

BGer 1A.66/2001 vom 25. Januar 2002

Bundesgericht, 2002-01-25, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1A.66_2001

FR: TF 1A.66/2001 du 25 janvier 2002

IT: TF 1A.66/2001 del 25 gennaio 2002

Regeste

Espropriazione

Erwägungen

E. 1

a) Il Tribunale federale esamina d'ufficio e con piena cognizione l'ammissibilità dei ricorsi che gli vengono sottoposti, senza essere vincolato, in tale ambito, dagli argomenti delle parti o dalle loro conclusioni (DTF 126 I 81 , consid. 1, 125 I 253 consid. 1a). b) Contro la decisione impugnata il ricorrente ha presentato in un unico allegato, com'è possibile (DTF 126 I 50 consid. 1, 126 II 377 consid. 1, 125 I 14 consid. 2a, 123 II 289 consid. 1a), un ricorso di diritto amministrativo e un ricorso di diritto pubblico. Il ricorso di diritto pubblico è fondato su un'asserita applicazione arbitraria della legge cantonale di espropriazione dell'8 marzo 1971 (LEspr/TI) nonché sulla lesione di norme costituzionali; con il ricorso di diritto amministrativo il ricorrente fa valere, quale violazione del principio della piena indennità, segnatamente la disattenzione degli art. 26 Cost. e 8 Cost. /TI. c) Quando, come in concreto, la parte ricorrente agisce simultaneamente attraverso la via del ricorso di diritto pubblico e quella del ricorso di diritto amministrativo, occorre, in base alla regola della sussidiarietà del ricorso di diritto pubblico enunciata all' art. 84 cpv. 2 OG , esaminare in primo luogo l'ammissibilità del ricorso di diritto amministrativo (DTF 126 I 50 consid. 1 pag. 52, 123 II 231 consid. 1, 122 I 328 consid. 1a, 267 consid. 1a, 122 II 373 consid. 1b, 121 II 39 consid. 2a). d) Secondo gli art. 97 e 98 lett. g OG, combinati con l' art. 5 PA , la via del ricorso di diritto amministrativo è aperta contro le decisioni delle autorità cantonali d'ultima istanza fondate sul diritto federale - o che vi si sarebbero dovute fondare - sempre che non sia realizzata nessuna delle eccezioni previste agli art. 99 a 102 OG o nella legislazione speciale (DTF 126 I 50 consid. 1 p. 52; 126 II 171 consid. 1a, 300 consid. 1a, 124 I 223 consid. 1a/aa). Il ricorso di diritto amministrativo è pure ammissibile contro le decisioni cantonali fondate nel medesimo tempo sul diritto federale e sul diritto cantonale, in quanto sia in gioco la violazione di norme di diritto federale direttamente applicabili. Realizzandosi una simile connessione tra le norme di diritto cantonale e quelle di diritto federale, il Tribunale federale esamina liberamente, nell'ambito del ricorso di diritto amministrativo, se il diritto cantonale sia conforme alle norme superiori federali (cfr. 104 lett. a OG; DTF 126 V 30 consid. 2; 125 I 10 consid. 2a, 124 II 409 consid. 1d/dd, 123 II 231 consid. 2 e rinvii). Per contro, è il rimedio del ricorso di diritto pubblico a essere dato contro decisioni fondate esclusivamente sul diritto cantonale e che non presentino alcuna connessione con l'applicazione del diritto federale (DTF 125 II 10 consid. 2a, 123 II 359 consid. 1a/aa, 121 II 72 consid. 1b). e) Il Tribunale amministrativo cantonale e il ricorrente concordano sul fatto - contestato dalla controparte - che la presente procedura è la prosecuzione della causa di espropriazione formale avviata dal Consorzio nel 1976, tendente alla costituzione di una

servitù di condotta a carico del fondo n. XXX di Bellinzona e alla fissazione della relativa indennità. I diritti reali limitati come le servitù fondiarie o personali possono formare oggetto di procedure di espropriazione formale (art. 1 LEspr /TI; DTF 122 II 246 , 118 Ib 196 consid. 2; Grégory Bovey, L'expropriation des droits de voisinage, tesi, Berna 2000, pag. 89). È in tale contesto che il TE ha statuito sulla domanda 30 settembre 1976 del Consorzio - cui il Consiglio di Stato aveva concesso il diritto di espropriazione - emanando la nota sentenza del 13 febbraio 1978, il cui dispositivo 3, preannunciato dalle considerazioni indicate alla pagina 11, stabiliva l'obbligo dell'espropriante di rispondere verso l'espropriato per ogni eventuale perdita delle capacità edificatorie del mappale litigioso cagionata dalla servitù di condotta. La decisione di considerare la procedura intrapresa nel 1983 dall'espropriato come una riattivazione di quella precedente non rispetta pienamente, di massima, l'esigenza - peraltro principalmente disattesa con la sentenza del 13 febbraio 1978 - di determinare in una sola decisione l'indennità spettante all'espropriato (vedi, per quanto concerne il diritto federale, DTF 105 Ib 327 consid. 1, inoltre Heinz Hess/Heinrich Weibel, Das Enteignungsrecht des Bundes, Vol. I, Berna 1986, n. 13 e segg. all' art. 19 LEspr ; vedi pure la sentenza del 16 giugno 1987 del Tribunale cantonale amministrativo nella causa Brusa, pubblicata in RDAT 1988 n. 67, consid. 3.2, pag. 210/211). Tuttavia, nel caso particolare, questa decisione, fondata su una scelta che aveva raccolto l'adesione delle parti, rispondeva a una valutazione sostenibile dell'Autorità giudiziaria cantonale, la quale ha riconosciuto valore e prestato applicazione al principio della buona fede, viste le circostanze e considerato che il dispositivo della precedente sentenza del TE lasciava volutamente in sospeso la fissazione di un'ulteriore indennità a favore dell'espropriato qualora se ne fossero presentate le premesse. Il Consorzio ha chiesto, e ottenuto, il conferimento del diritto di espropriazione essenzialmente sulla base dell' art. 3 cpv. 1 LEspr /TI. Quando è stata avviata la procedura espropriativa vigeva la legge federale contro l'inquinamento delle acque, dell'8 ottobre 1971: l'art. 9 cpv. 1 di questa legge stabiliva che, qualora l'interesse pubblico lo giustificasse, il Governo cantonale, per l'acquisto dei diritti reali indispensabili all'attuazione degli impianti e delle zone che s'imponessero per proteggere le acque dall'inquinamento, poteva esercitare direttamente il diritto d'espropriazione o conferirlo a Comuni, altri enti di diritto pubblico, consorzi od imprese private (cfr. pure l'art. 17 cpv. 2 della legge; cfr. ora l'art. 68 della legge federale sulla protezione delle acque [LPac, RS 814. 20], in vigore dal 1° novembre 1992). In quest'ambito, nelle loro disposizioni esecutive, i Cantoni potevano dichiarare di principio applicabile la legge federale sull'espropriazione (cfr. art. 9 cpv. 2 della citata legge federale sulla protezione delle acque; cfr. pure l' art. 68 cpv. 2 LPac). Tuttavia, anche qualora l'espropriazione fosse eseguita sulla base della legge cantonale di espropriazione, come è qui il caso, la questione di sapere se e in quale misura doveva essere esercitato il diritto di espropriazione per la costruzione di impianti destinati alla protezione delle acque concerne il diritto pubblico federale: essa deve quindi essere esaminata nell'ambito di un ricorso di diritto amministrativo (DTF 104 Ib 199 consid. 1, 93 I 200 consid. 2; sentenza del 12 aprile 1996 nella causa H. consid. 1b, apparsa in ZBI 98/1997 pag. 323 segg. , concernente l' art. 68 LPac). Ne consegue che in concreto è dato unicamente il rimedio del ricorso di diritto amministrativo, mentre il ricorso di diritto pubblico - sussidiario - è inammissibile. f) La sentenza impugnata è stata resa dall'ultima istanza cantonale in applicazione del diritto cantonale connesso al diritto federale e nega in modo definitivo il diritto dell'espropriato a un'indennità: il ricorso di diritto amministrativo, tempestivo, è pertanto, da questo profilo, ammissibile (art. 98 lett. g e 106 cpv. 1 OG). Il ricorrente, colpito nei suoi interessi di

proprietario, è indubbiamente legittimato a ricorrere (art. 103 lett. a OG). g) Con il ricorso di diritto amministrativo il ricorrente può far valere la violazione del diritto federale, compreso l'eccesso o l'abuso del potere di apprezzamento (art. 104 lett. a OG). Essendo in concreto l'istanza inferiore un'autorità giudiziaria, l'accertamento dei fatti vincola il Tribunale federale se i fatti non risultino manifestamente inesatti o incompleti, oppure siano stati accertati violando norme essenziali di procedura (art. 105 cpv. 2 OG ; DTF 125 II 369 consid. 2d). Il Tribunale federale esamina liberamente l'applicazione del diritto amministrativo federale; essendo invece in discussione, come è qui il caso, l'applicazione di diritto cantonale autonomo, pur se in stretta connessione con il diritto federale, il potere d'esame del Tribunale federale è limitato conformemente ai principi validi per il ricorso di diritto pubblico (DTF 116 Ib 8 consid. 1, 112 Ib 94 consid. 2 pag. 96 e 97, cfr. anche DTF 120 Ib 379 consid. 1b). D'altra parte, con il ricorso di diritto amministrativo si può pure far valere la pretesa violazione di diritti costituzionali. Anche in questo caso il giudice amministrativo federale esamina tuttavia tali censure nello stesso modo e con la stessa cognizione di quando statuisce, come giudice costituzionale, su un ricorso di diritto pubblico (DTF 123 II 9 consid. 2, 16 consid. 3a, 120 Ib 287 consid. 3d, 119 Ib 380 consid. 1b).

E. 2

Il ricorrente ritiene manifestamente inesatti e incompleti gli accertamenti della Corte cantonale riguardo alla situazione giuridica della particella litigiosa e censura la pretesa violazione degli art. 26 Cost. , art. 8 cpv. 2 lett. h Cost. /TI, art. 9 e 11 LEspr /TI. Egli sostiene che, per la valutazione dell'indennità espropriativa, è determinante la situazione pianificatoria del fondo al 1° maggio 1977, data dell'anticipata immissione nel possesso (art. 19 LEspr /TI): ora, a tale data, il vincolo AP a carico della parte settentrionale del fondo - circostanza sulla quale il Tribunale amministrativo ha in sostanza basato la sua decisione - non esisteva ancora, il piano regolatore di Bellinzona essendo entrato in vigore con l'approvazione governativa del 18 maggio 1977. Le eventuali conseguenze negative comportate dall'istituzione del vincolo (e dei vincoli successivi) riguardo all'edificabilità del fondo non potrebbero quindi influenzare, secondo il ricorrente, il principio e il calcolo dell'indennità espropriativa.

E. 3

Il piano regolatore di Bellinzona, del quale qui si discute, è stato adottato dal Comune il 16 agosto 1973 e pubblicato dal 3 settembre al 2 ottobre 1973. Esso prevedeva l'attribuzione della parte settentrionale del fondo litigioso, già interessata dal progetto, allora in elaborazione, del tracciato della strada espresso Arbedo-Bellinzona-Giubiasco, a una zona di attrezzature pubbliche. Il progetto della strada cantonale è poi stato pubblicato dall'11 novembre all'11 dicembre 1974. Come si è visto, il piano regolatore comunale è stato approvato dal Consiglio di Stato il 18 maggio 1977; mediante decisione del 14 marzo 1983 il Gran Consiglio ha deciso di non entrare in materia sul messaggio della strada espresso: considerata la suddetta decisione e vista la conseguente mancata approvazione della strada, il Consiglio di Stato l'ha definitivamente abbandonata con risoluzione 29 marzo 1983. a) Come già ricordato e ammesso dalle parti, il piano regolatore di Bellinzona, cui fa particolare riferimento la sentenza impugnata per respingere la pretesa dell' espropriato (consid. 2, pag. 8 in basso e pag. 9), è entrato in vigore con l'approvazione governativa del 18 maggio 1977; ne deriva che nessun vincolo di piano regolatore gravava il fondo dell'espropriato prima del 18 maggio 1977, in particolare il 1° maggio 1977, data

dell'anticipata immissione in possesso, determinante per la valutazione del pregiudizio espropriativo (art. 19 LEspr /TI). Il Tribunale cantonale amministrativo sostiene invero che, a quest'ultima data, la parte litigiosa del fondo sarebbe stata comunque inedificabile a causa del blocco edilizio fondato sull'art. 25bis della legge edilizia cantonale del 19 febbraio 1973 (LE 1973). A torto. L'art. 25bis LE 1973 prevedeva che, dalla data di pubblicazione del piano regolatore e sino all'approvazione governativa non si potevano attuare modificazioni edilizie o altri provvedimenti contrari alle previsioni del piano (cpv. 1); disponeva tuttavia che la validità di queste restrizioni decadeva se il Consiglio di Stato non approvava il piano entro i due anni dalla scadenza del termine di pubblicazione (cpv. 3 lett. b). Ora, questa norma (introdotta peraltro solo l'11 aprile 1975) non si applica al piano regolatore di Bellinzona pubblicato nel 1973: secondo l'articolo 64 cpv. 1 LE 1973, i piani regolatori pubblicati prima dell' entrata in vigore di questa legge - avvenuta il 1° marzo 1974 - sono infatti assoggettati alla legge edilizia cantonale del 15 gennaio 1940. La procedura di messa in vigore del piano regolatore di Bellinzona, qui in esame, è quindi retta esclusivamente dagli art. 26 e segg. della LE 1940. In ogni caso, il richiamo dell'art. 25bis LE 1973 non risulterebbe pertinente già per il fatto che il termine biennale, calcolato a partire dalla pubblicazione del piano, avvenuta tra il 3 settembre e il 2 ottobre 1973, per mantenere valido il blocco edilizio sarebbe stato abbondantemente superato il 1° maggio 1977, sicché a quella data il blocco non sarebbe entrato più in linea di conto. Vano risulta pure il richiamo all'art. 50 LE 1973, citato dalle parti. Questa norma, secondo cui l'autorità cantonale o il Municipio potevano sospendere per due anni al massimo la decisione quando la domanda di costruzione apparisse in contrasto con uno studio pianificatorio in atto, riguardava in effetti solo la fase precedente la pubblicazione del piano regolatore, rispettivamente del progetto della strada espresso, e non il periodo successivo (Adelio Scolari, Commentario della Legge edilizia del Cantone Ticino, ed. 1976/ 1991, n. 7 e segg. all'art. 25bis). b) Infine, sempre restando nel campo dei provvedimenti di salvaguardia della pianificazione, non può essere preso in considerazione nemmeno l'art. 36 cpv. 2 LE 1940, sotto la cui vigenza è stato pubblicato il piano litigioso: questa norma disponeva invero che, dall'inizio del suo deposito, quindi anteriormente alla sua adozione e approvazione, il piano regolatore era provvisoriamente già applicabile. Essa è tuttavia stata annullata dal Tribunale federale con sentenza del 22 maggio 1974 (DTF 100 Ia 157), poiché contraria ai principi costituzionali della delegazione legislativa, della garanzia della proprietà e del parallelismo delle forme. c) Ne consegue che, alla data determinante del 1° maggio 1977, a carico della porzione del fondo attraversata dalla canalizzazione del Consorzio non vigeva dal profilo pianificatorio alcuna limitazione delle possibilità edificatorie né era in principio dato alcun ostacolo giuridico che potesse bloccare un'eventuale domanda di costruzione. Il Tribunale cantonale amministrativo, considerando invece che il 1° maggio 1977 la parte settentrionale del fondo n. XXX risultava inedificabile a causa del blocco edilizio secondo l'art. 25bis LE 1973, ha per finire pronunciato una decisione in manifesto contrasto con la situazione giuridica del fondo alla data determinate per la valutazione espropriativa; ciò ne comporta l'annullamento (cfr. inoltre la già citata sentenza del 16 giugno 1987 dello stesso Tribunale cantonale amministrativo nella causa Brusa, pubblicata in RDAT 1988 n. 67, pag. 204 e segg. , riguardante un' analoga fattispecie). Secondo la giurisprudenza, una decisione è infatti arbitraria quando appaia insostenibile, in contraddizione palese con la situazione effettiva, non sorretta da ragione oggettiva e lesiva di un diritto certo (DTF 125 I 166 consid. 2a, 123 I 1 consid. 4a e rinvi).

Stante le considerazioni che precedono, il ricorso di diritto amministrativo deve essere accolto e la sentenza impugnata annullata. Gli atti sono rinviati alla precedente istanza affinché, tenuto conto di quanto esposto nei precedenti considerandi, si pronunci nuovamente sulla fattispecie, segnatamente sulla questione dell'indennità. Le spese processuali sono poste a carico del Consorzio (art. 156 cpv. 1 OG), il quale dovrà rifondere al ricorrente, che si è avvalso di un avvocato, un'indennità per ripetibili (art. 159 OG).

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