

MESSAGGIO

del Consiglio di Stato al Gran Consiglio,
concernente il ricorso del Comune di Camorino contro la dichiarazione
della pubblica utilità della fermata ferroviaria di Sant'Antonino

(del 19 luglio 1961)

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

1. Con risoluzione del 27 gennaio 1953 il Consiglio di Stato approvava, riservato l'esito di eventuali ricorsi, gli atti presentati dal Municipio di Sant'Antonino in vista della costituzione di un consorzio obbligatorio fra gli interessati nella costruzione di un secondo fabbricato e relativi impianti alla fermata ferroviaria di Sant'Antonino. Con la medesima risoluzione si ordinò altresì il deposito dei detti atti (piani di progetto FFS e accordi di partecipazione alla spesa; piano di situazione generale e riparto della spesa) presso la Pretura di Bellinzona, dove gli interessati potevano prenderne cognizione durante il periodo di deposito di un mese a decorrere dalla pubblicazione sul Foglio ufficiale, avvenuta il 30 gennaio 1953, con facoltà di ricorso entro il periodo di deposito, come di legge.

Della facoltà di appello si avvalsero i Comuni di Camorino e di Gudo con ricorsi rispettivamente del 27 febbraio e del 2 marzo 1953; in questa sede interessa peraltro unicamente il ricorso del Comune di Camorino.

Quest'ultimo ha sollevato preliminarmente un'eccezione d'ordine, secondo cui la risoluzione governativa concernente l'istituzione del consorzio non sarebbe valida in quanto non comunicata al Comune ricorrente nè pubblicata sul Foglio ufficiale.

A prescindere da quanto si dirà al punto 3, si può subito affermare che l'eccezione non è però fondata. Secondo la legge sui consorzi del 21 luglio 1913 esistono vari stati di procedura. In un primo tempo, sulla domanda di uno o più interessati o sulla proposta del Dicastero competente, e ritenuta la presunzione di pubblica utilità, il Consiglio di Stato ordina :

- a) la compilazione del progetto delle opere da eseguirsi;
- b) la perizia della spesa occorrente;
- c) ove sia il caso, i rilievi tecnici delle località che hanno relazione con le opere, la formazione delle relative mappe di comprensorio, la classificazione delle zone che potranno risentire vantaggio e la stima delle proprietà o degli enti soggetti al consorzio;
- d) il riparto della spesa fra gli interessati (art. 6).

Presentati ed esaminati questi atti, il Consiglio di Stato può approvarli o non approvarli, chiedendo eventualmente la loro ulteriore completazione; nel primo caso dichiara nel contempo la pubblica utilità delle opere ed ordina il deposito degli atti stessi, durante il termine di un mese affinché gli interessati possano prenderne conoscenza. Il relativo decreto è pubblicato sul Foglio ufficiale del Cantone, con l'elenco degli interessati, a ciascuno dei quali dovrà essere comunicato per posta un esemplare della pubblicazione (art. 8). Ogni opposizione deve, sotto perenzione, essere insinuata al Consiglio di Stato per scritto entro il termine di deposito (art. 9). Di competenza del Gran Consiglio sono soltanto i

ricorsi che contestano la pubblica utilità; gli altri gravami sono di competenza del Consiglio di Stato, che pronunzia quando la dichiarazione di pubblica utilità è cresciuta in giudicato (art. 10).

Si dà quindi in un primo tempo una stretta procedura d'ufficio (art. 6 e in parte anche 8), e più tardi una procedura in contraddittorio. La pubblica utilità dichiarata al termine della procedura d'ufficio è perciò sottoposta ad una condizione risolutiva, più precisamente alla reiezione dei ricorsi e alla conseguente definitiva pronuncia del Gran Consiglio.

Secondo quanto risulta dagli atti, prescindendo da qualche errore puramente formale contenuto nel dispositivo delle risoluzioni 13 maggio 1952 e 27 gennaio 1953, che non è però tale da cagionare nullità, la procedura di legge nel presente caso è stata regolarmente osservata. Infatti, la risoluzione 13 maggio 1952 è quella prevista dall'art. 6 Legge sui consorzi: essa non doveva essere comunicata agli interessati né essere pubblicata sul Foglio ufficiale, dal momento che il procedimento contraddittorio prende inizio appunto solo più tardi. La dichiarazione di pubblica utilità prevista dall'art. 8 è impugnabile con ricorso è semmai quella di cui alla risoluzione del Consiglio di Stato del 27 gennaio 1953, regolarmente pubblicata sul Foglio ufficiale e comunicata agli interessati.

2. Nel merito, il Comune di Camorino eccepisce in sostanza:

- che il contributo chiesto dalle FFS per i lavori alla fermata di Sant'Antonino è stato direttamente regolato tra gli interessati, l'Assemblea comunale di Sant'Antonino del 3 febbraio 1952 avendo incondizionatamente accettato il pagamento di un contributo di Fr. 7.000,—;
- che l'obbligo assunto dal Comune di Sant'Antonino esclude di per sé la possibilità e la necessità della costituzione di un Consorzio ed è la migliore dimostrazione che le « eseguite opere interessano lui solo, e non sono di utilità per altri enti » (ricorso, pag. 3);
- che le FFS non hanno alcun diritto di chiedere contributi ai Comuni per opere che sono direttamente connesse con l'esercizio delle strade ferrate.

Il Comune ricorrente conclude poi per il rigetto della dichiarazione di pubblica utilità e della domanda di costituzione del Consorzio; subordinatamente, per l'esclusione del Comune di Camorino dall'eventuale consorzio e dal riparto delle spese.

Con risoluzione 13 ottobre 1955 il Consiglio di Stato, erroneamente deducendo che la pubblica utilità non era contestata, approvava il riparto della spesa fra gli enti pubblici interessati, che prevedeva a carico del Comune di Camorino un contributo di Fr. 1.050,—, pari al 15 % della spesa di Fr. 7.000,—. Il Comune di Camorino adiva però immediatamente codesto Gran Consiglio, affermando in ordine l'incompetenza del Consiglio di Stato a decidere il ricorso sulla dichiarazione di pubblica utilità, e riproponendo nel merito le stesse allegazioni e impugnative precedentemente esposte.

3. Occorre esaminare preliminarmente se la risoluzione 27 gennaio 1953 del Consiglio di Stato sia addirittura impugnabile con ricorso al Gran Consiglio anche laddove pronuncia, seppure solo implicitamente, sulla dichiarazione di pubblica utilità.

Si è discusso in precedenza sull'estensione del diritto di ricorso e sulle Autorità che sono chiamate a decidere le contestazioni circa la pubblica utilità dichiarata in virtù della legge sui consorzi del 21 luglio 1913.

Ora, secondo la legge cantonale di espropriazione del 16 gennaio 1940, la dichiarazione di pubblica utilità per opere di Comuni, Patriziati, *Consorzi* ed altri enti di diritto pubblico la cui spesa prevista non superi i Fr. 30.000,— è di competenza *inappellabile* del Consiglio di Stato.

Si è dunque di fronte a due norme di diritto contrastanti: da un lato l'art. 10 legge sui consorzi che prevede l'appellabilità al Gran Consiglio; dall'altro lato l'art. 3 legge di espropriazione, che la esclude entro determinati limiti di valore.

La questione, che non è meramente accademica e che finora non risulta sia stata risolta, merita dunque un esame più approfondito.

Il legislatore del 1902 si era conformato alla regola costituzionale, richiedendo un decreto legislativo (che è legge vera e propria) per la dichiarazione della pubblica utilità; poi con una novella del 1925, fu stabilito che questo attributo delle opere pubbliche fosse decretato dal Consiglio di Stato, salvo ricorso alla Commissione dell'Amministrativo in ogni caso di opera cantonale, mantenuta tale facoltà di ricorso nelle opere comunali e patriziali, quando il preventivo della spesa non superi i Fr. 5.000,— (cfr. rapporto 19 ottobre 1939 della Commissione della Legislazione circa il progetto di legge sull'espropriazione forzata).

Questo principio che esigea il decreto legislativo per la dichiarazione di pubblica utilità era peraltro già stato oltrepassato dalla precedente legge sui Consorzi del 1913, che attribuì al Consiglio di Stato la competenza a decretare la pubblica utilità nella speciale materia consortile, salvo il ricorso al Gran Consiglio di cui si è già tenuto parola più addietro.

Il legislatore volle dunque in origine favorire la costituzione dei consorzi con una più sollecita procedura, per cui sembra ora più aderente alla sua volontà risolvere il problema dell'appellabilità che qui si discute secondo le più favorevoli disposizioni della legge di espropriazione, nel senso cioè di limitare tale appellabilità alle opere la cui spesa prevista supera i Fr. 30.000,—. Con ciò si viene a risolvere il contrasto che in concreto si verifica di due principi fondamentali di diritto («lex posterior derogat anteriori» contro «lex specialis derogat generalis») nel senso di dare la prevalenza alla forza dispositiva della legge posteriore.

In queste condizioni, il ricorso del Comune di Camorino, che si riferisce ad un'opera di pubblica utilità di spesa inferiore ai Fr. 30.000,—, deve considerarsi irricevibile, e pertanto da respingere già in ordine.

4. Nel merito si osserva quanto segue :

L'art. 29 della legge sui consorzi del 21 luglio 1913 contiene una norma generale con cui sancisce il principio della possibilità della istituzione di consorzi per qualsivoglia opera di pubblico interesse. Come la maggior parte delle leggi di espropriazione, nemmeno la legge sui consorzi prevede però regole generali per determinare in quali casi concorra quella pubblica utilità per cui può farsi luogo ad espropriazione o anche soltanto alla imposizione di contributi, nè tanto meno precisa quali siano poi le opere e i lavori che possono a quell'effetto considerarsi d'interesse pubblico, lasciando in questa materia ampio potere discrezionale all'Autorità via via chiamata a dare in merito il proprio giudizio. Questo per il fatto che, come è ben comprensibile e come fu già osservato nel rapporto della Commissione del Gran Consiglio incaricata dell'esame del progetto di legge sui consorzi (v. verbali GC 1913, pag. 724 e seguenti), «l'interesse pubblico ci si presenta come concetto non assoluto, ma relativo, potendo ciò che era utile ieri in un determinato luogo, non esserlo più oggi in un luogo diverso». In linea di principio si dovrà su questo punto concludere con il Sabbatini che è utile « tutto ciò che corrisponde a un bisogno pubblico, ciò che giova alla sicurezza, al benessere, alla prosperità generale » (Espropriazioni per pubblica utilità, I. pag. 175).

5. Che i suddetti presupposti fondamentali ricorrano in concreto sembra cosa non dubbia, non appena si ponga attenzione alla peculiare natura dell'opera progettata e agli indiscutibili e diretti vantaggi che essa porta e porterà alla zona adiacente e al sempre più numeroso pubblico che fa capo per ragioni di

lavoro, di turismo, di commercio ecc., alle stazioni ferroviarie. E per quanto il problema più da vicino interessa il Comune di Camorino si osserva che la particolare situazione dei luoghi quale risulta dalla planimetria e dai documenti in atti è tale da giustificare sotto ogni aspetto la dichiarazione di pubblica utilità e l'imposizione di un contributo in proporzione del vantaggio che il Comune sarà per ritrarre dalle eseguite opere (art. 4 legge sui consorzi).

6. Per queste considerazioni il Consiglio di Stato ritiene sostanzialmente infondate tutte le censure mosse dal ricorrente e propone al Gran Consiglio la reiezione dei ricorsi inoltrati nella misura in cui gli stessi tendono a contestare la pubblica utilità della fermata ferroviaria di Sant'Antonino.

Vogliate gradire, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, l'espressione del migliore ossequio.

Per il Consiglio di Stato,

Il Presidente :

Stefani

Il Consigliere segretario di Stato :

Zorzi
