

2a Camera

SENTENZA

del 28 novembre 2008

nella vertenza di diritto amministrativo

concernente nuova assegnazione e epurazione diritti reali RT

1. Tramite decisione del 12 maggio 1998 (DTA 567, 568, 569/97), il Tribunale amministrativo, accogliendo i ricorsi presentati dagli eredi fu ..., da ... e da, ha annullato le decisioni della Commissione di stima del Consorzio Raggruppamento Terreni di ... (in seguito: Commissione di stima) e, conseguentemente, la nuova assegnazione in località ... oggetto di contestazione, rinviando gli atti al Consorzio Raggruppamento Terreni di ... (in seguito: Consorzio) affinché, dopo l'entrata in vigore della nuova pianificazione locale, fissati i confini della zona edilizia e il piano viario, procedesse ad una nuova assegnazione nel rispetto dei principi vigenti nelle rispettive zone.
2. Terminata la procedura di revisione della pianificazione locale, il Consorzio, in data 15 novembre 2002, ha emanato una nuova decisione in merito alla nuova assegnazione delle particelle no. 413, 371, 742, 330, 320, 324 e 996 NA, in località ..., tramite notifica scritta della disposizione ai singoli proprietari.
Rinviando alla precedente esposizione dei piani, avvenuta nel 1994, e a quanto sancito dal Tribunale amministrativo tramite la citata decisione del 12 maggio 1998, l'autorità consortile ha, di fatto, riconfermato la nuova assegnazione in base ai piani esposti dal 5 al 25 aprile 1994 prevedendo così, fra l'altro, la realizzazione della particella stradale no. 996 che aveva dato adito al precedente ricorso davanti alla Corte amministrativa cantonale.
Nel contesto di un lungo iter procedurale tale decreto di nuova assegnazione è stato infine deferito al giudizio del Tribunale amministrativo su ricorso di ...

e dei coniugi ... che hanno postulato, in sostanza, la soppressione della particella stradale no. 996 NA e la conseguente incorporazione del sedime della stessa nei terreni di loro proprietà, per quanto confinante con detti fondi. Tramite decisione del 25 agosto 2005 (R 05 22) il Tribunale amministrativo ha accolto il ricorso imponendo l'annullamento della particella stradale no. 996 NA e rinviando gli atti al Consorzio affinché provvedesse ad assegnare, rispettivamente a ripartire, il sedime della particella in oggetto attenendosi strettamente ai principi che reggono la procedura di bonifica fondiaria.

3. Durante il periodo fra il 18 giugno e il 17 luglio 2007 il Consorzio ha proceduto alla pubblica esposizione del decreto di nuova assegnazione dei fondi in località ...

... ha impugnato tale decreto chiedendo un ampliamento del settore superiore della particella no. 324 così da permettere il passaggio pedonale da detto fondo alla particella no. 371. In via eventuale il consorziato ha chiesto l'istituzione di una servitù di passaggio pedonale a carico della particella no. 742 di ... e a favore delle sue particelle no. 324 e 371.

Tramite decisione del 27 giugno 2008, notificata il 30 giugno seguente, la Commissione di stima ha respinto l'opposizione di ... concludendo, in sostanza, come la possibilità di coltivazione dei fondi agricoli no. 324 e 371 fosse garantita sufficientemente dagli accessi attuali.

4. In data 20 agosto 2008 ... ha impugnato tempestivamente la decisione della Commissione di stima davanti al Tribunale amministrativo chiedendone la riforma in virtù della correzione del confine fra le particelle no. 371 e 742 in modo da permettere il transito diretto dalla particella no. 324 alla particella no. 371.

In via eventuale il ricorrente chiede l'iscrizione di un diritto di passaggio pedonale a favore delle particelle no. 324 e 371 ed a carico della particella no. 742, così da consentire il transito passando per la scala esistente che dalla particella no. 324 porta alla particella no. 371.

Il ricorrente sostiene come, nel contesto delle precedenti nuove assegnazioni, il passaggio fra i fondi no. 324 e 371 sarebbe sempre stato salvaguardato

tramite una striscia di terreno che collegava i due fondi e quindi permetteva il transito pedonale fra gli stessi senza passare sull'altrui proprietà.

I confini delle particelle no. 324, 371 e 742 previsti dal decreto di nuova assegnazione esposto nel 2007, invece, precluderebbero la possibilità di un transito pedonale diretto fra i due fondi del ricorrente. Dette particelle costituirebbero, di fatto e da sempre, un'unità che vedrebbe la casa d'abitazione con cantine e magazzino sita sulla particella no. 324 unita alla vigna sulla particella no. 371 tramite un collegamento costituito da una scala nel muro in sassi. L'esercizio incontestato, per centinaia di anni, di detto accesso naturale avrebbe, già prima dell'avvio dell'opera di bonifica fondiaria, creato una servitù di usucapione. In mancanza di detta possibilità di transito la vigna sarebbe raggiungibile dalla casa solo coprendo un percorso di ca. 500 metri. Inoltre, non sarebbe stata creata neppure una reale possibilità d'accesso fra la strada pubblica a monte e la particella no. 371. Tale situazione renderebbe quindi molto più difficoltosa la coltivazione della vigna e non rispetterebbe i principi della proporzionalità e della compensazione reale collidendo così con le disposizioni che reggono l'opera di bonifica fondiaria, in particolare con i disposti degli art. 1, 3 e 12 della legge cantonale sulle bonifiche fondiarie (LBF).

Tramite l'interdizione del collegamento diretto e naturale fra l'edificio dove sono site le cantine e i depositi e la vigna, imponendo così al coltivatore un percorso di ca. 500 metri, il Consorzio ostacolerebbe sensibilmente la razionale coltivazione del fondo agricolo collidendo quindi con gli scopi primari dell'opera di bonifica fondiaria. Pure i disposti dell'art. 28 LBF risulterebbero lesi in quanto la nuova assegnazione, che vede l'interdizione di un transito diretto fra le particelle no. 324 e 371 rendendo lo sfruttamento agricolo del suolo più difficoltoso sia qualitativamente che quantitativamente, si discosterebbe in peggio dal possesso vecchio. A maggior ragione, considerando che il Consorzio non avrebbe previsto la realizzazione di un accesso fra la strada pubblica a monte e la particella no. 371, gli svantaggi subiti dal proprietario sarebbero palesi e non compatibili con il citato principio della compensazione reale.

5. Tramite presa di posizione del 4 settembre 2008 la Commissione di stima ha proposto di respingere integralmente il ricorso rimproverando al consorziato di avere contestato tutte le precedenti nuove assegnazioni opponendosi, in particolare, alla realizzazione della particella stradale no. 996 che avrebbe risolto il problema degli accessi. La nuova assegnazione in giudizio corrisponderebbe al possesso vecchio e quindi il ricorrente non risulterebbe penalizzato tramite sottrazione di terreno. Una chiara delimitazione dei confini, imposta dalle caratteristiche morfologiche delle particelle interessate, separate da un muro e quindi da un confine naturale, escluderebbe la possibilità di scorporo di una striscia di terreno a valle della particella no. 742. Inoltre, l'accesso alla particella no. 371 sarebbe sufficientemente garantito, a monte, dalla strada comunale esistente. Contrariamente a quanto asserito dal ricorrente, il maggior percorso implicato da tale possibilità d'accesso non sarebbe di 500 metri bensì di soli 150 metri.
Pur non contestando la consuetudine di accedere direttamente dalla particella no. 324 alla particella no. 371 passando tramite la scala realizzata nel muro, la Commissione di stima precisa come una servitù di passaggio non sia mai esistita per cui, probabilmente, il transito sarebbe sempre stato tollerato in virtù dei rapporti di buon vicinato.
Visto che la particella no. 371 sarebbe accessibile dalla strada pubblica e che nell'ottica del dislivello di ca. 1,5-2 metri la realizzazione dell'accesso sarebbe tecnicamente possibile, la Commissione di stima non ritiene conforme al principio della proporzionalità l'aggravio della particella no. 742 con un diritto di passaggio.
6. Tramite presa di posizione del 13 settembre 2008 ..., proprietari della particella no. 742, propongono di respingere il ricorso confermando di non essere disponibili a concedere al ricorrente né una striscia del loro fondo né un diritto di passaggio sullo stesso.
7. Nella propria replica del 15 ottobre 2008 il ricorrente ribadisce, in sostanza, i concetti esposti tramite il ricorso ammettendo come il maggior percorso imposto dalla nuova assegnazione contestata non sia di 500 metri bensì di ca. 250 metri; in ogni caso detta circostanza sarebbe giuridicamente

ininfluente tenendo conto che nel possesso vecchio il percorso per la coltivazione della vigna, partendo dall'edificio sulla particella no. 324, sarebbe stato di soli 10 metri. Inoltre, la coltivazione della particella no. 324, oltre che dal considerevole maggior percorso e dalle difficoltà tecniche di realizzazione dell'accesso, sarebbe resa difficoltosa dalla mancata disponibilità di un parcheggio o di una piazzola di sosta sulla strada comunale che imporrebbe al ricorrente di realizzare simili strutture sul proprio fondo implicando dei costi sproporzionati.

Il ricorrente avrebbe contestato i precedenti decreti di nuova assegnazione, che prevedevano la possibilità di accesso diretto fra le particelle no. 324 e 371, solo in relazione alla realizzazione della strada no. 996 che avrebbe tagliato la vigna a metà. Avrebbe invece sempre accettato la situazione che vedeva le sue due particelle collegate così da permettergli il transito pedonale incondizionato. L'effettivo confine naturale tra le particelle no. 324 e 742 non sarebbe costituito dal muro caratterizzato dalla scala bensì dal piccolo muretto che costituisce i due lati esterni del rettangolo formato dal piazzale finale superiore di detta scala in pietra che collega la particella no. 324 al fondo no. 371.

Il ricorrente esprime inoltre a chiare lettere la propria disponibilità a compensare in natura la striscia di terreno della quale chiede l'attribuzione, rispettivamente la servitù di passaggio. In tal senso il proprietario della particella no. 742 non sarebbe gravato da una minor assegnazione.

8. Nella propria replica del 10 novembre 2008 la Commissione di stima contesta come il ricorrente, nell'ambito dei gravami, non abbia mai sollevato osservazioni relative a un diritto di passo tra le particelle no. 324 e 371. Egli avrebbe addirittura riconosciuto la possibilità di allacciamento della particella no. 371 tramite la strada comunale. La procedura di epurazione dei diritti reali limitati sarebbe stata formalmente esperita nel contesto della nuova assegnazione.

Da parte loro, tramite scritto del 6 novembre 2008, ... chiedono la riconferma integrale del decreto impugnato.

9. In data 28 novembre 2008, una delegazione del Tribunale amministrativo ha esperito un sopralluogo a ..., in località ..., in occasione del quale ha preso visione della situazione di fatto concedendo a tutte le parti interessate la possibilità di esprimersi verbalmente in merito al contenzioso. Gli argomenti presentati e protocollati in sede di sopralluogo saranno ripresi, per quanto utili ai fini del giudizio, nell'ambito dei considerandi in diritto.

Considerando in diritto:

1. a) Tenor l'art. 1 LBF, le bonifiche fondiarie consistono in misure, opere e costruzioni agricole aventi lo scopo di conservare o accrescere il rendimento del suolo, di facilitarne la coltivazione e di proteggerlo dalle devastazioni o distruzioni causate da fenomeni naturali.

Attraverso il modellamento e l'unione di più particelle in singoli appezzamenti, gli organi incaricati dell'opera di bonifica hanno il compito di creare le condizioni ottimali per lo sfruttamento razionale del terreno. Una delle regole basilari che reggono il criterio della nuova assegnazione nell'ambito della procedura di bonifica fondiaria è costituita dal cosiddetto principio della compensazione reale. Questo principio, che deriva direttamente dall'art. 26 della Costituzione Federale, sancisce che, nell'ambito dell'opera di bonifica fondiaria, ogni proprietario ha diritto, dopo un'adeguata deduzione per le opere comuni, ad un'attribuzione di terreno che corrisponda, sia dal punto di vista quantitativo che da quello qualitativo, alla sua proprietà fondiaria antecedente l'opera di bonifica (DTF del 13 marzo 1974 in re Lanicca c. Consorzio Bonifica Fondiaria Flerden-Urmein). Naturalmente, il principio di una piena compensazione reale, per motivi tecnici, non può garantire al singolo proprietario che gli venga attribuito del terreno assolutamente identico a quello toltogli, sia per quanto concerne la posizione, la coltivabilità, la qualità ecc. In un simile caso, l'opera di bonifica non sarebbe, per ovvi motivi, praticamente attuabile.

Di conseguenza, il proprietario, nell'interesse dell'opera di bonifica globale, deve essere disposto ad accettare alcune differenze fra il possesso vecchio e

la nuova assegnazione, sia dal punto di vista quantitativo che da quello qualitativo.

Secondo costante prassi e giurisprudenza, una deroga al principio della completa compensazione reale è, di regola, ammessa quando serie difficoltà tecniche inducono i pianificatori, nell'interesse generale dell'opera di bonifica, a decidere una minore, rispettivamente una maggiore assegnazione (O. Baenziger, *Bodenverbesserungen*, pag. 86). In simili casi, sia la minore che la maggiore assegnazione vengono conguagliate in denaro fra i proprietari interessati; conguagli che, per i motivi adottati, devono essere ridotti al minimo indispensabile in ossequio al citato principio della compensazione reale.

- b) Nell'ottica procedurale, il legislatore, a maggior ragione viste la durata e la complessità dell'opera di bonifica fondiaria, tramite le disposizioni della LBF e della relativa ordinanza (OELBF), ha strutturato l'iter formale della complessa operazione vincolando la stessa a dei parametri estremamente severi e quindi non soggetti a deroghe di sorta. Proprio per garantire al cittadino la cosiddetta "certezza di diritto" e cioè la consapevolezza costante della propria situazione legale e la contemporanea garanzia dell'Ente amministrativo pubblico che tale situazione non possa essere cambiata da fattori incerti, la procedura di bonifica fondiaria è divisa in vari stadi che, come dei compartimenti stagni, una volta chiusi, sanciscono una situazione definitiva ed immutabile. Tali stadi sono costituiti dal rilievo del possesso vecchio e dalla relativa stima dei fondi (art. 21-27 LBF) nonché dalla procedura di nuova assegnazione (art. 27 e segg. LBF). Ogni stadio soggiace a precise norme procedurali, quali la comunicazione all'interessato, personale o edittole, il termine d'impugnazione, il tentativo di transazione giudiziale e l'eventuale decisione nel merito da parte degli organi preposti. In ogni caso, al trascorrere infruttuoso dei perentori termini d'impugnazione, la situazione diventa vincolante.

Lo stadio di nuova assegnazione, che costituisce la componente più complessa dell'opera di bonifica fondiaria, comprende altresì, ai sensi dell'art. 32 LBF, l'epurazione dei diritti reali limitati e dei diritti personali annotati. In sostanza, le servitù preesistenti devono essere considerate quali decadute, mentre i tecnici incaricati dell'esecuzione dell'opera di bonifica fondiaria, tenendo conto delle necessità di ogni singola particella, sono tenuti a

riprendere o a istituire le servitù necessarie al confacente sfruttamento della nuova proprietà.

L'art. 4 OELBF, a sua volta, riprende il concetto dei vari stadi procedurali precisandone e limitandone la portata alle operazioni citate alle lett. a-l, fermo restando che la procedura di epurazione dei diritti reali limitati, ai sensi dell'art. 32 LBF, costituisce parte integrante dello stadio di nuova assegnazione previsto dall'art. 4 lett. g OELBF. Nel presente caso è ancora aperto a seguito dei citati precedenti ricorsi lo stadio della nuova assegnazione compresa l'epurazione dei diritti reali limitati.

2. Come si è potuto constatare in occasione del sopralluogo, sulla particella no. 324 sorge una vecchia casa colonica, della quale perlomeno il piano terra e le cantine sono adibiti ad un uso agricolo pertinente con la coltivazione della vigna che si trova a monte sulla particella no. 371. Incontestabilmente, la particella no. 371, caratterizzata da una superficie piantata a vigna che, in virtù delle sue dimensioni si presta alla coltivazione manuale, è sempre stata raggiunta dai coltivatori, passando per una scala in pietra che permette di superare il dislivello del terreno e quindi percorrendo, per un breve tratto, l'estremo lembo a valle della particella no. 742.

Mentre i precedenti decreti di nuova assegnazione, in seguito sostituiti da quello in giudizio, permettevano ancora la possibilità di accedere direttamente dalla particella no. 324 alla particella no. 371, la situazione in oggetto vede una chiara separazione dei fondi e quindi la mancanza di una base legale per tale accesso. In effetti, la vecchia scala in pietra si immette sulla superficie della particella no. 742, per cui non esistono i presupposti legali per permettere agli utenti della particella no. 371 di raggiungere direttamente la stessa come sempre fatto in precedenza.

Il Consorzio sostiene come l'allacciamento della particella no. 371 sia garantito dalla strada comunale a monte per cui, coprendo un maggior percorso di ca. 150 metri, sarebbe possibile coltivare la stessa partendo dalla particella no. 324.

Indubbiamente la situazione precedente, dettata dalla razionalità e dal buon senso, che vedeva di fatto il congiungimento fra la vigna e l'edificio agricolo garantito dalla vecchia scala in pietra nonché caratterizzato da un percorso di

pochi metri, costituiva e costituisce la soluzione più razionale per la coltivazione della particella no. 371. In effetti, a prescindere dal percorso sensibilmente più lungo, quantificato in 150 metri dal Consorzio e in almeno 200 metri dal ricorrente, che il decreto di nuova assegnazione impone, attualmente non esiste un accesso, neppure pedonale, che permetta il raggiungimento della particella no. 371 dalla strada comunale a monte, sostenuta da un muro di ca. 2 metri. Di conseguenza sarebbe necessario realizzare tale accesso tramite un intervento edilizio oneroso.

Ai sensi delle disposizioni e della prassi precedentemente illustrati se, da un canto, fra i compiti della bonifica fondiaria ricade quello di creare una chiara situazione di proprietà, vincolata il meno possibile da oneri, aggravii e servitù, e di permettere, per quanto possibile, un allacciamento indipendente di tutte le particelle alle vie pubbliche, d'altro canto il perseguimento di detto scopo è soggetto al rispetto del principio della proporzionalità che, in sostanza, impone all'ente pubblico di trovare una soluzione logica e razionale che non imponga né allo stesso né al consorzio oneri sproporzionati con il fine che si intende raggiungere. Di conseguenza, pur premessa l'opportunità di eliminare le servitù preesistenti, per quanto rese obsolete dalle nuove possibilità di allacciamento dei fondi, la prassi impone di conservare o di istituire delle servitù quando il nuovo allacciamento implicherebbe per l'interessato un onere sproporzionato nei confronti dell'aggravio di un proprietario terzo sia nell'ottica di un eccessivo maggiore percorso che in quella dei costi di realizzazione.

Nel caso in giudizio, come il sopralluogo ha dimostrato, la particella no. 324 è di fatto allacciata alla particella no. 371 tramite un accesso che ha permesso la coltivazione di quest'ultima durante l'arco di diversi decenni. La superficie della particella no. 742 interessata dal transito d'accesso alla particella no. 371, limitato dalla situazione morfologica al passaggio pedonale, è esigua e riguarda l'estremo spigolo a valle della stessa. Alla luce di tale situazione, premesso che la procedura di nuova assegnazione include l'epurazione dei diritti reali limitati, il Tribunale amministrativo ritiene che la soluzione più conforme al principio della proporzionalità sia quella di istituire un diritto di passaggio pedonale sull'angolo a valle della particella no. 742, così da permettere l'accesso diretto pedonale dalla particella no. 324 alla particella

no. 371 e viceversa, come sin'ora goduto. Tale onere risulta per il proprietario della particella no. 742 meno incisivo dello scorporo di una pur minima parte della stessa e quindi meglio conforme al citato principio della proporzionalità. Alla luce di quanto esposto, quindi, il ricorso deve essere accolto parzialmente nell'ottica della richiesta subordinata dell'istituzione di un diritto di passaggio pedonale a favore delle particelle no. 324 e no. 371 e a carico della particella no. 742, tale da permettere il transito tramite la scala in pietra esistente.

In via abbondanziale giova rilevare che, nel caso dell'azzonamento delle particelle agricole in località ... e quindi di una confacente urbanizzazione delle stesse ai fini della sovraedificazione, la servitù di passaggio pedonale in oggetto che, allo stato attuale, serve unicamente per la coltivazione agricola della particella no. 371, potrebbe divenire obsoleta e quindi il proprietario gravato ne potrebbe chiedere la cancellazione.

3. Visto l'esito del ricorso che viene parzialmente accolto, le spese di procedura sono accollate in ragione della metà al ricorrente, in ragione di 1/3 al Consorzio e in ragione di 1/6 ai convenuti proprietari della particella no. 742 (art. 72 cpv. 1 LGA). Al ricorrente viene riconosciuto a titolo di ripetibili un indennizzo, ridotto e limitato alla procedura in sede di Tribunale amministrativo, dell'ammontare di fr. 2'500.-- (IVA inclusa) che dovranno essere versati nella misura di 2/3 da parte del Consorzio e di 1/3 da parte dei convenuti ...

Il Tribunale decide:

1. Il ricorso è parzialmente accolto ai sensi dei considerandi e gli atti vengono rinviati al Consorzio ai fini dell'istituzione di un diritto di passaggio pedonale a favore delle particelle no. 324 e no. 371 ed a carico della particella no. 742.

2. Vengono prelevate

- una tassa di Stato di	fr. 2'000.--
- e le spese di cancelleria di	fr. 344.--
totale	<u>fr. 2'344.--</u>

il cui importo sarà versato per metà da ..., per 1/3 dal Consorzio Raggruppamento Terreni di ... e per 1/6 da ..., entro trenta giorni dalla notifica della presente decisione all'Amministrazione delle finanze del Cantone dei Grigioni, Coira.

3. A ... viene riconosciuto, a titolo di ripetibili un indennizzo di fr. 2'500.-- (IVA inclusa), che saranno versati in misura di fr. 1'666.70 da parte del Consorzio Raggruppamento Terreni di ... e in misura di fr. 833.30 da parte di ...