

# **BGer 1A.191/2001 vom 22. Mai 2002**

Bundesgericht, 2002-05-22, IT

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1A.191\\_2001](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1A.191_2001)

FR: TF 1A.191/2001 du 22 mai 2002

IT: TF 1A.191/2001 del 22 maggio 2002

## **Regeste**

Espropriazione

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Il Tribunale federale esamina d'ufficio e con piena cognizione l'ammissibilità dei ricorsi, senza essere vincolato, in tale ambito, dagli argomenti delle parti o dalle loro conclusioni ( DTF 128 II 46 consid. 2a, 127 III 41 consid. 2a, 126 I 257 consid. 1a).

#### **E. 1.1**

Secondo l' art. 34 cpv. 1 LPT il ricorso di diritto amministrativo (art. 97 segg. OG) è ammesso contro le decisioni cantonali di ultima istanza concernenti - come nel caso in esame - indennità per restrizioni della proprietà ai sensi dell' art. 5 cpv. 2 LPT . La legittimazione a far valere la pretesa di indennità per espropriazione materiale è retta innanzitutto dal diritto cantonale (Enrico Riva in: Aemisegger/Kuttler/Moor/Ruch/, editori, Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zurigo 1999, n. 196 all'art. 5, con riferimento alla sentenza inedita del 16 marzo 1983 nella causa Winterthur, consid. 3): essa presenta però una sufficiente connessione con l'applicazione del diritto federale, segnatamente con il merito dell'espropriazione stessa e può quindi essere esaminata nell'ambito del ricorso di diritto amministrativo; pure in quest'ambito viene esaminata la validità del vincolo dal profilo formale (cfr. DTF 116 Ib 235 consid. 1b, 113 Ib 87 consid. 1; cfr. pure DTF 125 II 10 consid. 2a, 124 II 409 consid. 1d/dd). In tali casi, essendo in discussione l'applicazione di diritto cantonale autonomo, il giudice amministrativo federale esamina tuttavia le censure nello stesso modo e con la stessa cognizione di quando statuisce, come giudice costituzionale, su un ricorso di diritto pubblico ( DTF 125 II 1 consid. 2a, 123 II 9 consid. 2, 16 consid. 3a). Lo Stato del Cantone Ticino, obbligato dalla precedente istanza a indennizzare i proprietari del fondo in discussione, è legittimato a proporre il ricorso di diritto amministrativo ( art. 34 cpv. 2 LPT ; DTF 118 Ib 196 consid. 1a). Sotto questi aspetti, il ricorso, tempestivo ( art. 106 cpv. 1 OG ), è pertanto ricevibile.

#### **E. 1.2**

Con il ricorso di diritto amministrativo si può far valere la violazione del diritto federale, compreso l'eccesso o l'abuso del potere di apprezzamento ( art. 104 lett. a OG ). Poiché l'istanza inferiore era un'Autorità giudiziaria, il Tribunale federale non può scostarsi dai fatti accertati, salvo ch'essi siano manifestamente inesatti o incompleti o siano stati constatati violando norme essenziali di procedura ( art. 105 cpv. 2 OG ; DTF 127 II 297 consid. 2a, 125 II 369 consid. 2d); esso non può vagliare nemmeno la censura di inadeguatezza, non prevista dall' art. 34 LPT (art. 104 lett. c n. 3 OG). Il quesito di sapere se sia dovuta un'indennità per espropriazione materiale attiene al diritto e il Tribunale federale lo esamina

liberamente ( DTF 115 Ib 408 consid. 1b), anche se esso si impone un certo riserbo quando devono essere valutate situazioni locali.

### **E. 1.3**

Salvo eccezioni che qui non ricorrono, il Tribunale federale - non vincolato dai motivi che le parti invocano - non può scostarsi dalle loro conclusioni, a loro vantaggio o pregiudizio ( art. 114 cpv. 1 OG ; DTF 119 Ib 366 consid. 3). Nel caso in esame, le controparti non hanno impugnato il giudizio cantonale di ultima istanza a titolo indipendente, né la procedura del ricorso di diritto amministrativo conosce, in un caso come il presente, il ricorso adesivo ( DTF 110 Ib 29 consid. 2; cfr. pure DTF 107 Ib 341 consid. 4, 106 V 247 consid. 1; Alfred Kölz/Isabelle Häner, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2a ed., Zurigo 1998, n. 981). La richiesta delle controparti di riconoscere loro ulteriori indennità oltre a quelle stabilite dalla Corte cantonale è volta a riformare a danno dello Stato la sentenza impugnata ed è quindi improponibile.

### **E. 2**

Il ricorrente - che richiama la sentenza 17 giugno 1999 del Tribunale amministrativo del Cantone Zurigo (pubblicata in ZBl 101/2000, pag. 551 segg.) - sostiene che la Corte cantonale avrebbe dovuto riconoscere la legittimazione a far valere la richiesta d'indennità solo al proprietario del fondo al momento dell'entrata in vigore del provvedimento pianificatorio costitutivo di espropriazione materiale. Questo proprietario era, il 28 dicembre 1983, C.\_\_\_\_\_, cui è succeduta la comunione ereditaria composta da D.\_\_\_\_\_, E.\_\_\_\_\_, F.\_\_\_\_\_, A.\_\_\_\_\_ e B.\_\_\_\_\_; vista tuttavia l'estromissione di quest'ultimo dalla comunione ereditaria il 15 settembre 1992, e in mancanza di un accordo sulla cessione della pretesa, l'istanza presentata il 27 dicembre 1993 da F.\_\_\_\_\_, in rappresentanza dei membri rimanenti della comunione, avrebbe dovuto, secondo lo Stato ricorrente, essere dichiarata inammissibile. La determinazione del titolare della pretesa d'indennità per espropriazione materiale è lasciata al diritto cantonale (Riva, op. cit., n. 196 all'art. 5 e riferimenti; Peter Hänni, *Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht*, 4a ed., Berna 2002, pag. 629), tant'è che la sentenza del Tribunale amministrativo zurighese richiamata dal ricorrente è fondata essenzialmente sul § 183bis cpv. 1 della legge zurighese di applicazione del codice civile svizzero, del 2 aprile 1911. La questione non è regolata esplicitamente nel diritto ticinese, l'art. 39 cpv. 1 della legge cantonale di espropriazione, dell'8 marzo 1971 (LEspr/TI), limitandosi a prevedere che le pretese per vincoli configuranti gli estremi dell'espropriazione materiale devono essere fatte valere entro il termine di dieci anni dal giorno in cui è entrato in vigore il provvedimento (cfr. anche la sentenza del Tribunale cantonale amministrativo del 12 settembre 2000 nella causa R., consid. 3, pubblicata in RDAT I-2001, n. 31, pag. 119 segg.). In tali circostanze, ritenuto che in sede di divisione gli eredi che componevano inizialmente la comunione ereditaria non si erano riservati il diritto di far valere la pretesa d'indennità, la Corte cantonale poteva ritenere, senza incorrere nell'arbitrio, che il credito di esproprio seguisse i cambiamenti di proprietà della particella e spettasse quindi, il 27 dicembre 1993, a F.\_\_\_\_\_ e A.\_\_\_\_\_, proprietari del fondo a quel momento (cfr., sulla nozione di arbitrio, DTF 125 I 1 consid. 2b/aa, 124 I 247 consid. 5, 123 I 1 consid. 4a). Questa soluzione appare sostenibile anche in considerazione del termine decennale di prescrizione, previsto dall' art. 39 cpv. 1 LEspr /TI, entro il quale si può contare su cambiamenti di proprietà, ed è d'altra parte conforme sia alla giurisprudenza federale sia alla dottrina dominante (sentenza del 16 marzo 1983 citata, consid. 3c; Riva, op. cit., n. 196 all'art. 5;

Hänni, op. cit., pag. 629). Né vale l'accenno del ricorrente alla sentenza DTF 112 Ib 496 consid. 3e pag. 510. Essa non tratta il quesito, qui litigioso, della legittimazione a far valere la pretesa d'indennità per espropriazione materiale, né specifica la nozione di proprietario colpito, ma precisa la natura e le caratteristiche della pretesa d'indennizzo per espropriazione materiale rispetto ad altri provvedimenti preparatori nell'ambito dell'espropriazione formale. Il quesito della successione nel processo, risolto dai giudici cantonali in applicazione degli art. 102 a 110 del codice di procedura civile ticinese, cui rinvia l'art. 24 della legge di procedura per le cause amministrative, del 19 aprile 1966, non è censurato d'arbitrio dal ricorrente né è qui in discussione: non occorre quindi esaminare se gli attuali proprietari della particella siano validamente subentrati nella causa ai titolari del credito (F. \_\_\_\_\_ e A. \_\_\_\_\_) che, con altri, l'avevano introdotta.

### **E. 3.1**

Il ricorrente nega la realizzazione dell'espropriazione materiale e sostiene che il vincolo litigioso sarebbe soltanto indicativo, senza effetti giuridici in mancanza del suo inserimento in un piano generale o in un piano regolatore delle strade cantonali. L'art. 8 della legge cantonale sulle strade, del 23 marzo 1983 (LStr/TI), nel tenore vigente il 1° luglio 1983, data dell'entrata in vigore, assegnava al piano direttore delle strade cantonali, quale parte del piano direttore cantonale, lo scopo di fissare gli obiettivi generali della politica stradale del Cantone, di stabilire il modo e i mezzi per il loro conseguimento e di fornire indicazioni per coordinare la pianificazione locale. Le previsioni del piano direttore erano poi sviluppate e precisate nei piani generali, che indicavano in particolare il tracciato delle strade (art. 11 LStr/TI) e che, approvati dal Consiglio di Stato, vincolavano le autorità e i privati (art. 15 e 16 cpv. 1 LStr/TI). Già la previgente legge sulla costruzione, sulla manutenzione e sull'uso delle strade cantonali, del 17 gennaio 1951, istituiva un piano regolatore delle strade cantonali, nel quale venivano iscritti i progetti approvati dal Gran Consiglio (art. 4). Secondo l'art. 55 cpv. 1 LStr/TI i piani regolatori delle strade cantonali adottati conformemente al vecchio diritto conservavano la loro validità fino alla scadenza, ritenuto l'adeguamento al piano direttore, ed erano equiparati ai piani generali secondo gli art. 11 segg. LStr/TI (art. 55 cpv. 3 LStr/TI). L'art. 16 cpv. 2 lett. c della previgente legge edilizia cantonale, del 19 febbraio 1973 (vLE), imponeva inoltre di indicare nel piano regolatore comunale la rete delle vie di comunicazione; secondo l'art. 18 cpv. 1 del regolamento di applicazione, del 22 gennaio 1974, il piano regolatore delle strade cantonali doveva essere trascritto nei piani regolatori comunali.

### **E. 3.2**

Nella fattispecie, è stato accertato in sede cantonale che la strada litigiosa non è mai stata inserita nel piano direttore né è stata mai indicata in un piano generale, o altrimenti assoggettata a una specifica procedura di pianificazione delle strade cantonali. L'attuale art. 12 cpv. 2 LStr/TI secondo cui quando un'opera stradale cantonale è già inserita in un piano regolatore comunale, esso sostituisce il piano generale, è entrato in vigore solamente il 15 marzo 1995 e non si applica quindi in concreto (cfr. pure la sentenza del Tribunale della pianificazione del territorio del 2 ottobre 1996, nella causa B., consid. 3, pubblicata in RDAT I-1997, n. 40, pag. 109 segg.). Il Consiglio di Stato ha approvato, il 28 dicembre 1983, il piano regolatore di Intragna, che includeva il vincolo in discussione. Il piano regolatore entra in vigore con l'approvazione, che ha effetto costitutivo, e da tale data diventa vincolante per ognuno (art. 25 cpv. 1 vLE; cfr. pure art. 26 LPT e art. 39 seg. della legge cantonale di applicazione della LPT, del 23 maggio 1990; cfr. Adelio Scolari,

Commentario della legge edilizia del Canton Ticino, Lugano 1976-1991, n. 1 all'art. 21); l'approvazione permette pure all'Autorità cantonale di esercitare il compito di sorveglianza sulle autorità comunali quando adottano il loro strumento pianificatorio il quale, una volta entrato in vigore, è presunto rispondere alle esigenze legali ( DTF 120 Ia 227 consid. 2c e d; Alexander Ruch in: Aemisegger/Kuttler/Moor/Ruch/, editori, Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zurigo 1999, n. 10 segg. all'art. 26). In concreto il Governo, che era l'autorità competente per approvare il piano regolatore (art. 21 e 25 vLE), ha esaminato, respingendolo, il ricorso dell'allora proprietario, diretto essenzialmente contro il tracciato stradale. Il mancato inserimento della strada litigiosa in uno strumento pianificatorio di rango cantonale non costituisce in tali circostanze un vizio particolarmente grave e manifesto, tale da rendere nulla la decisione governativa che ha approvato il piano e avallato conseguentemente il vincolo in discussione (cfr. Ruch, op. cit., n. 25 all'art. 26; cfr., sulla nullità, DTF 122 I 97 consid. 3a/aa e rinvii; Marco Borghi/Guido Corti, Compendio di procedura amministrativa ticinese, Lugano 1997, pag. 208 seg.). Ne consegue che la Corte cantonale poteva, senza incorrere nell'arbitrio, ritenere, viste le particolarità della fattispecie, che con l'approvazione (e l'entrata in vigore) del piano regolatore di Intragna, il provvedimento pianificatorio fosse diventato effettivo e che, avendo determinato la pianificazione in quel comparto, fosse da tenere in conto. Il 28 dicembre 1983 è quindi in concreto il momento determinante per giudicare se i presupposti dell'espropriazione materiale fossero adempiuti ( DTF 121 II 317 consid. 12d/bb pag. 347, 417 consid. 3a).

#### **E. 4**

Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, richiamata dalla Corte cantonale, vi è espropriazione materiale quando l'uso attuale o il prevedibile uso futuro di una cosa è vietato o limitato in modo particolarmente grave, così che il proprietario è privato di una delle facoltà essenziali derivanti dal diritto di proprietà: una limitazione di minore importanza può ugualmente costituire espropriazione materiale se essa colpisce un solo proprietario o un numero limitato di proprietari, in modo che - fosse negato l'indennizzo - essi dovrebbero sopportare un sacrificio eccessivamente gravoso e incompatibile con il principio d'uguaglianza. In entrambi i casi, il miglior uso del fondo è da prendere in considerazione solo se, nel momento determinante, che coincide con l'entrata in vigore della misura restrittiva, esso appare molto probabile in un avvenire prossimo; quale miglior uso futuro viene di regola considerata la possibilità di costruire: al riguardo devono essere presi in linea di conto tutti gli elementi di fatto e di diritto da cui tale possibilità dipende (v. da ultimo DTF 125 II 431 consid. 3a e rinvii).

#### **E. 4.1**

I Giudici cantonali hanno considerato adempiuto un caso di espropriazione materiale fondandosi essenzialmente sulla presenza del vincolo litigioso, che avrebbe impedito l'assegnazione immediata dell'intera particella alla zona residenziale intensiva R3; d'altra parte, i vincoli per la strada e il posteggio, nonché l'attribuzione di uno scorporo alla zona del nucleo tradizionale, pregiudicherebbero l'edificabilità della parte del fondo posta a meridione, corrispondente al 55% circa della superficie complessiva; infine, sempre secondo i Giudici cantonali, anche se il piano regolatore ha lasciato intatta la possibilità di usare in modo economicamente ragionevole la parte settentrionale della particella, i provvedimenti pianificatori litigiosi l'avrebbero privata della possibilità di accedervi dall'esistente strada che sale verso il nucleo di Intragna. Il piano regolatore di Intragna approvato dal Consiglio di Stato il 28 dicembre 1983 è stato il primo a essere conforme alla

LPT, entrata in vigore il 1° gennaio 1980. L'Autorità di pianificazione che allestisce per la prima volta un piano di utilizzazione conforme alle esigenze costituzionali e, in particolare, alle esigenze della LPT, pronuncia un rifiuto di attribuire un fondo alla zona edificabile (cosiddetta "Nichteinzonung") quando non include una determinata particella in tale zona, e ciò anche quand'essa fosse stata edificabile secondo la normativa previgente ( DTF 125 II 431 consid. 3b e rinvii; Emilio Catenazzi, Rinuncia a un vincolo pianificatorio e retrocessione del bene espropriato, in: "Il Ticino e il diritto", Lugano 1997, pag. 219 n. 3 e riferimenti). La particella litigiosa, prima del 1983, non era inserita in una zona edificabile, fosse pur provvisoria, ma in una zona di pianificazione secondo il decreto cantonale esecutivo sull'ordinamento provvisorio in materia di pianificazione del territorio, del 29 gennaio 1980. Riguardo alla parte del fondo colpita dai vincoli, il provvedimento pianificatorio ha quindi comportato una sua mancata attribuzione alla zona edificabile e non un dezonamento.

#### **E. 4.2**

Secondo la giurisprudenza, la mancata attribuzione di un fondo alla zona edificabile non attua, di massima, i presupposti di un'espropriazione materiale e non dà quindi luogo a indennità (cfr., da ultimo, DTF 125 II 431 consid. 3b). Soltanto in casi eccezionali un simile provvedimento colpisce il proprietario in modo analogo a un'espropriazione e giustifica conseguentemente di scostarsi dal principio della non indennizzabilità. Un risarcimento spetta al proprietario qualora, di regola cumulativamente, il suo terreno sia edificabile o almeno dotato delle infrastrutture di urbanizzazione primaria, qualora esso sia compreso nel perimetro di un piano generale delle canalizzazioni conforme alla legge e qualora il proprietario abbia già sopportato rilevanti spese per l'urbanizzazione e l'edificazione del terreno stesso; inoltre, anche considerazioni legate alla protezione della buona fede possono imporre l'inclusione di un fondo in una zona edificabile, esigenza, quest'ultima, che potrebbe pure essere riconosciuta quando il fondo sia situato nel comprensorio già largamente edificato secondo l' art. 15 lett. a LPT . Il Tribunale federale ha comunque precisato che l'enumerazione di queste condizioni non è esaustiva ( DTF 125 II 431 consid. 4a, 122 II 455 consid. 4c; Piermarco Zen-Ruffinen/Christine Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berna 2001, n. 1448). In ogni caso le concrete circostanze devono permettere in linea di massima di far ritenere che, al momento determinante, il proprietario potesse contare sul fatto che un'edificazione del suo fondo fosse realizzabile con grande probabilità in un futuro prossimo ( DTF 125 II 431 consid. 4a e rinvii; sul tema dell'espropriazione materiale nel caso di mancato azzonamento di un fondo vedi pure Riva, op. cit., n. 145 segg. all'art. 5). Nella fattispecie, l'eventuale adempimento di queste condizioni non è stato compiutamente esaminato dalla Corte cantonale. Invero, la frazione del fondo colpita dai vincoli era urbanizzata; inoltre, il piano regolatore del 1983 ha inserito l'area circostante - e la stessa frazione settentrionale - in una zona per la gran parte edificabile secondo la destinazione e i parametri R3, un'altra porzione di piccole dimensioni della particella essendo stata inserita nella zona del nucleo tradizionale: in sostanza, la Corte cantonale ha considerato realizzata un'espropriazione materiale argomentando che, senza il prospettato asse stradale, la porzione che gli era stata destinata, e verosimilmente anche quella riservata al posteggio, sarebbero state assegnate alla zona R3. Occorre tuttavia, secondo la giurisprudenza citata - trattandosi della prima assegnazione di un fondo secondo regole conformi alla LPT - riferirsi allo stato vigente al momento dell'elaborazione del piano, e quindi verificare se, a quell'epoca, fossero dati i requisiti per scostarsi, in via eccezionale, dal principio della non indennizzabilità della

mancata attribuzione di un fondo o di una sua porzione alla zona edificabile (cfr. DTF 125 II 431 consid. 4-6 e rinvii; sentenza 1A.162/2001 del 13 marzo 2002 nella causa Comune di Porza). A questo proposito è determinante sapere se, sulla base di una ponderazione di tutti gli aspetti giuridici e fattuali in discussione, il proprietario potesse, alla data decisiva, contare su una probabile edificazione del suo fondo in un futuro prossimo ( DTF 122 II 455 consid. 4c e rinvii) e, se del caso, in base a quali possibili parametri, ritenuto che il fondo confina con una parte di nucleo, alla cui zona è stata peraltro attribuita la sua frazione sud-occidentale, e che oltre la progettata strada è stata creata una zona R3, cui è stata assegnata la frazione settentrionale del fondo. Certo, nemmeno il ricorrente si confronta in modo approfondito con questi aspetti, insistendo soprattutto sull'asserito carattere soltanto indicativo del vincolo: ciò non è comunque decisivo, il quesito della realizzazione di un'espropriazione materiale dovendo essere esaminato d'ufficio, anche qualora le parti ne ammettano l'esistenza ( DTF 116 Ib 235 consid. 2b). D'altra parte, neppure il TE aveva esaurientemente affrontato la questione, essendosi limitato a ritenere sufficientemente urbanizzato il fondo che, a suo dire e in assenza di vincoli, sarebbe stato interamente assegnato alla zona residenziale intensiva; il primo Giudice aveva invece fondato l'espropriazione materiale sul sacrificio particolare subito dal proprietario con l'imposizione della restrizione litigiosa, visto che la particella n. YYY sarebbe, fra quelle inserite dal piano regolatore nella zona edificabile e interessate dal progetto stradale, la sola a essere gravemente toccata dal tracciato. La nozione di sacrificio particolare presuppone di massima l'esistenza, al momento determinante, di un assetto pianificatorio conforme al diritto federale, che permetta al proprietario di continuare a utilizzare senza limitazione il fondo o di farne un migliore uso in un avvenire prossimo ( DTF 119 Ib 138 consid. 6, cfr. anche 123 II 481 consid. 6a): essa si riferisce quindi innanzitutto a casi di declassamento e ad altre restrizioni, quali per esempio i vincoli di protezione monumentale e di protezione del paesaggio (cfr. Hänni, op. cit., pag. 610 seg.), non invece a casi di mancata attribuzione alla zona edificabile di fondi per i quali non sia dato un obbligo di inserirveli (cfr. sentenza 1A.256/1997 del 22 ottobre 1998, consid. 6, pubblicata in ZBl 100/1999, pag. 590 segg. e citata in Hänni, op. cit., pag. 612, nota n. 85).

## **E. 5**

Ne consegue che il ricorso deve essere parzialmente accolto e la sentenza impugnata annullata. Gli atti sono rinviati alla precedente istanza affinché esamini l'eventuale sussistenza, alla luce della giurisprudenza e delle considerazioni citate, di un'espropriazione materiale e statuisca quindi nuovamente sulla vertenza, tenendo conto di quanto esposto. Visto l'esito del ricorso e ritenuto che la Corte cantonale dovrà pronunciare un nuovo giudizio, non occorre esaminare in questa sede la decisione sull'ammontare dell'indennità. Le spese sono poste a carico del ricorrente e delle controparti in misura uguale, tenuto conto della loro soccombenza sostanzialmente equivalente e del fatto che il ricorrente aveva un interesse pecuniario nella causa ( art. 156 cpv. 2 OG ). Le ripetibili della sede federale sono compensate ( art. 159 cpv. 3 OG ).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.