sostenuto nel ricorso.

I.

Con ordinanza del 17 ottobre 2023, il Tribunale ha inviato l'autorità inferiore a descrivere con maggiore precisione i motivi per i quali ad alcuni aventi diritto vengono attribuiti franchi 1'000.-- di indennità per le spese ripetibili, mentre ad altri franchi 4'000.--. In secondo luogo, trattandosi di una schematizzazione, l'autorità inferiore è stata anche invitata a spiegare i parametri che l'hanno condotta ad inserire in un'unica categoria delle fattispecie apparentemente diverse, senza procedere ad una differenziazione.

J.

L'autorità inferiore ha dato seguito alla domanda del Tribunale con scritto del 16 novembre 2023. L'UFT ha spiegato che gli oppositori indennizzati sono solo coloro che si sono fatti rappresentare da un avvocato e le cui opposizioni contengono gravami in merito ad un'espropriazione richiesta dall'impresa ferroviaria sulla loro proprietà. Alcuni sono stati indennizzati con franchi 1'000.--, mentre altri con franchi 4'000.--. Apparterrebbero alla prima categoria coloro che non avevano gravami sull'esproprio stesso o sul progetto, ma avevano come unico scopo la salvaguardia degli interessi dell'espropriato (4 ore a franchi 250.--). Farebbero parte della seconda categoria invece gli oppositori che avevano gravami direttamente legati all'esproprio (16 ore a franchi 250.--). Per quanto concerne quest'ultima categoria, l'UFT si sarebbe basato sulla prassi degli ultimi anni.

K.

Con scritto del 3 gennaio 2024, le FLP hanno domandato il respingimento

del ricorso. La controparte ha in particolare sottoscritto l'argomentazione dell'autorità inferiore, ovvero che franchi 4'000.--, ossia 16 ore a franchi 250.--, sarebbero un'indennità adeguata.

L.

Con scritto dell'8 febbraio 2024, la ricorrente ha pienamente confermato le sue conclusioni ricorsuali.

Diritto:

1.

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).

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.

2.

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).

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).

3.

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.

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

4.

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”.

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).

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 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.

4.4 Nonostante le situazioni fossero diverse come appena appurato, l'autorità inferiore ha sottoposto 61 oppositori ad un regime giudicio 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.

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 CorteEDU; 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, 5^a ed., 2022, n. marg. 397; REGINA KIENER/WALTER KÄLIN/JUDITH WYTTENBACH, Grundrechte, 3^a 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.

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.

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.

7.

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

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.

Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronuncia:

1.

Il ricorso è accolto e la decisione dell'UFT del 15 marzo 2022 è annullata. Gli atti sono retrocessi all'autorità inferiore, perché proceda all'emissione di una nuova decisione ai sensi dei considerandi.

2.

Non si prelevano spese processuali.

3.

Alla ricorrente sono attribuiti franchi 1'000.-- a titolo di spese ripetibili.

4.

Questa sentenza è comunicata alla ricorrente, alla controparte e all'autorità inferiore.

I rimedi giuridici sono menzionati alla pagina seguente.

La presidente del collegio:

Il cancelliere:

Claudia Pasqualetto Péquignot

Demis Mirarchi

Rimedi giuridici:

Contro la presente decisione può essere interposto ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale, 1000 Losanna 14, entro un termine di 30 giorni dalla sua notificazione (art. 82 e segg., 90 e segg. e 100 LTF). Il termine è reputato osservato se gli atti scritti sono consegnati al Tribunale federale oppure, all'indirizzo di questo, alla posta svizzera o a una rappresentanza diplomatica o consolare svizzera al più tardi l'ultimo giorno del termine (art. 48 cpv. 1 LTF). Gli atti scritti devono contenere le conclusioni, i motivi e l'indicazione dei mezzi di prova ed essere firmati. La decisione impugnata e – se in possesso della parte ricorrente – i documenti indicati come mezzi di prova devono essere allegati (art. 42 LTF).

Data di spedizione:

Comunicazione a:

- ricorrente (atto giudiziario)
- controparte (atto giudiziario)
- autorità inferiore (n. di rif. [...]; atto giudiziario)