

BGer 1C 198/2011 vom 17. Oktober 2011

Bundesgericht, 2011-10-17, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_198_2011

FR: TF 1C 198/2011 du 17 octobre 2011

IT: TF 1C 198/2011 del 17 ottobre 2011

Regeste

espropriazione materiale | Espropriazione

Erwägungen

E. 1.1

La sentenza impugnata è una decisione cantonale di ultima istanza che nega al ricorrente un'indennità per espropriazione materiale derivante da una restrizione della proprietà fondata su una misura pianificatoria secondo l' art. 5 cpv. 2 LPT . Essa può essere oggetto di un ricorso in materia di diritto pubblico giusta gli art. 82 segg. LTF (cfr. inoltre art. 34 cpv. 1 LPT).

E. 1.2

Il ricorrente, proprietario dei fondi che sostiene essere colpiti da espropriazione materiale, è legittimato a ricorrere in applicazione dell' art. 89 cpv. 1 LTF . Il gravame, tempestivo (art. 100 cpv. 1 i.r.c. art. 46 cpv. 1 lett. a LTF) e diretto contro una decisione finale (art. 90 LTF), resa da un'autorità cantonale di ultima istanza (art. 86 cpv. 1 lett. d LTF), è di principio ammissibile.

E. 2.1

Il ricorrente riconosce che il momento determinante per valutare l'esistenza di un'espropriazione materiale è il 30 aprile 1997, quando il Consiglio di Stato ha adottato il PRCP-BSM che ha inserito i fondi part. n. 522 e 524 nella zona di protezione della natura ZPN 2. Sostiene tuttavia che, contrariamente a quanto ritenuto dalla Corte cantonale, il piano regolatore adottato nel 1989 sarebbe già stato conforme alla LPT, di modo che l'entrata in vigore del PRCP-BSM avrebbe comportato un dezonamento dei suoi fondi e non una loro mancata attribuzione alla zona edificabile.

E. 2.2

Secondo la giurisprudenza è dato un caso di mancata attribuzione alla zona edificabile ("Nichteinzonung"), che non dà di principio luogo a un'indennità espropriativa, quando l'autorità adotta per la prima volta una pianificazione conforme alle esigenze del diritto federale e non inserisce un fondo in alcuna zona edificabile. Ciò vale non soltanto nel caso di una revisione di un piano di utilizzazione adottato prima dell'entrata in vigore, il 1° gennaio 1980, della LPT, bensì anche nel caso di un adattamento di una pianificazione entrata in vigore sotto l'egida della LPT ma che non rispettava materialmente i principi pianificatori del diritto federale. È per contro dato un dezonamento ("Auszonung"), quando una particella già inserita formalmente nella zona edificabile sulla base di una pianificazione conforme alla LPT, ne venga successivamente esclusa e attribuita a una zona non edificabile (DTF 131 II 728 consid. 2.3 e rinvii).

E. 2.3

Fondandosi essenzialmente sulla risoluzione governativa di approvazione del piano regolatore del 5 dicembre 1989, la Corte cantonale ha rilevato che la pianificazione del 1989 non era conforme ai requisiti della LPT. Ha in particolare constatato che il piano considerava in modo insufficiente le esigenze poste dalla LPAmb (RS 814.01), soprattutto in materia di inquinamento fonico ed atmosferico. Inoltre, le zone agricole erano dimensionate in materia del tutto inadeguata, disattendendo gli art. 1 cpv. 2 lett. d e 3 cpv. 2 lett. a LPT, e le zone per attrezzature ed edifici pubblici erano appena sufficienti a soddisfare i bisogni minimi della popolazione secondo l' art. 3 cpv. 4 LPT . La Corte cantonale ha poi accertato che le zone edificabili erano sovradimensionate, al punto che la contenibilità del piano regolatore, già calcolata generosamente, superava del doppio le prevedibili necessità edificatorie dei successivi quindici anni, violando quindi l' art. 15 LPT . Il ricorrente non considera queste circostanze nel loro complesso, ma sostiene che il piano regolatore, adottato dopo l'entrata in vigore della LPT, non poteva che essere conforme alla stessa. Adduce inoltre che le carenze riscontrate, in particolare l'accertato sovradimensionamento della zona edificabile, non concernevano il comparto ove sono ubicati i suoi fondi, ma altre zone del Comune. Il ricorrente ricorda poi che l'esclusione delle sue proprietà dalla zona edificabile non era dovuta al sovradimensionamento della stessa, ma alla necessità di protezione della Bolla di San Martino e sostiene che i suoi fondi, di superficie ridotta e confinanti con la strada, sarebbero situati vicino a un comprensorio edificato ed avrebbero potuto essere attribuiti solo alla zona edificabile. Il fatto che il piano regolatore del 1989 sia stato formalmente approvato dal Consiglio di Stato quando era già in vigore la LPT non significa ancora ch'esso rispettava le esigenze materiali del diritto federale (cfr. DTF 122 II 326 consid. 5c; sentenza 1A.313/2005 del 1° settembre 2006, consid. 3.2). Il ricorrente si diparte poi da un modo settoriale di considerare il piano, limitato alle condizioni dei suoi fondi e alla parte del territorio in cui essi sono ubicati, che non può essere seguito. La pianificazione comunale deve infatti rispettare nel complesso i requisiti della LPT. Affinché un piano di utilizzazione possa essere considerato materialmente conforme al diritto federale, occorre che, nel rispetto degli art. 1-3 e 15 LPT , le zone edificabili siano adeguatamente separate in modo vincolante da quelle inedificabili e che nelle prime siano inseriti soltanto i terreni idonei all'edificazione e già edificati in larga misura o prevedibilmente necessari all'edificazione e urbanizzati entro quindici anni. Oltre all'aspetto del dimensionamento delle zone edificabili, deve essere esaminato se la pianificazione rispetta nel suo complesso i criteri di zona (art. 14 segg. LPT) e poggia su una ponderazione globale degli interessi territoriali rilevanti, in cui rientrano anche il mantenimento di superfici destinate all'agricoltura e all'insediamento di edifici e impianti di interesse pubblico (cfr. DTF 122 II 326 consid. 5b; sentenza 1A.313/2005, citata, consid. 3.3 e rinvii). Ora, pur se il comparto in cui sono inseriti i fondi del ricorrente non è stato formalmente oggetto di un diniego dell'approvazione da parte del Consiglio di Stato nella risoluzione del 5 dicembre 1989, l'autorità ha espresso riserve su punti rilevanti del piano regolatore. In particolare, come rettamente accertato nel giudizio impugnato, tale piano presentava complessivamente un sovradimensionamento importante della zona edificabile, con una contenibilità che permetteva di accogliere sul territorio comunale praticamente il doppio delle unità insediative esistenti. In simili circostanze, la delimitazione della zona edificabile non rispettava i criteri dell' art. 15 LPT . D'altra parte, nemmeno le zone agricole, le cui superfici complessive avevano subito una diminuzione rilevante rispetto alla situazione previgente, adempivano i principi pianificatori sanciti dalla LPT. I giudici

cantionali hanno quindi ritenuto a ragione che, nel suo complesso, il piano regolatore del 1989 non era conforme alle esigenze del diritto federale. Di conseguenza, la Corte cantonale ha rettammente concluso che l'inserimento delle proprietà del ricorrente nella zona di protezione della natura mediante l'adozione del PRCP-BSM nell'aprile del 1997 non comportava un dezonamento, ma una mancata attribuzione alla zona edificabile.

E. 3.1

Il ricorrente sostiene che anche volendo ammettere una mancata attribuzione alla zona edificabile, la fattispecie realizzerebbe comunque gli estremi di un'espropriazione materiale. Rimprovera alla Corte cantonale di avere ritenuto irrilevante il fatto che i fondi erano compresi nel perimetro del piano generale delle canalizzazioni del febbraio 1973, il quale sarebbe stato conforme alla legislazione sulla protezione delle acque allora vigente. Adduce poi di avere dimostrato la propria volontà di edificare le proprietà presentando le domande di costruzione ed assumendosi i relativi costi di progettazione. Il ricorrente ritiene inoltre che i suoi fondi sarebbero situati in un comprensorio già largamente edificato ai sensi dell' art. 15 lett. a LPT .

E. 3.2

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. Un risarcimento spetta al proprietario soltanto in casi eccezionali, qualora, di regola cumulativamente, il suo terreno sia edificabile o almeno dotato delle infrastrutture di urbanizzazione primaria, sia compreso nel perimetro di un piano generale delle canalizzazioni conforme alla legge e il proprietario abbia già sopportato rilevanti spese per l'urbanizzazione e l'edificazione del terreno stesso. Anche considerazioni legate alla protezione della buona fede possono imporre l'inclusione di un fondo in una zona edificabile. Inoltre, una siffatta esigenza può pure sussistere quando il fondo sia situato in un comprensorio già largamente edificato secondo l' art. 15 lett. a LPT . Le esposte circostanze permettono, in linea di massima, di 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 132 II 218 consid. 2.2; 125 II 431 consid. 3b e 4a e rinvii).

E. 3.3

La nozione di terreni già edificati in larga misura giusta l' art. 15 lett. a LPT (e l' art. 36 cpv. 3 LPT) è intesa in modo restrittivo dalla giurisprudenza e comprende essenzialmente il territorio edificato ristretto, oltre eventualmente a singole particelle inedificate al suo interno, direttamente confinanti con la zona edificata, in genere già urbanizzate e di superficie relativamente ridotta (DTF 132 II 218 consid. 4.1-4.2; 122 II 326 consid. 6a-c/aa, 455 consid. 6a). La questione di sapere se un fondo appartenga al comprensorio già largamente edificato deve essere valutata con riferimento alla situazione del territorio, non limitandosi alla singola particella, ma tenendo conto dell'insieme della struttura insediativa esistente (DTF 132 II 218 consid. 4.1). Il ricorrente rimprovera alla Corte cantonale di avere accertato in modo arbitrario che i fondi fanno parte di un'ampia area verde legata alla Bolla di San Martino, che assume un'importanza e una funzione indipendente rispetto al territorio circostante. Richiamando la rappresentazione grafica del PRCP-BSM, sostiene che in realtà le proprietà si troverebbero dirimpetto alla Bolla, separate dalla strada, e sarebbero collegate alla vicina zona residenziale. Esse sarebbero le uniche particelle

inedificabili situate nel comparto ad ovest della strada e, per la loro superficie di soli 679 m², non potrebbero essere considerate come un'area inediticata di portata autonoma. Certo, i fondi litigiosi sono situati ai margini della zona residenziale. Tuttavia, sul fronte opposto essi si aprono sul vasto territorio naturale della Bolla di San Martino e non costituiscono quindi uno spazio vuoto all'interno del comparto edificato. D'altra parte, il tracciato stradale non delimita chiaramente il comprensorio edificato da quello inediticato, ma, in particolare verso sud, si addentra nell'area protetta della palude. L'accertamento secondo cui i fondi litigiosi facevano parte dell'ampia superficie naturale legata alla Bolla è quindi sostenibile e retamente ha portato la Corte cantonale a concludere ch'essi non rientravano nei terreni già edificati in larga misura.

E. 3.4

Quanto agli ulteriori requisiti richiesti dalla giurisprudenza per poter riconoscere un caso di espropriazione materiale, la Corte cantonale ha accertato che i fondi litigiosi non erano compresi in un PGC adottato conformemente alla legislazione sulla protezione delle acque: il PGC allestito nel febbraio del 1973, nel quale le particelle figuravano inserite, era privo di rilevanza, poiché rifletteva la delimitazione della zona edificabile effettuata dal piano regolatore dello stesso anno. La Corte cantonale ha poi rilevato che il fondo era sì urbanizzato, ma il ricorrente non aveva sostenuto spese rilevanti per l'urbanizzazione particolare o la costruzione dello stesso: non potevano infatti essere considerati tali gli oneri affrontati nel 1990 per inoltrare le domande di costruzione relative alle due case monofamiliari, tanto più che il ricorrente non aveva provato di avere pagato gli onorari esposti dal progettista.

E. 3.4.1

Secondo il ricorrente, sarebbe determinante il fatto che il PGC del febbraio 1973 serviva effettivamente fondi che sono poi stati inseriti nella zona edificabile, confermata successivamente anche dal piano regolatore del 1989, sulla cui base sono state fondate le domande di costruzione. Rileva altresì che il PGC è stato adottato quando vigeva la legge federale contro l'inquinamento delle acque dell'8 ottobre 1971 ed aveva quindi già operato una distinzione tra la zona edificabile e quella inediticabile. Il ricorrente disattende tuttavia che il momento decisivo per valutare gli estremi di un'espropriazione in concreto è quello dell'aprile del 1997 e che al riguardo occorre tenere conto di tutte le circostanze giuridiche e fattuali esistenti (cfr. DTF 122 II 455 consid. 4c; cfr. inoltre DTF 132 II 218 consid. 2.3). Ora, alla data determinante vigeva la legge federale sulla protezione delle acque, del 24 gennaio 1991 (LPAC; RS 814.20) e, come visto, nel frattempo era pure emerso che la zona edificabile era chiaramente sovradimensionata. Alla data determinante del 1997, era quindi noto che il PGC del 1973 risultava eccessivamente esteso (e pertanto non conforme alla legge), siccome si riferiva a una zona edificabile troppo ampia.

E. 3.4.2

Il ricorrente critica il rimprovero mossogli dalla Corte cantonale di non avere dimostrato il pagamento delle note d'onorario concernenti la progettazione degli edifici previsti sui fondi. Rileva che la presentazione delle domande di costruzione non è contestata e che agli atti vi sono le fatture del progettista e dell'impresa che ha eseguito la modinatura, le quali sarebbero sufficienti a provare la sua volontà di edificare. L'appunto secondo cui i giudici cantonali avrebbero potuto fare capo al loro potere inquisitorio ed eseguire ulteriori accertamenti se avessero nutrito dubbi circa il pagamento delle fatture è di per sé pertinente.

La questione non è tuttavia decisiva, poiché l'argomento della mancata dimostrazione del pagamento è stato addotto unicamente a titolo abbondanziale dalla Corte cantonale, la quale ha innanzitutto ritenuto che tali oneri non costituivano comunque "spese rilevanti per l'urbanizzazione e l'edificazione del terreno" ai sensi dell'esposta giurisprudenza. A ragione. Tale nozione comprende infatti essenzialmente gli investimenti di natura edilizia volti soprattutto a migliorare l'urbanizzazione del fondo ed a predisporlo oggettivamente e concretamente per la realizzazione delle costruzioni. Semplici spese di pianificazione e di progettazione, così come quelle di acquisto del terreno e quelle eseguite quando esiste ancora un rischio oggettivo che la costruzione non si possa realizzare, non sono per contro determinanti in quest'ambito (DTF 125 II 431 consid. 5b; 119 Ib 138 consid. 5a; sentenze 1C_449/2009 del 26 maggio 2010 consid. 7.3, 1A.313/2005 del 1° settembre 2006 consid. 6.4, 1A.236/2005 del 18 aprile 2006 consid. 5.2 non pubblicato in DTF 132 II 218). Nella fattispecie, le spese affrontate dal ricorrente sono connesse alla presentazione delle domande di costruzione e concernono principalmente l'allestimento dei progetti edilizi. Il ricorrente non ha per contro eseguito investimenti importanti per l'urbanizzazione particolare dei suoi fondi o per attuare concreti interventi nell'ottica di edificarli. Egli stesso riconosce peraltro che i fondi litigiosi non sono raccordati alle canalizzazioni pubbliche. Che tale allacciamento sia facilmente realizzabile sotto il profilo tecnico non è determinante, il ricorrente non avendo comunque sopportato spese rilevanti per eseguirlo. Nelle esposte circostanze, la Corte cantonale ha quindi rettamente concluso che la mancata attribuzione dei fondi part. n. 522 e 524 alla zona edificabile non adempiva i presupposti di un'espropriazione materiale e non comportava perciò il versamento di un'indennità.

E. 4.1

Il ricorrente sostiene che un'indennità di espropriazione materiale dovrebbe essergli riconosciuta sulla base del sacrificio particolare, siccome le sue proprietà sarebbero le sole situate ad ovest della strada ad essere completamente inedificabili. Rileva che la possibilità di computarne l'area nella superficie edificabile della zona residenziale confinante sarebbe del tutto teorica, siccome egli non sarebbe proprietario di altre particelle vicine, sulle quali trasferire gli indici.

E. 4.2

Secondo la giurisprudenza può rappresentare un'espropriazione materiale anche la circostanza che una restrizione colpisca 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 di uguaglianza (DTF 131 II 151 consid. 2.1, 728 consid. 2 e rispettivi rinvii). Poiché tuttavia, per i motivi esposti, il ricorrente al momento determinante non poteva contare sulla possibilità di un migliore uso dei suoi fondi in un avvenire prossimo, un suo sacrificio particolare, tale da giustificare il riconoscimento di un'indennità espropriativa, non entra di principio in considerazione (DTF 119 Ib 138 consid. 6 pag. 147, sentenza 1A.191/2001 del 22 maggio 2002, consid. 4.2 e riferimenti, parzialmente pubblicata in: RDAT II-2002, n. 75, pag. 274 segg.). D'altra parte, la possibilità di computare l'area dei fondi nella superficie edificabile della zona residenziale confinante, con la conseguente facoltà di trasferire, se del caso a terzi, le quantità edificatorie, corrisponde alla soluzione adottata per i fondi vicini, segnatamente per la particella limitrofa n. 502.

E. 5

Questioni relative ad eventuali indennità non sono state esaminate nel merito dalla Corte cantonale, siccome non ricorrevano gli estremi di un'espropriazione materiale. Richiamando la giurisprudenza cantonale (RDAT II-2000, n. 38, pag. 128 segg.), la precedente istanza ha in particolare ritenuto che, in mancanza di espropriazione materiale, il Tribunale di primo grado non era competente per statuire sulla richiesta di rimborso delle spese di progettazione, di modinatura e di perizia. In questa sede il ricorrente non contesta, con una motivazione conforme all' art. 42 cpv. 2 LTF , questo diniego di competenza. Non sostiene in particolare che il diritto cantonale avrebbe imposto di entrare nel merito della pretesa di rimborso nell'ambito della procedura in esame nonostante l'assenza di espropriazione materiale. Le contestazioni sollevate al proposito dal ricorrente vertono sulla fondatezza materiale della domanda di rimborso e sono dirette contro il giudizio di primo grado: esse non devono pertanto essere esaminate in questa sede.

E. 6

Ne segue che il ricorso deve essere respinto nella misura della sua ammissibilità. Le spese giudiziarie seguono la soccombenza e sono quindi poste a carico del ricorrente (art. 66 cpv. 1 LTF). Non possono essere attribuite ripetibili agli enti pubblici oppositori, che hanno vinto la causa nell'esercizio delle loro attribuzioni ufficiali (art. 68 cpv. 3 LTF ; DTF 134 II 117 consid. 7).

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