

Tribunale federale  
Tribunal federal

{T 0/2}  
1P.51/2005 /viz

Sentenza del 9 agosto 2005  
I Corte di diritto pubblico

Composizione  
Giudici federali Féraud, presidente,  
Aemisegger, Aeschlimann, Reeb, Eusebio,  
cancelliere Gadoni.

Parti  
A.A.\_\_\_\_\_,  
B.A.\_\_\_\_\_,  
C.A.\_\_\_\_\_,  
D.A.\_\_\_\_\_,  
E.A.\_\_\_\_\_,  
ricorrenti,  
patrocinati dagli avv. Ferruccio Nessi e Fabrizio Vacchini,

contro

Stato del Cantone Ticino, 6500 Bellinzona, rappresentato dal Dipartimento del territorio, Amministrazione immobiliare e delle strade nazionali,  
via Ghiringhelli 19, 6502 Bellinzona,  
Tribunale amministrativo del Cantone Ticino,  
via Pretorio 16, casella postale, 6901 Lugano.

Oggetto  
espropriazione formale,

ricorso di diritto pubblico contro la sentenza del 23 dicembre 2004 del Tribunale amministrativo del Cantone Ticino.

Fatti:

A.

A seguito di una donazione avvenuta nel 1991, A.A.\_\_\_\_\_, B.A.\_\_\_\_\_, C.A.\_\_\_\_\_, D.A.\_\_\_\_\_.  
e E.A.\_\_\_\_\_ sono divenuti proprietari del fondo part. n. xxx di Locarno, di complessivi m2 15'911. Situato in località "Morettina", il fondo era edificato e ospitava fabbricati principalmente destinati al deposito di materiali per l'edilizia, un serbatoio con colonne di erogazione per carburanti e una palazzina di tre piani ad uso abitativo-amministrativo.

B.

Nel 1986, l'allora Dipartimento delle pubbliche costruzioni del Cantone Ticino ha pubblicato il progetto e i preventivi della circonvallazione stradale di Locarno, Minusio e Muralto, costituita dalla galleria Mappo-Morettina e dai relativi raccordi. Dopo l'approvazione dei progetti stradali con i relativi svincoli, in parte modificati a seguito del parziale accoglimento di un gravame dell'allora proprietario unico del fondo, lo Stato del Cantone Ticino ha tra l'altro promosso l'espropriazione formale del fondo n. xxx. Ha quindi pubblicato dal 26 febbraio al 27 marzo 1990 gli atti con cui chiedeva segnatamente l'anticipata immissione in possesso a partire dal 1° gennaio 1992 e offriva un'indennità di complessivi fr. 4'700'000.-. Con scritto del 26 marzo 1990 l'allora proprietario della particella si è opposto all'espropriazione totale, notificando cautelativamente una pretesa

d'indennità di fr. 15'000'000.–.

Nel seguito della procedura, all'espropriante è stata concessa l'anticipata immissione in possesso di m<sup>2</sup> 8'165 del fondo dal 1° gennaio 1992 e dei restanti m<sup>2</sup> 7'746 dal 1° gennaio 1995, dietro versamento agli espropriati degli acconti di fr. 4'000'000.– il 31 dicembre 1991 e di fr. 2'900'000.– il 31 dicembre 1994. Un ulteriore acconto di fr. 2'500'000.– è stato versato agli espropriati il 1° gennaio 1997.

C.

Dopo una lunga e complessa serie di atti procedurali, che non occorre qui evocare, il Tribunale di espropriazione del Cantone Ticino, con sentenza del 30 maggio 2003, ha stabilito in complessivi fr. 5'140'218.– l'ammontare dell'indennità di espropriazione a favore degli espropriati. Essendo tale importo inferiore agli acconti di complessivi fr. 9'400'000.– già versati dallo Stato, essi sono stati obbligati a restituire l'eccedenza di fr. 4'259'782.–, oltre interessi al saggio usuale, computati in funzione della situazione economica alla data di versamento dei singoli acconti.

D.

Adito dagli espropriati, il Tribunale cantonale amministrativo ha parzialmente accolto il ricorso con giudizio del 23 dicembre 2004. Ha riformato la sentenza di primo grado riconoscendo loro un'indennità di espropriazione di complessivi fr. 7'639'925.–, obbligandoli a restituire allo Stato l'eccedenza di fr. 1'760'075.–, oltre agli interessi al 3% dal 4 novembre 1998. La Corte cantonale ha rilevato che le disposizioni cantonali non prevedevano esplicitamente la restituzione di eventuali importi pagati in eccedenza né il pagamento di interessi sugli stessi. Ha tuttavia ritenuto che l'importo superante l'indennità definitiva di espropriazione incassato dall'espropriato poteva essere assimilato a un indebito arricchimento per una causa non avveratasi e, analogamente, doveva essere restituito con gli interessi che secondo l'esperienza potevano essere ricavati sul capitale. Ha per finire stabilito la data di decorrenza degli interessi dal 4 novembre 1998, ovvero dal momento in cui lo Stato li ha reclamati per la prima volta e ne ha fissato il tasso al 3%, corrispondente alla remunerazione media delle obbligazioni della Confederazione tra il 1997 e il 2003.

E.

Gli espropriati impugnano con un ricorso di diritto pubblico al Tribunale federale questo giudizio, chiedendo di annullare il dispositivo che li obbliga a restituire allo Stato l'importo ricevuto in eccedenza con gli interessi. I ricorrenti contestano essenzialmente l'obbligo di pagamento degli interessi, che ritengono privo di base legale e pertanto lesivo della garanzia della proprietà, del divieto dell'arbitrio e del principio della buona fede. Dei motivi si dirà, per quanto necessario, nei considerandi.

F.

Il Tribunale cantonale amministrativo si rimette al giudizio del Tribunale federale, mentre lo Stato del Cantone Ticino chiede di respingere in quanto ammissibile il ricorso.

Diritto:

1.

1.1 Il Tribunale federale esamina d'ufficio e con piena cognizione l'ammissibilità dei ricorsi che gli vengono sottoposti, senza essere vincolato dagli argomenti delle parti o dalle loro conclusioni (DTF 131 II 58 consid. 1, 129 I 337 consid. 1 e rinvii).

1.2 La decisione impugnata, che chiude un procedimento espropriativo formale del diritto cantonale, è dell'ultima istanza cantonale e finale (art. 86 e 87 OG). I ricorrenti, proprietari del fondo espropriato, sono legittimati a ricorrere (art. 88 OG). Il ricorso di diritto pubblico, tempestivo (art. 89 cpv. 1 OG) e fondato su una pretesa violazione di diritti costituzionali dei cittadini (art. 84 cpv. 1 lett. a OG), è pertanto di principio ammissibile.

1.3 Laddove i ricorrenti si limitano ad accennare genericamente ad una pretesa violazione del principio della buona fede, senza spiegare in che consisterebbe la violazione, segnatamente senza sostenere né dimostrare che lo Stato avrebbe rilasciato loro un'assicurazione di rinuncia al pagamento di interessi, sulla quale essi avrebbero potuto fare affidamento (cfr., sul principio della buona fede, DTF 129 II 361 consid. 7.1, 129 I 161 consid. 4.1 e rinvii), il gravame non adempie le esigenze di motivazione imposte dall'art. 90 cpv. 1 lett. b OG ed è pertanto inammissibile. In effetti, nell'ambito di un ricorso di diritto pubblico il Tribunale federale non applica d'ufficio il diritto, ma statuisce unicamente sulle censure sollevate e solo se sono sufficientemente motivate: il ricorso deve quindi contenere un'esauriente motivazione giuridica dalla quale si possa dedurre se, perché ed eventualmente in quale misura la decisione impugnata leda il ricorrente nei suoi diritti costituzionali (DTF 128 III 50 consid. 1c, 127 I 38 consid. 3c pag. 43, 125 I 71 consid. 1c, 492 consid. 1b).

2.

2.1 I ricorrenti non contestano l'ammontare dell'indennità di espropriazione riconosciuta dalla Corte cantonale né l'obbligo, di principio, di restituire gli acconti ricevuti in eccesso. Criticano per contro l'imposizione del pagamento di interessi su tale eccedenza, ritenendola priva di base legale e pertanto lesiva del divieto dell'arbitrio e della garanzia della proprietà. I ricorrenti rilevano che la legge cantonale di espropriazione, dell'8 marzo 1971 (LEspr/TI), non prevede una disposizione simile all'art. 19bis della legge federale sulla espropriazione, del 20 giugno 1930 (LEspr; RS 711), il cui cpv. 4 impone la restituzione dell'importo ricevuto in più. Sostengono che si tratterebbe al proposito di un silenzio qualificato del legislatore ticinese, sicché si imporrebbe, con riferimento ai principi dedotti dal codice delle obbligazioni, di fare decorrere gli interessi unicamente dal momento della fissazione definitiva dell'indennità di espropriazione.

2.2 Pur accennando a una pretesa violazione della garanzia della proprietà, i ricorrenti non contestano di per sé l'indennizzo complessivamente riconosciuto loro né sostengono in particolare che la Corte cantonale avrebbe determinato l'indennità di espropriazione in violazione del diritto costituzionale della piena indennità secondo l'art. 26 cpv. 2 Cost. Vertendo essenzialmente su una criticata applicazione del diritto cantonale in materia di pagamento di interessi sull'eccedenza oggetto di restituzione allo Stato, la censura di violazione della garanzia della proprietà potrebbe in tali circostanze confondersi con quella di lesione del divieto dell'arbitrio, esaminabile dal Tribunale federale con un potere cognitivo limitato (DTF 122 I 168 consid. 2c, 112 I 198 consid. 1b e rinvii). Visto l'esito del gravame, il quesito non deve tuttavia essere ulteriormente approfondito.

2.3 Come rilevato dalla Corte cantonale e riconosciuto dai ricorrenti, la LEspr/TI, in vigore dal 1° aprile 1972, non disciplina la questione della restituzione da parte degli espropriati di importi ricevuti superiori all'indennità definitiva né l'eventuale pagamento su tali somme di interessi. In particolare, la regolamentazione ticinese non contiene una disposizione analoga all'art. 19bis cpv. 4 LEspr, che prevede esplicitamente il rimborso dell'eccedenza.

Dai materiali legislativi scaturisce che la LEspr/TI si ispira in modo marcato alla corrispondente legge federale, così da poter fare capo, da un lato, secondo gli espressi intenti del legislatore, alla giurisprudenza federale e alla dottrina esistenti in materia, e da permettere, dall'altro lato, di evitare differenze di trattamento tra le espropriazioni cantonali e federali difficilmente comprensibili dagli espropriati. Risulta inoltre che il legislatore ha tenuto conto anche delle allora recenti leggi espropriative dei Cantoni di Berna e di Argovia (cfr. il messaggio del Consiglio di Stato al Gran Consiglio concernente il disegno di una nuova legge di espropriazione, del 9 luglio 1969 e il relativo rapporto della Commissione della legislazione, del 19 febbraio 1971, in: RVGC, sessione ordinaria autunnale 1970, pag. 1613 seg. e pag. 1634 seg.). Non appare tuttavia da detti materiali che il quesito della restituzione di importi ricevuti in eccesso e degli eventuali interessi sia stato avvertito ed affrontato dal legislatore ticinese. L'art. 19bis cpv. 4 LEspr, disposizione di carattere materiale, è d'altra parte entrato in vigore solo il 1° agosto 1972 (RU 1972 I 1076 e 1086) ed è stato introdotto in sede parlamentare, sulla base dei lavori commissionali (cfr. Boll. Uff. CN 1970, seduta del 15 dicembre 1970, pag. 782 segg.; Boll. Uff. CSt 1971, seduta dell'8 marzo 1971, pag. 98 seg.; cfr. inoltre Heinz Hess/Heinrich Weibel, *Das Enteignungsrecht des Bundes*, vol. I, Berna 1986, pag. 318). Il disegno di revisione della LEspr presentato dal Consiglio federale prevedeva infatti unicamente disposizioni di organizzazione e di procedura, volte in particolare ad accelerare l'esecuzione delle espropriazioni (cfr. il messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale sulla revisione della legge federale sulla espropriazione, del 20 maggio 1970; FF 1970 I 774 segg.). Non risulta quindi che l'esistenza e la portata dell'art. 19bis cpv. 4 LEspr, entrato in vigore posteriormente alla LEspr/TI, fosse allora nota al legislatore ticinese, che avrebbe dal canto suo scelto consapevolmente di rinunciare a disciplinare in modo analogo la questione.

Il solo fatto che una normativa simile a quella federale non sia stata introdotta successivamente nella LEspr/TI, in occasione di una sua modifica, non è decisivo, poiché il capitolo riguardante l'indennità (art. 9-19 LEspr/TI), in cui - analogamente al diritto federale - la norma si sarebbe inserita dal profilo sistematico, non è finora stato oggetto di revisioni. D'altra parte, lo stesso art. 19bis cpv. 4 LEspr prevede sì l'obbligo di restituzione dell'eccedenza, ma non dà indicazioni sul riconoscimento di un eventuale interesse a favore dell'espropriante, il legislatore federale avendo voluto lasciare la soluzione della questione alla giurisprudenza, chiamata quindi a colmare una lacuna (DTF 108 Ib 502 consid. 21b; Boll. Uff. CSt 1971, seduta dell'8 marzo 1971, pag. 98 e 100). Infine, nemmeno la legge di espropriazione del Cantone di Berna, del 3 ottobre 1965, e la previgente legge edilizia del Cantone di Argovia, del 2 febbraio 1971, disciplinavano esplicitamente gli aspetti della restituzione di importi versati superiori all'indennità di espropriazione definitiva e dell'eventuale riscossione di interessi.

L'insieme di queste circostanze non permette in sostanza di concludere che il legislatore ticinese, omettendo di prevedere nella LEspr/TI il pagamento di interessi su un'eventuale eccedenza, abbia voluto chiaramente escluderli, risolvendo quindi negativamente il quesito. La Corte cantonale, senza con ciò pronunciare una decisione lesiva della Costituzione, ha pertanto ravvisato nel silenzio della legge su tale questione una lacuna propria, di principio colmabile dal giudice (art. 1 cpv. 2 CC), e non un silenzio qualificato (cfr., su queste nozioni, DTF 127 V 38 consid. 4b/cc e riferimenti, 126 II 71 consid. 6d, 129 II 401 consid. 2.3).

3.

3.1 I ricorrenti sostengono che l'obbligo di pagamento degli interessi, così come stabilito dalla Corte cantonale, disattenderebbe comunque la giurisprudenza del Tribunale federale relativa all'art. 19bis cpv. 4 LEspr e sarebbe incostituzionale con riferimento alla data di decorrenza fissata ed al tasso applicato.

3.2 Contrariamente a quanto sembrano ritenere i ricorrenti, nella DTF 108 Ib 502 consid. 21b il Tribunale federale non ha specificato nel dettaglio casi e condizioni che giustificerebbero il pagamento di un interesse sull'importo da restituire all'espropriante, ma ha semplicemente rilevato che se questi ne pretende il pagamento, occorre innanzitutto che formuli un'esplicita domanda (cfr. anche DTF 129 II 470 consid. 8.2). D'altra parte, si trattava in quel caso di un'espropriazione fondata sul diritto federale e questo Tribunale ha statuito nell'ambito di una procedura di ricorso di diritto amministrativo (art. 77 LEspr, art. 115 OG), mentre in concreto ci si trova nel contesto di un ricorso di diritto pubblico fondato sulla pretesa violazione di diritti costituzionali dei cittadini (art. 84 cpv. 1 lett. a OG). Non è quindi al proposito sufficiente sostenere, come fanno i ricorrenti, a maggior ragione ove invocano l'arbitrio, che il versamento di interessi sarebbe nella fattispecie semplicemente inopportuno.

3.3 Comunque, visto il tenore della lettera 4 novembre 1998 del patrocinatore dello Stato al rappresentante degli espropriati, con la quale veniva chiesto il pagamento degli interessi sull'eccedenza, la Corte cantonale poteva, senza con ciò violare la Costituzione, ritenere che l'espropriante aveva validamente preteso il versamento degli interessi, come esige del resto, analogamente, la giurisprudenza resa in ambito federale (DTF 129 II 470 consid. 8.2, 108 Ib 502 consid. 21b). L'averli poi fatti decorrere da quella data, siccome esplicitamente richiesti in quell'occasione, e non soltanto dall'inoltro al Tribunale di espropriazione delle conclusioni del 9 luglio 2002, con cui l'espropriante ha formalmente ribadito tale richiesta, non è quindi manifestamente insostenibile né lesivo della garanzia della proprietà.

Limitandosi per il resto ad addurre che il tasso di interesse del 3% stabilito dalla Corte cantonale sarebbe "fantasioso ed eccessivo", i ricorrenti non dimostrano, con una motivazione conforme all'art. 90 cpv. 1 lett. b OG, ch'esso non corrisponderebbe al tasso remunerativo medio delle obbligazioni della Confederazione tra il 1997 e il 2003 e si fonderebbe quindi su accertamenti inesatti. Del resto, il tasso fissato dai giudici cantonali è inferiore al saggio usuale giusta gli art. 19bis cpv. 4 e 76 cpv. 5 LEspr, stabilito dal Tribunale federale tenendo conto di principio della situazione sul mercato dei capitali (cfr. sentenza 1E.3/2003 del 12 agosto 2003, consid. 4) e non è quindi di per sé arbitrario o altrimenti lesivo della garanzia della proprietà.

3.4 I ricorrenti accennano anche alla durata del procedimento espropriativo che ritengono eccessiva, precisando di non essere responsabili del ritardo. Sostengono che per tali ragioni non si giustificerebbe di riconoscere interessi all'espropriante.

Secondo la giurisprudenza, una procedura espropriativa eccessivamente lunga, per motivi non imputabili alla colpa o alla concolpa dell'espropriato, non deve ripercuotersi a suo svantaggio fino a violare il suo diritto costituzionale alla piena indennità sancito dall'art. 26 cpv. 2 Cost. (sentenza 1P.373/1995 del 1° aprile 1996, consid. 4b/aa, parzialmente pubblicata in ZBl 98/1997, pag. 175 segg. e riferimenti). In particolare, sotto l'invocato profilo, la garanzia costituzionale esige che il momento determinante per la valutazione dell'indennità non sia troppo distante da quello in cui viene sottratto il diritto espropriato, tenuto comunque conto che il versamento in anticipo di un importo che si avvicina alla presumibile indennità permette di massima l'acquisto di un fondo sostitutivo (DTF 116 Ia 106 consid. 3a e rinvii; sentenza 1P.373/1995, citata, consid. 4b/aa). I ricorrenti non si esprimono tuttavia su questi aspetti, segnatamente non fanno esplicitamente valere che la durata della procedura avrebbe comportato una violazione del loro diritto costituzionale alla piena indennità (art. 26 cpv. 2 Cost.). Essi nemmeno si confrontano con l'indennizzo definitivo loro riconosciuto e con le date ritenute determinanti per la sua

valutazione. Né tengono conto delle date in cui sono stati versati gli acconti e del termine (4 novembre 1998) a partire dal quale la Corte cantonale ha fatto decorrere gli interessi sull'eccedenza da restituire. Criticando in sostanza genericamente l'obbligo di pagamento degli interessi perché inopportuno, i ricorrenti si limitano

essenzialmente ad esporre una loro diversa opinione rispetto a quella dei giudici cantonali. La critica ricorsuale, disattendendo le esigenze poste dall'art. 90 cpv. 1 lett. b OG, non deve pertanto essere ulteriormente esaminata.

4.

Ne segue che il ricorso, in quanto ammissibile, dev'essere respinto. Le spese seguono la soccombenza (art. 156 cpv. 1 OG).

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1.

Nella misura in cui è ammissibile, il ricorso è respinto.

2.

La tassa di giustizia di fr. 5'000.– è posta a carico dei ricorrenti.

3.

Comunicazione ai patrocinatori dei ricorrenti, all'Amministrazione immobiliare e delle strade nazionali del Dipartimento del territorio, al Consiglio di Stato e al Tribunale amministrativo del Cantone Ticino.

Losanna, 9 agosto 2005

In nome della I Corte di diritto pubblico

del Tribunale federale svizzero

Il presidente: Il cancelliere: