



---

Corte I  
A-3759/2021

## Sentenza del 22 marzo 2022

---

Composizione

Giudici Claudia Pasqualetto Péquignot (presidente del collegio), Jérôme Candrian, Christine Ackermann, cancelliere Julien Delaye.

---

Parti

1. \_\_\_\_\_,  
2. \_\_\_\_\_,  
ricorrenti,

contro

**Ufficio federale delle strade USTRA,**  
3003 Berna,  
controparte,

**Commissione federale di stima 13° Circondario  
(Ticino e Grigioni),**  
6501 Bellinzona,  
autorità inferiore.

---

Oggetto

Ritardata giustizia / denegata giustizia  
indennità espropriative.

**Fatti:****A.**

**A.a** Il 27 febbraio 2013, l'Ufficio federale delle strade USTRA (di seguito: USTRA) ha depositato al Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni DATEC (di seguito: DATEC) una domanda di approvazione dei piani per il progetto esecutivo "SN02 EP 28 Gentilino-Lamone AP 4 (fonica comparto sud) 12008". Il progetto comprendeva interventi di manutenzione e trasformazione lungo l'asse autostradale, e anche alcune misure di risanamento e provvedimenti d'isolamento acustico.

**A.b** All'inizio della procedura, l'USTRA ha richiesto in particolare facilitazioni per le misure di risanamento e provvedimenti d'isolamento acustico per la particella (...) del Comune di S.\_\_\_\_\_, proprietà di 1.\_\_\_\_\_, et 2.\_\_\_\_\_ (di seguito: opposenti). Nella loro opposizione, essi hanno presentato una domanda di indennità di espropriazione per la limitazione del diritto alla proprietà.

**A.c** Con decisione del 31 agosto 2017, nel frattempo cresciuta in giudicato, il DATEC ha approvato i piani del progetto e accordato le facilitazioni richieste per la particella degli opposenti.

**A.d** Il 25 ottobre 2017, il DATEC ha trasmesso l'opposizione e l'incarto alla Commissione federale di stima 13° Circondario (di seguito: CFS) per l'esame delle pretese espropriative.

**A.e** Con lettera del 20 febbraio 2021, gli opposenti hanno espresso la loro preoccupazione di non aver avuto alcuna notizia e hanno chiesto informazioni circa la data d'emanazione della decisione della CFS, la quale non ha risposto.

**B.**

Il 23 agosto 2021, gli opposenti (di seguito anche: ricorrenti) hanno inoltrato ricorso per denegata e ritardata giustizia dinanzi al Tribunale amministrativo federale (di seguito: il TAF o Tribunale), chiedendo di intimare alla CFS di decidere entro breve termine sulle pretese espropriative. Espongono di non avere ricevuto alcuna risposta alla lettera del 20 febbraio 2021 e considerano che un tempo di quattro anni non sia giustificabile.

**C.**

Con scritto 7 settembre 2021, la CFS (di seguito: autorità inferiore) ha indicato che i lavori sarebbero iniziati solo nel 2022 e che l'USTRA sarà obbligata ad eseguire una perizia fonica al termine dei lavori nel 2026 per verificare l'efficacia degli interventi e il raggiungimento degli obiettivi pubblicati. L'autorità inferiore ha dunque ritenuto di non potere avviare per il momento la procedura di conciliazione.

**D.**

Con osservazioni finali 7 ottobre 2021, i ricorrenti hanno mantenuto il ricorso, ritenendo che non sia necessario attendere la messa in esercizio dell'opera per statuire sulle pretese espropriative.

Ulteriori fatti e argomentazioni verranno ripresi, per quanto necessario, nei considerandi in diritto del presente giudizio.

**Diritto:****1.**

**1.1** Il Tribunale è competente per decidere di ricorsi per denegata e ritardata giustizia inoltrati contro l'autorità inferiore (art. 31, 32, 33 lett. f della legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale [LTAF, RS 173.32], art. 46a della legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa [PA, RS 172.021] e art. 77 cpv. 1 della legge federale del 20 giugno 1930 sull'espropriazione [LEspr, RS 711]; cfr. anche sentenza del TF 2C\_81/2009 del 26 maggio 2009 consid. 2.1; DTAF 2008/15 consid. 3.1.1; sentenze del TAF A-6038/2021 del 28 giugno 2021 consid. 1.2 e A-4584/2019 del 13 dicembre 2019 consid. 2.2.2).

**1.2** Ha diritto di ricorrere per denegata o ritardata giustizia chiunque ha un interesse degno di protezione all'emanazione di una decisione impugnabile se non viene emanata la decisione o se viene ritardata ingiustamente l'emanazione della decisione (art. 46a con rif. all'art. 48 cpv. 1 PA). Il ricorso è tuttavia ammissibile solo se la persona interessata ha chiesto che venga pronunciata una decisione (cf. DTAF 2010/53 consid. 1.2.3).

Nella fattispecie, i ricorrenti hanno presentato una domanda di indennità di espropriazione. Il DATEC l'ha trasmessa all'autorità inferiore e i ricorrenti hanno chiesto quando riceveranno una decisione. La legittimazione ricorsuale dei ricorrenti è pertanto pacifica.

**1.3** Il ricorso per denegata o ritardata giustizia può inoltre essere interposto in ogni tempo (art. 50 cpv. 2 PA). Presentato nella forma prescritta dalla legge (art. 52 cpv. 1 PA), il ricorso è dunque ammissibile in ordine e deve essere esaminato nel merito.

## **2.**

L'art. 46a PA prevede la possibilità di ricorrere allorché difetta una decisione ai sensi dell'art. 5 PA, nel caso in cui l'autorità adita nega o ritarda ingiustamente l'emanazione di una tale decisione.

**2.1** Il principio di celerità è strettamente correlato al divieto di denegata giustizia e di ritardata giustizia. Il divieto del diniego di giustizia formale discende dall'art. 29 cpv. 1 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost., RS 101), giusta il quale ogni persona ha diritto a che la propria causa sia decisa entro un termine ragionevole. Tale garanzia costituzionale concerne sia la procedura giudiziaria che quella amministrativa (cfr. sentenza del TAF A-3624/2012 del 7 maggio 2013 consid. 3.1.1). Una denegata giustizia sussiste allorché un'autorità si rifiuta di emanare una decisione nonostante quest'ultima vi sia legalmente tenuta.

**2.2** Di norma, v'è luogo di constatarla quando l'autorità rimane de facto inattiva oppure quando all'interessato dà l'impressione di non intendere dare seguito alla sua domanda (cfr. sentenza del TAF A-3893/2015 del 3 ottobre 2016 consid. 1.1.4). L'obbligo di pronunciarsi entro una scadenza ragionevole impone all'autorità competente di statuire entro un limite che risulti giustificato dalla natura del litigio e dall'insieme delle circostanze del caso (cfr. DTF 135 I 265 consid. 4.4, 130 I 312 consid. 5.1 seg. e 117 la 193 consid. 1c; DTAF 2009/42 consid. 2.2; sentenza del TAF A-4689/2013 del 25 giugno 2014 consid. 9.2). Devono in particolare essere considerati l'urgenza, l'ampiezza e la difficoltà del caso, il modo con il quale è stato trattato dall'autorità, l'interesse delle parti e il loro comportamento nella procedura (cfr. DTF 135 I 265 consid. 4.4 e 130 I 312 consid. 5.1 seg.; sentenza del TF 1C\_131/2013 del 19 agosto 2013 consid. 4.2). Determinante è sapere se i motivi che hanno condotto a ritardare la procedura o a negare il giudizio di merito sono obiettivamente fondati; poco importa che la mora sia cagionata da una negligenza dell'autorità o da altri fattori (cfr. DTF 103 V 190 consid. 3 e 5; sentenza A-3624/2012 consid. 3.1.2).

**2.3** Le conseguenze di un ritardo nello statuire si limitano alla constatazione da parte del Tribunale della violazione del principio di celerità

in ragione della durata eccessiva della procedura (cfr. sentenza A-3893/2015 consid. 1.1.4).

### **3.**

Oggetto litigioso della presente fattispecie è la questione a sapere se l'autorità inferiore ha negato o ritardato l'emanazione della sua decisione senza motivi obiettivamente fondati alla luce dei principi della procedura di stima.

**3.1** La legge federale del 20 giugno 1930 sull'espropriazione (LEspr, RS 711) regola l'esercizio del diritto d'espropriazione per opere che tornano d'utilità alla Confederazione o a una parte considerevole del paese ovvero per altri scopi di utilità pubblica riconosciuti da una legge federale (art. 1 LEspr). Le domande d'indennità di espropriazione devono essere fatte valere entro il termine di opposizione di trenta giorni (art. 33 cpv. 1 lett. e LEspr). Qualora le istanze di cui all'art. 33 cpv. 1 lett. e LEspr ritengano necessaria una procedura di conciliazione e, se del caso, una procedura di stima, dopo che l'approvazione dei piani è divenuta definitiva l'autorità competente per la stessa trasmetta al presidente della commissione di stima competente segnatamente la decisione, i piani approvati, il piano d'espropriazione, la tabella dei diritti da espropriare e le pretese notificate (art. 34 cpv. 2 LEspr).

L'espropriazione non può aver luogo che verso piena indennità (art. 16 LEspr). L'indennità deve collocare l'espropriato in una situazione economicamente equivalente a quella di cui avrebbe beneficiato senza l'espropriazione. Essa non deve condurre né ad un impoverimento né ad un arricchimento (cfr. DTF 95 I 453 consid. 2 e 93 I 554 consid. 3; sentenze del TAF A-6928/2015 del 2 dicembre 2017 consid. 3.1 e A-3440/2012 del 21 gennaio 2014 consid. 5.1.1). Giusta l'art. 19 LEspr, nel fissare l'indennità devono essere tenuti in conto tutti i pregiudizi subiti dall'espropriato per effetto dell'estinzione o della limitazione dei suoi diritti. L'indennità comprende quindi l'intero valore venale del diritto espropriato (lett. a), nel caso di espropriazione parziale, l'importo di cui il valore venale della frazione residua viene ad essere diminuito (lett. b), e anche l'ammontare di tutti gli altri pregiudizi subiti dall'espropriato, in quanto essi possano essere previsti, nel corso ordinario delle cose, come una conseguenza dell'espropriazione (lett. c). L'indennità di espropriazione costituisce un'unità e di principio deve essere fissata in un'unica decisione (cfr. DTAF 2014/35 consid. 2.3.2).

**3.2** Nelle procedure di stima così come nelle altre procedure di natura amministrativa si applica la massima inquisitoria (art. 110 LEspr con rif. all'art. 12 PA). Ciò significa che l'autorità deve procedere d'ufficio all'accertamento esatto e completo dei fatti giuridicamente rilevanti. In concreto, essa deve procurarsi la documentazione necessaria alla trattazione del caso, chiarire le circostanze giuridiche ed amministrare a tal fine le opportune prove a riguardo (cfr. DTF 130 I 258 consid. 5; sentenze del TAF A-4345/2019 dell'8 aprile 2021 consid. 2.2.1, A-2176/2020 del 20 gennaio 2021 consid. 2.2.1 e A-5884/2012 del 27 maggio 2021 consid. 3.2.3 e 4.3 ; RAPHAËL BAGNOUD, *La théorie du carrefour - Le juge administratif à la croisée des chemins*, in : *Mélanges Mollard*, 2020, p. 493). La massima inquisitoria non dispensa comunque le parti dal dovere di collaborare all'accertamento dei fatti ed in modo particolare dall'onere di provare per quanto sia nelle loro facoltà e per quanto l'amministrazione o il giudice non siano in grado di delucidare i fatti rilevanti con mezzi propri (art. 13 PA; cfr. DTAF 2019 I/5 consid. 5.1; CLÉMENCE GRISEL, *L'obligation de collaborer des parties en procédure administrative*, 2008, n. 142). Nemmeno detta massima impedisce d'altro canto all'autorità di procedere ad un apprezzamento anticipato delle prove offerte, e di negarne l'assunzione ove le stesse appaiano chiaramente ininfluenti ai fini del giudizio, non potendo in altri termini condurla a modificare la propria opinione (cfr. DTF 134 I 140 consid. 5.3; sentenza del TF 1C\_179/2014 del 2 settembre 2014 consid. 3.2; sentenza del TAF A-6515/2010 del 19 maggio 2011 consid. 4.3). Allorquando essa reputa chiare le circostanze di fatto e che le prove assunte le abbiano permesso di formarsi una propria convinzione, l'autorità emana la propria decisione (cfr. sentenza del TAF A-3056/2015 del 22 dicembre 2016 consid. 3.1.4). Qualora un fatto rimanga non comprovato nonostante un accertamento completo dei fatti, occorre di norma fare riferimento alle regole sulla ripartizione dell'onere della prova derivanti dall'applicazione analogica dell'art. 8 del Codice civile svizzero del 10 dicembre 1907 (CC, RS 210). Le stesse hanno infatti portata allorquando le misure istruttorie necessarie non abbiano permesso di chiarire determinati aspetti (cfr. sentenza del TAF A-2888/2016 del 16 giugno 2017 consid. 3.2). Su tali presupposti, la parte che intende prevalersi di una circostanza è tenuta a sopportare le conseguenze della mancata prova al riguardo o, in caso di grado ridotto, dell'assenza di verosimiglianza (cfr. DTF 138 V 222 consid. 6, 133 V 216 consid. 5.5 e 133 V 205 consid. 5.5 ; DTAF 2008/24 consid. 7.2).

**3.3** Nella fattispecie, l'USTRA (di seguito anche: controparte) ha informato l'autorità inferiore che i lavori sarebbero iniziati solo nel 2022 e che al termine dei lavori nel 2026 sarà tenuto ad eseguire una perizia fonica per

verificare l'efficacia degli interventi e il raggiungimento degli obiettivi pubblicati, in conformità con il protocollo della visione locale e delle sedute di conciliazione del 13 maggio 2016. L'autorità di prima istanza, dal canto suo, ha esposto, visto quanto precede, di non essere in grado di potere emanare una decisione.

**3.4** Il Tribunale ritiene quindi in primo luogo che nessuno contesta che i lavori non sono ancora ultimati.

A norma della legge e della giurisprudenza, è reputato espropriato dei suoi diritti di difesa degli art. 679 e segg. CC chiunque deve subire immissioni di rumore superiori ai valori limiti d'immissione quali definiti nell'ordinanza del 15 dicembre 1986 contro l'inquinamento fonico (OIF, RS 814.41; cfr. DTF 134 II 49 consid. 5, 130 II 394 consid. 6 e 116 Ib 11 consid. 2a e segg.; sentenza del TAF A-2566/2019 del 19 maggio 2020 consid. 7.5 e segg.). Nella presente fattispecie, il progetto alla base della richiesta d'indennità da parte dei qui ricorrenti è un progetto di risanamento fonico dell'SN2 sul tratto Gentilino – Lamone che è stato giudicato come non sottoposto allo studio d'impatto ambientale ai sensi degli art. 10a e segg. della legge federale del 7 ottobre 1983 sulla protezione dell'ambiente (LPAmb, RS 814.01) e 2 cpv. 1 lett. a e b dell'ordinanza del 19 ottobre 1988 concernente l'esame dell'impatto sull'ambiente (OIEA, RS 814.011). Non di meno è comunque stata allestita una relazione ambientale. Da essa risulta un sorpasso, per la particella (...) del Comune di S.\_\_\_\_\_, proprietà dei ricorrenti, anche dopo la realizzazione dei lavori di risanamento, ragion per cui sono state accordate facilitazioni (cfr. decisione impugnata, p. 41-43). Questo fatto però, visto come considerato qui sopra, che il sorpasso dei valori limiti d'immissione è il necessario presupposto al riconoscimento di un'indennità, è quindi necessario stabilire detto sorpasso. Orbene, detto sorpasso dev'essere effettivo per dare luogo ad un'espropriazione dei diritti di vicinato. In questo ambito, una relazione fonica, il cui scopo è di determinare le misure da prendere per risanare la tratta in oggetto, non rappresenta ancora una constatazione del rumore effettivo subito dalla proprietà dei qui ricorrenti. Finalmente, giusta l'art. 12 OIF, l'autorità esecutiva deve controllare, al più tardi un anno dopo la messa in esercizio dell'impianto nuovo o modificato, che le limitazioni d'emissione e i provvedimenti d'isolamento acustico ordinati siano stati attuati. In caso di dubbio, essa deve esaminare l'efficacia dei provvedimenti. I controlli saranno quindi necessariamente effettuati alla fine dei lavori, come ha sottolineato la controparte durante la visione locale (cfr. protocollo della visione locale del 13 maggio 2016).

**3.5** Di conseguenza, l'autorità di prima istanza non dispone ancora degli elementi necessari per decidere se un'indennità è dovuta ai ricorrenti né dell'ammontare di siffatta eventuale indennità. L'autorità di prima istanza dev'essere quindi seguita quando considera di dovere aspettare le misurazioni previste a lavori ultimati e dopo la messa in esercizio normale dell'autostrada. Solo per il tramite di queste misure le parti e l'autorità inferiore potranno determinare se i valori limiti d'esposizione e d'immissione saranno superati. Aspettando di avere tutte le informazioni, l'autorità di prima istanza non fa che ossequiare ai requisiti della massima inquisitoria come descritti qui sopra (cfr. prec. consid. 3.2) nonché al principio dell'unità dell'indennità di espropriazione (art. 19 L'Espr; cfr. prec. consid. 3.1).

Nel caso in esame, non c'è alcuna indicazione che sarebbe tecnicamente possibile effettuare immediatamente le misure necessarie. I ricorrenti affermano che una decisione potrebbe essere presa, ma non specificano come questo sarebbe il caso e non offrono alcuna prova. Si limitano dunque ad opporre la loro interpretazione a quella dell'autorità inferiore. Tuttavia non sono convincenti; se l'autorità inferiore dovesse decidere immediatamente, i ricorrenti dovrebbero probabilmente sopportare le conseguenze della mancanza di prova (art. 8 CC).

**3.6** Visto quanto considerato qui sopra, ne discende che ci sono motivi obiettivamente fondati, per l'autorità di prima istanza, di aspettare la fine dei lavori e le misurazioni foniche. Il Tribunale considera dunque che è giustamente che l'autorità inferiore non ha ancora emanato nessuna decisione. Il ricorso per denegata e ritardata giustizia è infondato e deve essere respinto.

#### **4.**

Nel contesto della presente vertenza, la questione delle spese e delle ripetibili è regolata dagli art. 114 e segg. L'Espr. Giusta l'art. 116 cpv. 1 L'Espr, 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 (cfr. sentenza del TAF A-7836/2008 del 21 dicembre 2011 consid. 9).

**4.1** Nella fattispecie, i ricorrenti hanno inoltrato un ricorso senza fondarsi su alcuna prova. Si sono limitati a sostenere che l'autorità inferiore ha ritardato l'emanazione della sua decisione, ma non hanno esposto motivando almeno sommariamente in ché il comportamento dell'autorità di

prima istanza sarebbe contrario al diritto. Non sono rappresentati da un avvocato; tuttavia, una consulenza legale avrebbe certamente permesso di evitare la presenta procedura e il Tribunale non è destinato a sostituire questa consulenza. D'altra parte, i ricorrenti hanno scritto all'autorità inferiore il 20 febbraio 2021; essa non ha risposto. Il Tribunale considera che una risposta dell'autorità inferiore alla lettera dei ricorrenti avrebbe anche permesso di evitare la presenta procedura.

**4.2** Tenuto conto del comportamento dei ricorrenti e dell'autorità inferiore, sarebbe normalmente giustificato dividere le spese processuali che il Tribunale stima a 1'000 franchi (art. 3 lett. a del regolamento del 21 febbraio 2008 sulle tasse e sulle spese ripetibili nelle cause dinanzi al Tribunale amministrativo federale [TS-TAF, RS 173.320.2]), e porre la metà a carico dei ricorrenti, e l'altra metà a carico dell'autorità inferiore. Ma giusta l'art. 63 cpv. 2 PA, nessuna spesa processuale è messa a carico delle autorità federali. Di conseguenza solo spese processuali ridotte, fissate a 500 franchi, sono poste a carico dei ricorrenti (art. 6 lett. b TS-TAF). Non ci sono invece motivi di accordare un'indennità a titolo di ripetibili alla controparte, non rappresentata e che per altro non è neppure intervenuta nella presente procedura (art. 7 cpv. 3 TS-TAF al contrario).

**Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronuncia:**

**1.**

Il ricorso è respinto.

**2.**

Le spese processuali ridotte, fissate a 500 franchi, sono poste a carico dei ricorrenti. Il suddetto importo dev'essere versato alla cassa del Tribunale dopo la crescita in giudicato della presente decisione. Il termine di pagamento è di 30 giorni a decorrere dalla data della fattura. La polizza di versamento sarà inviata per posta separata.

**3.**

Non vengono assegnate indennità di ripetibili.

**4.**

Questa sentenza è comunicata ai ricorrenti, al controparte e all'autorità inferiore.

I rimedi giuridici sono menzionati alla pagina seguente.

La presidente del collegio:

Il cancelliere:

Claudia Pasqualetto Péquignot

Julien Delaye

**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 essere redatti in una lingua ufficiale, 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: