

JAAC 68.60

Estratto di una decisione del Consiglio federale del 5 novembre 2003

Etablissement d'une zone réservée au sens des art. 14 ss LRN. Limitation du droit de propriété. Intérêts publics conflictuels.

- *Compte tenu des limitations temporelles et matérielles, les propriétaires des terrains concernés doivent en règle accepter la limitation du droit de propriété résultant de l'établissement d'une zone réservée (consid. 4.1).*

- *Le droit de propriété peut être limité par voie législative ou pour des motifs d'intérêt public. La possibilité d'établir une zone réservée est prévue par la loi. L'intérêt public de l'établissement d'une telle zone en vue de la construction de la semi-bretelle d'autoroute de Bellinzone est évident et incontesté (consid. 4.3).*

- *Par ailleurs, la liberté de l'entreprise électrique A. de fournir ses prestations de service public n'est pas supprimée par l'établissement de la zone réservée. Cette entreprise continue en effet à jouir de la latitude d'action nécessaire pour assurer la transmission d'énergie, les interventions urgentes de réparation du réseau, ainsi que les interventions tendant à l'amélioration de la sécurité ou celles effectuées pour améliorer le fonctionnement des installations, dans la mesure où ces opérations n'entravent pas ou ne provoquent un coût supérieur du chantier routier et ne portent pas préjudice à la détermination des alignements (consid. 4.3).*

Errichtung einer Projektierungszone gemäss Art. 14 ff. NSG. Einschränkung des Eigentumsrechts. Konflikt zwischen öffentlichen Interessen.

- Angesichts der zeitlichen und materiellen Beschränkung müssen die Eigentümer der betroffenen Grundstücke die durch die Errichtung einer Projektierungszone verursachte Einschränkung des Eigentumsrechts in der Regel akzeptieren (E. 4.1).

- Das Eigentumsrecht kann durch ein Gesetz oder aus Gründen des öffentlichen Interesses eingeschränkt werden. Die Möglichkeit, eine Projektierungszone zu errichten, ist im Gesetz vorgesehen. Das öffentliche Interesse an der Errichtung einer solchen Zone im Hinblick auf den Bau des Autobahn-Halbanschlusses von Bellinzona ist offensichtlich und unbestritten (E. 4.3).

- Ausserdem wird die Freiheit des Elektrizitätswerks A., seine Leistungen als öffentlicher Dienst zu erbringen, durch die Errichtung der Projektierungszone nicht aufgehoben. Tatsächlich behält die A. den nötigen Handlungsspielraum, um die Energieübertragung, die dringenden Interventionen zur Reparatur des Netzes sowie die Interventionen zur Verbesserung der Sicherheit oder für eine Verbesserung des Funktionierens der Installationen sicherzustellen, soweit diese Operationen die Baustelle an der Strasse nicht hindern oder verteuern und die Bestimmung der Baulinien nicht beeinflussen (E. 4.3).

Istituzione di una zona riservata ai sensi degli art. 14 segg. LSN. Restrizione del diritto di proprietà. Interessi pubblici conflittuali.

- Data la limitazione temporale e materiale, i proprietari dei fondi devono di regola accettare la restrizione del diritto di proprietà per effetto dell'istituzione della zona riservata (consid. 4.1).

- Il diritto alla proprietà può essere limitato per via legislativa o per dei motivi di interesse pubblico. La possibilità di istituire una zona riservata è prevista dalla LSN. L'interesse pubblico di una tale istituzione in vista della costruzione del semisvincolo autostradale di Bellinzona è evidente ed incontrastato (consid. 4.3).

- Inoltre, la libertà dell'azienda elettrica A. di svolgere il suo servizio pubblico non è tuttavia soppressa dalla determinazione della zona riservata. L'A. continua infatti a godere della libertà necessaria per quanto concerne la trasmissione di energia elettrica, gli interventi urgenti di riparazione, nonché per interventi di miglioramento della sicurezza o comunque finalizzati ad un migliore funzionamento degli impianti, nella misura in cui queste opere non intralcino o rincarino l'opera stradale o pregiudichino la determinazione degli allineamenti (consid. 4.3).

Riassunto dei fatti:

1. In data 4 giugno 2002, l'Amministrazione immobiliare e delle strade nazionali del Cantone Ticino ha inoltrato presso il Dipartimento federale dell'Ambiente, dei Trasporti, dell'Energia e delle Comunicazioni (DATEC) una

domanda di istituzione di una zona riservata in vista della realizzazione dello semisvincolo di Bellinzona ai sensi degli art. 14 e seguenti della legge federale dell'8 marzo 1960 sulle strade nazionali (LSN, RS 725.11).

2. In data 29 novembre 2002, il DATEC ha deciso l'istituzione di una zona riservata concernente segnatamente il mappale no. 274 RFD di M. di proprietà della Comunione ereditaria fu L. R., il mappale no. 275 RFD di M. di proprietà di A. G. e f. R., i mappali no. 300, 308 e 327 RFD di M. di proprietà dell'Azienda Elettrica AX.

3. Avverso la summenzionata decisione del DATEC hanno interposto ricorso amministrativo al Consiglio federale:

- la Comunione ereditaria fu L. R. (detta in seguito: Comunione), in data 13 gennaio 2003;

- A. G. e f. R., in data 13 gennaio 2003;

- il Comune di M. (detto in seguito: Comune), in data 13 gennaio 2003;

- l'Azienda Elettrica AX. (detta in seguito: AX.), in data 14 gennaio 2003.

3.1. Nei loro gravami la Comunione così come A. G. e f. R. chiedono lo stralcio delle particelle no. 274 rispettivamente 275 RFD di M. dalla zona riservata. Essi asseriscono infatti che la zona riservata risulterebbe incongruente rispetto al progetto generale del 14 dicembre 2001. In effetti, quest'ultimo avrebbe escluso la realizzazione del semisvincolo da nord con la conseguente costruzione di una rotonda all'altezza della particella di cui sopra. Inoltre, i ricorrenti lamentano un danno economico che sarebbe causato dall'istituzione della zona riservata, in aggiunta al blocco edilizio di dieci anni che sarebbe stato decretato dal Cantone con la zona di pianificazione cantonale, sancendo di fatto gli stessi effetti di un'espropriazione materiale. Una tale situazione violerebbe il principio costituzionale di salvaguardia della proprietà privata.

3.2. Nel suo gravame l'AX. chiede che le sia riconosciuto il diritto di eseguire liberamente lavori sui propri impianti e/o fondi senza limitazione alcuna. Essa rileva infatti che sui sedimi siti a M., ed in particolare sul mappale no. 327 RFD di M., si troverebbero impianti di particolare importanza per l'attività dell'AX. In questo luogo avrebbe sede l'unico centro di controllo e gestione della rete ad alta ed altissima tensione che alimenta il Cantone. Pertanto, il servizio pubblico di trasmissione di energia elettrica nell'interesse del Cantone sarebbe di preminente interesse pubblico.

L'esigenza di interesse pubblico relativa alla zona riservata si troverebbe così a collidere con le esigenze relative all'attività di servizio pubblico dell'AX. Infatti, l'AX. per svolgere il suo compito dovrebbe essere in grado in ogni tempo di intervenire sui propri impianti senza limitazione alcuna, sia per quanto attiene ad interventi urgenti di riparazione, sia per interventi di miglioramento della sicurezza o comunque finalizzati ad un migliore funzionamento degli impianti.

3.3. Anche il Comune, nel suo gravame, chiede lo stralcio dei mappali no. 274 e 275 RFD dalla zona riservata. Egli sostiene di essere legittimato a ricorrere, in quanto il vincolo sarebbe posto su dei terreni facenti parte del suo territorio giurisdizionale. Inoltre, anch'esso asserisce che la zona riservata risulterebbe incongruente rispetto al progetto generale, vista l'esclusione della

realizzazione dello semisvincolo da nord con la conseguente costruzione di una rotonda all'altezza di detti fondi. Infine, il Comune illustra le conseguenze che provocherebbe tale realizzazione, segnatamente le difficoltà della viabilità nonché le immissioni foniche ed atmosferiche.

4. Nelle sue osservazioni responsive del 31 marzo 2003, il DATEC chiede che i quattro ricorsi non vengano accolti.

Esso rileva come allo stadio attuale la creazione di una rotonda sarebbe solo un'ipotesi. Tale questione dovrebbe venire definita a livello di progetto esecutivo contro cui sarebbe possibile opporsi. Inoltre, per quanto concerne l'espropriazione materiale, il DATEC afferma che ci si troverebbe innanzi ad un'espropriazione materiale, quando l'uso attuale o imminente di un fondo verrebbe impedito ad esempio, da una modifica del piano regolatore. Nella fattispecie, la misura prevista sarebbe limitata nel tempo ed i ricorrenti non dimostrerebbero un uso attuale o imminente impedito dall'adozione della zona riservata. Inoltre, competente in merito alle pretese espropriative sarebbe la Commissione federale di stima del XIII° circondario e non il Consiglio federale.

Per quanto concerne l'AX., il DATEC osserva che l'istituzione di una zona riservata non inciderebbe minimamente sull'ordinaria manutenzione degli immobili. In effetti, ai sensi del art. 15 cpv. 1 LSN e del art. 9 dell'ordinanza del 18 dicembre 1995 sulle strade nazionali (OSN, RS 725.111) in una zona riservata sarebbe vietato costruire o trasformare le costruzioni esistenti accrescendone il valore, ovvero eseguire lavori edilizi, aprire cave di sabbia e discariche e modificare considerevolmente il terreno, senza permesso. Qualora la costruzione o la trasformazione di immobili si rivelasse ininfluyente ai fini dell'opera in progettazione, l'autorizzazione dovrebbe essere accordata.

Infine, il DATEC sottolinea che il Comune non sarebbe direttamente toccato dall'istituzione della zona riservata, in quanto non sarebbe proprietario di alcuna particella facente parte della zona riservata. Il ricorso di quest'ultimo sarebbe pertanto irricevibile.

5. Il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), al quale spetta l'istruzione del ricorso giusta l'art. 75 della legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA, RS 172.021), ne ha incaricato l'Ufficio federale di giustizia (UFG), Divisione dei ricorsi al Consiglio federale (art. 7 cpv. 8 dell'ordinanza del 17 novembre 1999 sull'organizzazione del Dipartimento federale di giustizia e polizia [Org-DFGP], RS 172.213.1), la quale, in data 9 maggio 2003, ha effettuato un sopralluogo. Si è trattato di un incontro informale tra gli interessati, senza stesura di un verbale.

6.1. Nelle loro osservazioni finali del 15 luglio 2003, la Comunità così come A. G. e f. R. ribadiscono e confermano quanto da loro esposto in data 13 gennaio 2003. I ricorrenti sostengono che la zona riservata che li concerne sarebbe stata istituita per garantire la progettazione di un'ipotetica rotonda. Tuttavia, essi ritengono che detta rotonda non sarebbe contemplata nel progetto definitivo, poiché sarebbe fortemente ostacolata e contestata dai comuni di M. e Bellinzona. Infine, la Comunità asserisce di avere subito un danno complessivo di circa Fr. 170'000.- a 180'000.- a causa dei vincoli

che già avrebbero dovuto sopportare in passato, nonché in virtù dei presenti vincoli. A. G. e f. R., a loro volta e per le stesse ragioni, lamentano un danno complessivo di Fr. 257'250.-.

6.2. L'AX., nelle sue osservazioni finali del 15 luglio 2003, contesta la risposta del DATEC e si riconferma integralmente nel suo ricorso. Inoltre, rileva che i lavori di manutenzione (anche ordinari) potrebbero senz'altro aumentare il valore degli impianti. Viene ancora una volta ribadita la necessità di ponderare correttamente interessi pubblici contrastanti e di salvaguardare l'interesse pubblico alla base dell'attività della ricorrente.

6.3. Nelle sue osservazioni finali del 2 giugno 2003, il Comune afferma di avere il diritto di inoltrare ricorso, in quanto proprietario della particella no. 270 RFD, parzialmente iscritta nella zona riservata.

7. Il DATEC, nelle sue osservazioni finali del 18 luglio 2003, conferma quanto già argomentato nella sua risposta del 31 marzo 2003. Egli ribadisce inoltre che le operazioni di manutenzione degli impianti dell'AX. non sarebbero soggette ad autorizzazione. Infatti, affermare che la zona riservata comporterebbe degli inconvenienti per la riparazione di un guasto o la sostituzione di materiale difettoso non troverebbe riscontro nella legge.

8. L'Amministrazione immobiliare e delle strade nazionali della Repubblica e Cantone Ticino, nelle sue osservazioni finali del 31 luglio 2003, rileva innanzitutto che, secondo l'art. 83 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost., RS 101), la Confederazione avrebbe competenza esclusiva in materia di strade nazionali. Essendo il ruolo dei Cantoni essenzialmente esecutivo, la presente decisione dovrebbe essere resa esclusivamente in applicazione del diritto federale. Inoltre, la zona di pianificazione o riservata non si confonderebbe con la pianificazione soggiacente: sarebbe un provvedimento a sé stante che, pur condizionato nei suoi effetti dall'indirizzo pianificatorio per cui si pone a tutela, provocherebbe direttamente, per la sua durata, una restrizione della proprietà. Nella presente decisione importerebbe determinare unicamente se il provvedimento si giustifichi in quanto tale; la piena tutela giurisdizionale sarebbe riservata alla contestazione, a tempo debito, della pianificazione giunta a termine.

Inoltre, la zona riservata non inibirebbe l'edificabilità dei fondi ma l'assoggetterebbe ad una verifica di compatibilità «permesso» (art. 15 e 16 LSN) con la garanzia, aggiuntiva, del pieno indennizzo qualora l'eventuale incompatibilità determini delle restrizioni equivalenti ad espropriazione (art. 17 LSN): l'esame di compatibilità sarebbe quindi una questione da verificare *in concreto* e non *a priori* ed in astratto. Inoltre, l'esistenza di una pregressa misura di diritto cantonale non sarebbe rilevante in questa sede, così come la censura di contenuti «immaginari» del piano generale ed addirittura di quelli futuri di progetto esecutivo che avrebbe comunque un proprio destino procedurale e sostanziale ed andrebbe dunque esaminata nell'apposita procedura pianificatoria «a tempo debito».

Infine, la giurisprudenza non riconoscerebbe la legittimazione ricorsuale propria al Municipio ma solo al Comune, detentore della personalità giuridica.

9. Di ulteriori singoli punti dei citati atti istruttori si dirà, ove occorra, nei considerandi in diritto.

10. Dopo esame del rapporto della Divisione dei ricorsi al Consiglio federale, il DFGP ha presentato la sua proposta di decisione al Consiglio federale in merito al seguito da dare al gravame (art. 75 cpv. 3 PA). In virtù dell'art. 76 cpv. 1 PA, il Capo del DATEC si è astenuto nella decisione del Consiglio federale.

Estratto dei considerandi:

1. Dato che i quattro gravami contestano la medesima decisione del DATEC del 29 novembre 2002, si giustifica, prescindendo dalle singole richieste diverse, per economia di giudizio, di deciderli con una sola sentenza ([DTF 115 Ib 428 f.](#), [DTF 111 II 271](#), [DTF 104 Ib 415](#), DTF 98 Ib 17 seg.; [GAAC 55.22](#)).

2. Secondo l'art. 14 LSN, il Dipartimento competente può determinare delle zone riservate. Contro tale decisione è escluso il ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale ai sensi dell'art. 99 cpv. 1 lett. c della legge federale del 16 dicembre 1943 sull'organizzazione giudiziaria (OG, RS 173.110). Secondo l'art. 72 lett. a in relazione all'art. 74 lett. a PA, il Consiglio federale è competente per trattare i ricorsi contro le decisioni dei suoi Dipartimenti, salvo, fra l'altro, nei casi in cui le decisioni sono impugnabili mediante ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale. Pertanto, in virtù dell'art. 14 cpv. 3 LSN, il Consiglio federale è competente per trattare il ricorso di cui è oggetto la decisione del DATEC.

3. La Comunione, A. G. e f. R., nonché l'AX., a cui è indirizzata la decisione oggetto dei ricorsi sono legittimati a ricorrere in virtù dell'art. 48 lett. a PA, essendo stati toccati dalla decisione impugnata ed avendo un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modifica della stessa. Visto l'esito del ricorso come pure il fatto che in ogni caso si entra nel merito, la questione concernente il diritto di ricorrere del Comune di M. può rimanere aperta.

Anche i disposti degli art. 50, 51 e 52 PA relativi al termine, al deposito, al contenuto ed alla forma dell'atto di ricorso sono stati ossequiati. Inoltre, i ricorrenti hanno regolarmente versato il richiesto anticipo spese di Fr. 700.- ciascuno.

Si entra pertanto nel merito dell'impugnativa.

4.1. Nell'ambito del piano di sistemazione e di progetti generali concernenti le strade nazionali, il Dipartimento competente, una volta uditi i Cantoni, può istituire delle zone riservate, per assicurare la disponibilità dell'area stradale (art. 6 e 14 cpv. 1 LSN; art. 7 segg. OSN). La determinazione delle zone riservate deve essere resa di pubblica ragione nei Comuni ed i piani rifiniti delle zone devono rimanere depositati presso le amministrazioni comunali. L'istituzione di zone riservate diviene esecutiva a contare dalla pubblicazione (art. 14 cpv. 3 e 4 LSN).

La determinazione di zone riservate ai sensi dell'art. 14 LSN ha come scopo l'assicurazione della disponibilità dell'area stradale, cosicché eventuali futuri acquisti di terreno da parte dello Stato non possano essere ostacolati o rincarati (art. 15 LSN). Con l'istituzione di zone riservate v'è una maggiore vigilanza sul rilascio delle autorizzazioni di costruire.

Secondo l'art. 5 LSN, le strade nazionali devono soddisfare alle esigenze superiori della tecnica della circolazione e, in particolare, consentire un andamento sicuro ed economico del traffico. Le zone riservate devono inoltre essere stabilite secondo lo stato della progettazione. In particolare, nei punti di collegamento si devono prevedere delle zone riservate che lascino sufficiente margine all'ulteriore progettazione. In più, nel caso in cui il tracciato generale di una strada non sia ancora determinato oppure siano esaminate varianti di un tracciato, le zone riservate devono essere adeguatamente estese oppure stabilite per ogni variante (art. 8 OSN).

All'interno delle zone riservate è vietato effettuare delle costruzioni o trasformare delle costruzioni esistenti senza il permesso dell'autorità competente (art. 15 cpv. 1 LSN e art. 9 OSN), il quale è ottenibile per l'effettuazione di opere edilizie che non intralciano o rincarano l'opera stradale o pregiudicano la determinazione degli allineamenti (art. 16 cpv. 1 LSN).

Le zone riservate decadono quando la decisione che determina gli allineamenti cresce in giudicato, ma al più tardi dopo cinque anni, con possibilità di proroga per tre anni (art. 17 LSN). Di conseguenza, data la limitazione materiale e temporale, i proprietari dei fondi devono di regola accettare la restrizione del diritto di proprietà per effetto dell'istituzione della zona riservata (GAAC 38.22). Essi hanno comunque diritto ad un'indennità se tale determinazione comporta delle conseguenze uguali a quelle di un'espropriazione (art. 18 cpv. 1 LSN). La procedura è comunque retta dalla legge federale del 20 giugno 1930 sull'espropriazione (LEspr, RS 711).

4.2. Nella fattispecie, per quanto riguarda le censure della Comunità, nonché di A. G. e f. R., il Consiglio federale ritiene che il DATEC ha istituito una zona riservata adeguata al progetto generale. Se tale zona corrisponde al progetto, non è da considerarsi troppo ampia. Infatti, il progetto generale non permette di determinare definitivamente l'utilizzo dell'area in questione. Sarà il progetto esecutivo a definire l'eventuale costruzione di una rotonda o di altro in detta zona. Il Consiglio federale considera pertanto appropriata l'inclusione delle particelle no. 274 e 275 RFD nella zona riservata.

Infine, il Consiglio federale sottolinea che oggetto del presente ricorso è unicamente l'istituzione della zona riservata, di conseguenza, le argomentazioni dei ricorrenti concernenti il blocco edilizio decretato dal Cantone non sono pertinenti in questa sede (art. 14 cpv. 2 LSN). Inoltre, sarebbe comunque possibile fare opposizione contro il progetto generale. In quest'ambito si potranno altresì invocare eventuali violazioni del diritto ambientale.

4.3. Secondo l'art. 26 Cost. la proprietà è garantita. In caso di espropriazione o di restrizione equivalente della proprietà (espropriazione materiale) è dovuta piena indennità. Da questa disposizione risulta che la garanzia della proprietà non è assoluta. Il diritto alla proprietà può essere limitato per via legislativa o per dei motivi di interesse pubblico (*B. Knapp*, Précis de droit administratif, Basilea e Francoforte sul Meno 1991, no. 2194).

Un interesse pubblico è un interesse considerevole che tocca un gran numero di amministratori che quest'ultimi non vogliono o non possono soddisfare con i loro mezzi (*A. Grisel*, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, p. 339).

Nella fattispecie, la possibilità di istituire una zona riservata è prevista dalla LSN (art. 14 segg. LSN). Inoltre, l'interesse pubblico di una tale istituzione in vista la costruzione dello svincolo autostradale di Bellinzona è, segnatamente per le ragioni sopra illustrate, evidente ed incontrastata. È altresì evidente ed incontrastata l'importanza del servizio pubblico di trasmissione di energia elettrica svolto dall'AX. Si tratta infatti di un'attività amministrativa destinata a soddisfare un bisogno di interesse generale (A. Grisel, op. cit., p. 109).

La libertà dell'AX. di svolgere tale servizio non è tuttavia soppressa dalla determinazione della zona riservata. L'AX. continua infatti a godere della libertà necessaria per quanto concerne la trasmissione di energia elettrica, gli interventi urgenti di riparazione, nonché per interventi di miglioramento della sicurezza o comunque finalizzati ad un migliore funzionamento degli impianti, nella misura in cui queste opere non intralcino o rincarino l'opera stradale o pregiudichino la determinazione degli allineamenti. Infatti, l'obbligo di chiedere un'autorizzazione concerne unicamente lavori più considerevoli, che vanno al di là dello svolgimento della prestazione di interesse pubblico specifica, provocanti gli effetti più sopra menzionati. L'istituzione della zona riservata non è quindi da considerarsi come un intralcio al servizio pubblico, in quanto quest'ultimo può continuare ad essere svolto regolarmente, bensì come una vigilanza finalizzata a verificare la compatibilità delle attività dell'AX. con gli altri interessi in gioco.

Pertanto, esonerare l'AX. da tale sorveglianza, che, è importante sottolinearlo, è limitata nel tempo e quindi provvisoria, corrisponderebbe alla rinuncia della garanzia finalizzata ad evitare che la realizzazione di un progetto di interesse pubblico e di rilevanza nazionale come quello della costruzione di un pezzo di strada nazionale rischi di essere ostacolato in maniera più o meno importante.

Di conseguenza, considerato che con l'istituzione di una zona riservata l'AX. non subisce delle restrizioni nell'esercizio ordinario del suo servizio pubblico, la zona riservata stabilita dal DATEC è conforme al diritto pubblico.

5. I ricorsi sono respinti nella misura in cui sono ricevibili.

(...)

JAAC 68.60 - Estratto di una decisione del Consiglio federale del 5 novembre 2003

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	2004
Année	
Anno	
Band	68
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 006 590

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.
Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.
Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.