



Corte I
A-5808/2011

Sentenza del 18 gennaio 2013

Composizione

Giudici Claudia Pasqualetto Péquignot (presidente del collegio), Jérôme Candrian e André Moser, cancelliere Federico Pestoni.

Parti

Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni DATEC,
Palazzo federale nord, 3003 Berna,
rappresentato dall'Ufficio federale dei trasporti UFT,
3003 Berna,
ricorrente,

contro

A._____,
patrocinato dall'avv. **B.**_____,
controparte,

e

Commissione federale di stima del 13° Circondario (Ticino-Grigioni), casella postale 1018, 6501 Bellinzona, autorità inferiore.

Oggetto

Ricorso contro la sentenza del 21 aprile 2011.

Fatti:**A.**

La particella n. (...) RFD del Comune di C._____ è interessata dal progetto Alptransit "attraversamento Piano di Magadino" (tratta Gnosca-Sementina). Con decisione del 4 aprile 1996, il Municipio di C._____ ha sospeso per due anni il rinnovo della domanda di costruzione inoltrato da D._____ SA, ex-proprietaria – ora fallita – della particella in questione. La sospensione è stata motivata, appunto, con il progetto summenzionato.

B.

Con scritto dell'8 luglio 1998, A._____ – che ha rilevato la particella n. (...) RFD del Comune di C._____ in sede di liquidazione fallimentare della precedente proprietaria – ha sollecitato il rilascio della licenza edilizia essendo trascorso il periodo sospensivo di due anni.

C.

Con decisione dell'11 agosto 1998, non contestata e, pertanto, cresciuta in giudicato, l'Ufficio federale dei trasporti (UFT) ha negato il rilascio della licenza edilizia al nuovo proprietario ai sensi dell'allora art. 18a della legge federale del 20 dicembre 1957 sulle ferrovie (vLferr, RU 1984 II 1429).

D.

A seguito di diversi solleciti per una decisione definitiva della questione e dell'avvio di trattative – rivelatesi infruttuose – per l'acquisto del fondo, in data 11 luglio 2008, premettendo che la realizzazione della tratta concernente la particella in parola non avverrà prima del 2030-2040, l'UFT ha comunicato ad A._____ che, secondo il principio della proporzionalità, non esistono motivi per opporsi ulteriormente alla concretizzazione del progetto ancora pendente.

E.

Con notifica di pretese per espropriazione materiale dell'11 agosto 2008, A._____ ha inoltrato, sia ad Alp Transit San Gottardo SA (di seguito: ATG SA) sia all'UFT, una richiesta di indennizzo dell'importo di franchi 1'131'325.—.

La richiesta di indennizzo di cui sopra è stata successivamente trasmessa, per competenza, alla Commissione federale di stima del 13° Circondario (CFS) dall'UFT con scritto del 16 settembre 2008.

F.

In data 7 novembre 2008, si è tenuta un'udienza di conciliazione durante la quale l'UFT ha contestato la ricevibilità della notifica di indennizzo sollevando inoltre la prescrizione delle pretese avanzate dall'espropriato. Avendo quest'ultimo mantenuto la propria richiesta, è stato stabilito, con l'accordo delle parti, che la CFS si pronunciasse inizialmente soltanto sulle questioni della ricevibilità e della tempestività.

G.

Con decisione del 25 novembre 2008, la CFS ha accertato sia la proponibilità sia la tempestività della notifica di pretese per espropriazione materiale inoltrata da A._____, rinviando ad ulteriore giudizio la determinazione dell'eventuale indennità.

H.

Con ricorso del 7 gennaio 2009, l'UFT ha adito il Tribunale amministrativo federale (TAF) aggravandosi contro la decisione della CFS.

I.

Sia A._____ sia la CFS hanno, con osservazioni del 16 marzo 2009 rispettivamente con scritto del 12 febbraio 2009, chiesto l'integrale respingimento del ricorso e la conferma della decisione avversata.

J.

Con decisione del 21 aprile 2011, il Tribunale amministrativo federale ha dichiarato irricevibile il ricorso predetto motivando che l'UFT, non avendo una personalità giuridica propria, non era legittimato a presentare il gravame.

K.

Contro tale decisione, il 1° giugno 2011 l'UFT ha inoltrato ricorso dinanzi al Tribunale federale.

L.

Con sentenza 1C_261/2011 del 13 ottobre 2011, l'Alta Corte – pur riconoscendo l'illegittimità a ricorrere dell'UFT – ha accolto il ricorso rinviando gli atti al Tribunale amministrativo federale per una nuova decisione ed invitando quest'ultimo a concedere un breve termine all'UFT per produrre una procura che legittimasse il suo agire.

M.

Con scritto del 24 ottobre 2012, su espressa richiesta dello scrivente

Tribunale del 12 ottobre 2012, l'UFT ha prodotto una procura che lo abilita ha rappresentare il DATEC nella presente causa.

N.

Ulteriori fatti ed argomenti addotti dalle parti verranno ripresi nei considerandi, qualora risultino giuridicamente determinanti per l'esito della vertenza.

Diritto:

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).

Il ricorrente ha preso parte alla procedura dinanzi all'autorità inferiore. Inoltre, in quanto destinatario della decisione impugnata, il ricorrente è particolarmente toccato dalla stessa e vanta pertanto un interesse attuale e degno di protezione al suo annullamento o alla sua modificazione (art. 48 PA). Il DATEC è pertanto legittimato ad aggravarsi contro di essa.

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).

Visto quanto precede, ancorché lo scrivente Tribunale nutra seri dubbi sulla possibilità – suggerita dall'Alta Corte – per il ricorrente di farsi rappresentare da un organo privo della capacità giuridica, occorre entrare nel merito della questione.

2.

Con ricorso al Tribunale amministrativo federale 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 addotti (art. 62 cpv. 4 PA) né dalle considerazioni giuridiche della decisione impugnata, né dalle argomentazioni delle parti (PIERRE MOOR/ETIENNE POLTIER, *Droit administratif*, vol. II, 3^a ed., Berna 2011, n. 2.2.6.5). 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 (DTAF 2007/27, consid. 3.3, sentenza del Tribunale amministrativo federale A-2898/2011, del 6 dicembre 2012, consid. 2.2; DTF 122 V 157, consid. 1a; DTF 121 V 204, consid. 6c; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, Basilea 2008, n. 3.198).

3.

3.1 Oggetto del presente ricorso sono la proponibilità dell'azione e la prescrizione della stessa posto che, in sede di udienza di conciliazione dinanzi all'autorità inferiore, le parti hanno invitato quest'ultima a volersi pronunciare preventivamente su dette questioni formali.

3.2 Anzitutto, nel valutare quale versione delle leggi toccate debba essere applicata nel presente caso, vale il principio secondo cui sono determinanti quelle disposizioni giuridiche valide al momento della realizzazione della fattispecie giuridicamente rilevante (cfr. MAX IMBODEN/RENÉ RHINOW, *Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung*, 5^a ed., n. 15 B I; PIERRE MOOR/ALEXANDRE FLÜCKIGER/VINCENT MARTENET, *Droit administratif, Les fondements*, Vol. I, 3a ed., Berna 2012, pag. 185). Secondo la giurisprudenza forgiata dall'Alta corte, la legalità di un atto amministrativo dev'essere giudicata, di regola, in base al diritto vigente al momento dell'emanazione dello stesso (DTF 130 V 329, consid. 2.3; DTF 125 II 591, consid. 5e/aa). Questo principio si basa principalmente sul concetto secondo il quale l'istituto del ricorso di diritto amministrativo tende in primo luogo al controllo della legalità della decisione querelata, motivo per cui eventuali modifiche delle disposizioni pertinenti intervenute durante la procedura di ricorso sono da considerarsi irrilevanti (MARCO BORGHI, *Il diritto amministrativo intertemporale*, *Revue de droit suisse [RDS] / Zeitschrift für schweizerisches Recht [ZSR]* 1983, II, pag. 487). Il fatto di applicare la regolamentazione in vigore al momento della pronuncia della prima decisione corrisponde del resto ad un principio generale del diritto pubblico (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX

UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6a ed. Zurigo 2010, n. 325 segg.).

Tuttavia, i termini di prescrizione secondo il nuovo diritto sono applicabili ai crediti nati sotto l'egida del vecchio diritto ma che non sono ancora scaduti; essi sono calcolati, comunque, a partire dall'evento che, secondo il vecchio diritto, ha costituito il loro punto di partenza (cfr. MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, op. cit., pag. 186).

Per ciò che concerne la censura di improponibilità dell'azione occorre fare riferimento alle norme in vigore al momento della fattispecie giuridicamente rilevante mentre per quella di prescrizione occorre applicare l'attuale art. 18u cpv. 3 Lferr – che in ogni caso non differisce nella sostanza dall'art. 18i cpv. 3 vLferr – secondo cui l'interessato deve annunciare per scritto le sue pretese all'impresa ferroviaria, entro 10 anni dal giorno in cui è entrata in vigore la restrizione della proprietà.

Nel caso in esame, la fattispecie giuridicamente rilevante – e quindi il punto di partenza per il termine di prescrizione – è costituita dal provvedimento adottato dall'ente pubblico che restringe la facoltà del proprietario di disporre del proprio fondo. Il potere di disposizione del fondo da parte del proprietario, nella presente vertenza, è stato limitato una prima volta con la decisione del 4 aprile 1996, con cui il Municipio di C._____ ha sospeso per due anni il rinnovo della domanda di costruzione inoltrato da D._____ SA, ex-proprietaria della particella in questione. In seguito, tale potere è stato ristretto nuovamente con la decisione dell'11 agosto 1998 con cui l'Ufficio federale dei trasporti ha negato il rilascio della licenza edilizia al nuovo proprietario ai sensi dell'allora art. 18a della legge federale del 20 dicembre 1957 sulle ferrovie..

4.

Al fine di determinare il punto di partenza del termine di prescrizione della richiesta di risarcimento avanzata dalla controparte occorre pertanto stabilire quale delle due decisioni testé citate dev'essere presa in considerazione.

4.1 Nella fattispecie, come detto, impugnando la decisione della Commissione federale di stima davanti allo scrivente Tribunale, il ricorrente contesta la proponibilità e la tempestività della richiesta di risarcimento avanzata dalla controparte. Quo alla prima censura, il ricorrente invoca in particolare l'assenza di zone riservate o allineamenti –

presupposti di un'eventuale restrizione della proprietà fondiaria suscettibile di comportare conseguenze uguali a quelle di un'espropriazione – nonché, per quanto riguarda la seconda, un errore dell'autorità inferiore nel computo del termine di prescrizione per una tale richiesta. Secondo il ricorrente, infatti, i periodi di sospensione della domanda di costruzione in oggetto vanno sommati contrariamente a quanto fatto dall'autorità inferiore e, dunque, la decisione di quest'ultima andrebbe annullata dichiarando inammissibile rispettivamente tardiva la pretesa risarcitoria della qui controparte.

4.2 La decisione di diniego della licenza edilizia dell'11 agosto 1998 alla base della restrizione della proprietà è stata resa dall'UFT in applicazione dell'art. 18a vLferr. Questa norma prevedeva che per l'edificazione e la modificazione di costruzioni e impianti non esclusivamente o prevalentemente destinati all'esercizio ferroviario era necessaria l'approvazione dell'autorità di vigilanza, segnatamente quando essi rendevano impossibile o considerevolmente più difficile l'estensione futura di impianti ferroviari (cfr. art. 18a cpv. 1 lett. d vLferr). L'approvazione doveva essere negata, se il progetto pregiudicava la sicurezza dell'esercizio ferroviario o contrastava lo scopo di una zona riservata o di un allineamento (cfr. l'art. 18a cpv. 3 vLferr). Poteva inoltre essere negata, in assenza di zone riservate o allineamenti, qualora il progetto rendeva impossibile o considerevolmente più difficile l'estensione futura di impianti ferroviari (cfr. l'art. 18a cpv. 4 vLferr). Secondo l'art. 18i cpv. 1 vLferr, se una tale restrizione della proprietà era equivalente a un'espropriazione, essa dava luogo a un'indennità integrale. Giusta l'art. 18i cpv. 2 vLferr, l'indennità era dovuta dall'impresa ferroviaria oppure, in difetto di questa, da chi aveva cagionato la restrizione della proprietà. Se le pretese erano, in tutto o in parte, contestate tornava applicabile la procedura di stima degli art. 57 segg. LEspr (cfr. art. 18i cpv. 3 vLferr). L'art. 18i vLferr corrisponde sostanzialmente all'attuale art. 18u Lferr, nella versione del 18 giugno 1999, in vigore dal 1° gennaio 2000. Quest'ultima disposizione fa invero riferimento unicamente alle restrizioni della proprietà secondo gli attuali art. 18n-18t Lferr, concernenti le zone riservate e gli allineamenti, e non contempla esplicitamente le restrizioni della proprietà derivanti, come in concreto, dal diniego dell'approvazione di progetti di terzi che potrebbero pregiudicare lo sviluppo futuro degli impianti ferroviari. Tuttavia, come correttamente rilevato dall'autorità inferiore, l'Alta Corte ha stabilito che, in applicazione dell'art. 18 vLferr, il pregiudizio derivante dal divieto di costruzioni o impianti di terzi costituenti un ostacolo allo sviluppo futuro dell'impresa ferroviaria dev'essere risarcito ai sensi dell'art. 20 vLferr e

questo pure in assenza di zone riservate o allineamenti (cfr. DTF 101 Ib 277 consid. 9 pag. 289 e rif.).

Pertanto la censura di improponibilità dell'azione di risarcimento dev'essere respinta.

4.3 Come visto in precedenza (cfr. consid. 3.2) alla prescrizione si applica l'art. 18u cpv. 3 Lferr – corrispondente all'art. 18i cpv. 3 vLferr – secondo cui l'interessato deve annunciare per scritto le sue pretese all'impresa ferroviaria, entro 10 anni dal giorno in cui è entrata in vigore la restrizione della proprietà. Tale disposizione si riferisce esclusivamente alle restrizioni della proprietà pronunciate in virtù della Lferr, motivo per cui la sospensione della richiesta di rinnovo della licenza edilizia decretata dal Municipio di C._____ in applicazione del diritto cantonale (art. 65 della legge ticinese di applicazione alla legge sulla pianificazione del territorio [LALPT]) non può entrare in linea di conto. Inoltre anche se, di fatto, la controparte non ha potuto costruire sul terreno in questione a partire dal 4 aprile 1996, giuridicamente la sospensione citata è decaduta due anni dopo la sua proclamazione concedendo nuovamente al proprietario del fondo la possibilità di richiedere il rilascio della licenza edilizia. Il fatto che questa sia stata successivamente respinta sulla base dell'art. 18a vLferr non significa che i due periodi – peraltro, come visto, sanciti su basi legali distinte – nei quali si è verificata una restrizione della proprietà debbano automaticamente sommarsi.

Pertanto, come correttamente esposto dall'autorità inferiore, la data determinante per l'inizio della prescrizione è l'11 agosto 1998. Avendo il proprietario notificato le proprie pretese risarcitorie in data 11 agosto 2008, l'azione è da ritenersi tempestiva. Di conseguenza la censura di prescrizione asserita dalla ricorrente non può trovare accoglimento.

5.

Nel contesto della presente vertenza, la questione delle spese e delle ripetibili è regolata dagli art. 114 e segg. LEspr (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 LEspr, le spese e le ripetibili sono di regola poste a carico dell'espropriante. Tuttavia, ai sensi dell'art. 63 cpv. 2 PA, nessuna spesa processuale è messa a carico dell'autorità inferiore né delle autorità federali che promuovono il ricorso e soccombono. In casu, il ricorrente è un'autorità federale. In ragione di

quanto precede, non gli possono venire addossate spese processuali, ancorché soccombente.

6. In assenza di un onorario dettagliato presentato al Tribunale, spetta a quest'ultimo, secondo il suo libero apprezzamento e sulla base dell'incarto, fissare l'indennità dovuta motivando sommariamente (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, op. cit., n. 4.87). In questo contesto, il Tribunale tiene conto dell'importanza e della difficoltà della vertenza, così come del lavoro e del tempo che il rappresentante ha a dovuto consacrarvi (cfr. art. 10 cpv. 1 e 14 cpv. 2 TS-TAF; sentenza del Tribunale amministrativo federale A-7935/2008 del marzo 2010, consid. 9). L'indennità per ripetibili dovuta all'espropriato, qui controparte, viene così fissata a franchi 1'500.— (IVA compresa) e posta a carico dell'espropriante.

(dispositivo alla pagina seguente)

Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronuncia:

1.

Il ricorso è respinto.

2.

Non si prelevano spese processuali.

3.

L'UFT è tenuto a versare alla controparte l'importo di franchi 1'500.— a titolo di indennità per ripetibili.

4.

Comunicazione a:

- ricorrente (Atto giudiziario)
- controparte (Atto giudiziario)
- autorità inferiore (n. di rif. CF 07.2008.645; Atto giudiziario)

Il presidente del collegio:

Il cancelliere:

Claudia Pasqualetto Péquignot

Federico Pestoni

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 della legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005 [LTF, RS 173.110]). 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: