

BGer 1C_314/2016 vom 13. September 2016

Bundesgericht, 2016-09-13, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_314_2016

FR: TF 1C_314/2016 du 13 septembre 2016

IT: TF 1C_314/2016 del 13 settembre 2016

Erwägungen

E. 1.1

La sentenza impugnata è una decisione cantonale di ultima istanza che nega a una 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

Nella misura in cui una delle ricorrenti è proprietaria del fondo, che sostengono essere colpito da espropriazione materiale, la legittimazione ricorsuale giusta l' art. 89 cpv. 1 LTF può essere ammessa. Il ricorso in materia di diritto pubblico, tempestivo (art. 100 cpv. 1 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

Le ricorrenti precisano che la procedura in esame concerne unicamente la porzione di circa 8'850 m2 del fondo part. xxx di Stabio, precedentemente inserita in zona edificabile RAr4 ed ora oggetto del vincolo d'interesse pubblico (AP-EP). Condividono la tesi delle istanze cantonali, secondo cui, essendo il piano regolatore successivo a quello del 1976 la prima pianificazione conforme alla LPT, la fattispecie costituisce un rifiuto di attribuzione alla zona edificabile e non un dezonamento. Ritengono nondimeno realizzate le condizioni per riconoscere loro un'indennità a titolo di espropriazione materiale.

E. 2.2

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 il previgente 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. 2.3.1

Le ricorrenti sostengono che, contrariamente a quanto ritenuto dalla Corte cantonale, il momento determinante per valutare l'esistenza di un'espropriazione materiale non è l'11 novembre 2009, quando il Consiglio di Stato ha approvato il vincolo AP-EP, bensì il 26 aprile 1994, quando è stata presentata la domanda di costruzione, rispettivamente il 7 ottobre 1994, quando il Municipio ha deciso di sospenderla. Adducono che la fattispecie presenterebbe particolarità eccezionali, siccome la revisione pianificatoria sarebbe stata preceduta da misure di salvaguardia della pianificazione durate un quindicennio.

E. 2.3.2

Richiamando la giurisprudenza del Tribunale federale (cfr. DTF 121 II 417 consid. 3a), la Corte cantonale ha rilevato che il momento determinante per valutare l'eventuale adempimento di un'espropriazione materiale è l'11 novembre del 2009, quando il Consiglio di Stato ha approvato la variante che ha assegnato l'intero fondo part. xxx alla zona AP-EP. Ha precisato che se fosse decisiva la situazione del 1994, come sostenuto dalla proprietaria, le pretese inoltrate nel 2011 sarebbero perente, siccome insinuate tardivamente rispetto al termine decennale previsto dall'art. 39 cpv. 1 della legge cantonale di espropriazione, dell'8 marzo 1971 (LEspr/TI), in relazione con l' art. 75 cpv. 2 LEspr /TI.

Le ricorrenti invocano una situazione eccezionale, ma non censurano una violazione del diritto con una motivazione conforme alle esigenze degli art. 42 cpv. 2 e 106 cpv. 2 LTF. Non fanno in particolare valere una violazione dell' art. 39 cpv. 1 LEspr /TI, secondo cui le pretese derivanti da vincoli che configurano 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 dal quale si vogliono far derivare le pretese. Disattendono che la notifica d'indennità del 22 settembre 2011 derivava dall'azzone definitivo in zona AP-EP della superficie di 8'850 m² sulla base delle varianti di piano regolatore approvate dal Governo nel novembre del 2009. Non risulta per contro, né le ricorrenti lo adducono, ch'esse abbiano tempestivamente inoltrato specifiche pretese in relazione con le misure di salvaguardia della pianificazione adottate nel 1994. D'altra parte, contrariamente a quanto sembrano ritenere le ricorrenti, la Corte cantonale in concreto non ha escluso l'esistenza di un'espropriazione materiale per il fatto che il fondo era già stato precedentemente oggetto di misure di salvaguardia della pianificazione. Ha per contro ritenuto che non erano realizzate le suesposte condizioni richieste dalla severa giurisprudenza del Tribunale federale per riconoscere eccezionalmente un'indennità in un caso di mancata attribuzione di un fondo alla zona edificabile (cfr. DTF 132 II 218 consid. 2.3.4). In questo senso, il giudizio impugnato non è quindi in contrasto con le DTF 132 II 218 consid. 6.1 e 109 Ib 13 consid. 3, richiamate dalle ricorrenti.

E. 2.4.1

Le ricorrenti rimproverano alla Corte cantonale di avere violato il diritto federale per avere riesaminato la conformità sotto il profilo del diritto materiale del piano generale delle canalizzazioni (PGC) del Comune di Stabio, allestito nel gennaio del 1979 e approvato dall'autorità cantonale il 19 giugno 1992. Adducono che sarebbe determinante unicamente la circostanza secondo cui la superficie litigiosa, inserita in zona edificabile RAr4 dal piano regolatore del 1976, era formalmente inclusa nel PGC e ritengono tale inserimento del tutto indipendente dalla presenza del vincolo d'interesse pubblico destinato alla costruzione di abitazioni economiche. Secondo le ricorrenti, il sovradimensionamento delle zone

edificabili del piano regolatore del 1976 sarebbe irrilevante sotto il profilo della conformità del PGC alla legislazione sulla protezione delle acque, siccome sarebbe stato accertato successivamente, sulla base di considerazioni pianificatorie del 2002. Sottolineano inoltre come, sulla base del PGC, il Comune avrebbe prelevato contributi di canalizzazione a carico della proprietaria del fondo.

E. 2.4.2

La Corte cantonale ha accertato che nel 2009 il fondo part. xxx era compreso in un PGC adottato, quantomeno dal profilo formale, in modo conforme alla legislazione sulla protezione delle acque. Ha tuttavia rilevato che tale PGC, allestito nel 1979 ed approvato nel 1992, rifletteva gli azzonamenti previsti dal piano regolatore del 1976, come visto non conforme alla LPT. Ha quindi considerato che la particella xxx non era stata esclusa dal perimetro del PGC solo a causa del suo azzonamento, votato alla costruzione di abitazioni economiche. La precedente istanza ha inoltre rilevato che, in sede di approvazione del piano regolatore del 2000, era stato accertato che le zone residenziali erano manifestamente sovradimensionate rispetto ad un'ipotesi di sviluppo demografico realistica per i futuri 10-15 anni, sicché occorreva escludere ampliamenti della zona edificabile e promuoverne la riduzione. La Corte cantonale ha quindi concluso che il PGC approvato nel 1992 non rifletteva la delimitazione della zona realmente edificabile e, alla data determinante, non permetteva di dedurre un diritto di edificare il fondo.

E. 2.4.3

La questione di sapere se al momento determinante il proprietario potesse contare sul fatto che un'edificazione del suo fondo fosse realizzabile con grande probabilità in un futuro prossimo, deve essere esaminata sulla base di una valutazione complessiva di tutte le circostanze fattuali e giuridiche esistenti (DTF 132 II 218 consid. 2.3 e rinvii). La Corte cantonale non ha quindi violato il diritto per non essersi semplicemente limitata ad accertare il formale inserimento del fondo nel PGC, esaminando per contro la fondatezza del provvedimento nel merito. Né può essere rimproverato ai giudici cantonali di avere accertato in modo manifestamente inesatto, e pertanto arbitrario, che l'inserimento del fondo part. xxx nel PGC era legato all'esistenza della zona per edifici pubblici destinata alla costruzione di abitazioni economiche. Ciò, ove si consideri che il PGC si estende appunto anche alla superficie d'interesse pubblico prevista sul fondo stesso. Le ricorrenti disattendono poi che, come visto, il momento determinante per valutare gli estremi di un'espropriazione materiale è in concreto quello del novembre 2009. Ora, a questa data, era loro noto che le zone edificabili del Comune di Stabio erano manifestamente sovradimensionate (cfr. sentenza del 27 agosto 2004 del Tribunale della pianificazione del territorio). A ragione quindi la precedente istanza ha ritenuto che nel 2009 la proprietaria non poteva di per sé dedurre l'edificabilità del fondo dal suo inserimento nel PGC approvato nel 1992, siccome riferito ad una zona edificabile troppo estesa (cfr. sentenza 1C_198/2011 del 17 ottobre 2011 consid. 3.4.1).

E. 2.5.1

Le ricorrenti adducono che il fondo sarebbe dotato delle infrastrutture di urbanizzazione primaria e che, contrariamente a quanto ritenuto dalla Corte cantonale, esso non sarebbe di "considerevoli dimensioni" , giacché l'oggetto del litigio sarebbe circoscritto alla superficie di 8'850 m². Sostengono che per l'edificazione di quest'area non sarebbero necessarie né una lottizzazione né interventi significativi per l'urbanizzazione di dettaglio e per gli

allacciamenti privati. Secondo le ricorrenti, il terreno sarebbe urbanizzato e pronto per essere edificato, tant'è che nel 1994 era stata presentata una domanda di costruzione per realizzare quattro abitazioni plurifamiliari. A loro dire, al momento del deposito della domanda, l'evoluzione pianificatoria del fondo non sarebbe stata sfavorevole e, se il Municipio non avesse deciso di sospenderla quale misura di salvaguardia della pianificazione, le condizioni per il rilascio della licenza edilizia sarebbero state adempiute. Le ricorrenti ritengono poi che non si giustificerebbe di applicare anche l'ulteriore criterio, secondo cui il proprietario deve avere sopportato rilevanti spese per l'urbanizzazione particolare e l'edificazione del terreno, quando, come in concreto, la proprietà sarebbe già ubicata all'interno di un PGC conforme alla legislazione sulla protezione delle acque. Precisano di avere comunque fatto tutto quanto necessario per edificare la proprietà, sostenendo le spese per l'elaborazione del progetto e la presentazione della domanda di costruzione, facendosi carico di costi legali per tutelare i loro interessi contro le misure provvisorie adottate dal Comune e pagando i contributi di canalizzazione e gli oneri fiscali.

E. 2.5.2

Nuovamente le ricorrenti disattendono che la fattispecie deve essere valutata alla data determinante del novembre del 2009, per cui la situazione al momento dell'inoltro della domanda di costruzione nel 1994 non è di per sé decisiva. Omettono inoltre di considerare che, come è stato esposto (cfr. consid. 2.4.3), all'inserimento della particella nel PGC del 1992 non può essere attribuita la rilevanza da loro pretesa, giacché tale piano era eccessivamente esteso e pertanto non conforme alla legge sotto il profilo materiale. Per il resto, le ricorrenti riconoscono in sostanza di non avere sopportato "

spese

rilevanti

per l'urbanizzazione e l'edificazione del terreno" ai sensi dell'esposta giurisprudenza (cfr. consid. 2.2). Tale nozione comprende 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 compiute quando esiste ancora un rischio oggettivo che la costruzione non si possa realizzare, non sono per contro determinanti in quest'ambito (cfr. sentenze 1C_198/2011, citata, consid. 3.4.2 e 1A.236/2005 del 18 aprile 2006 consid. 5.2 non pubblicato in DTF 132 II 218 e rispettivi rinvii). Nella fattispecie, le ricorrenti non hanno affrontato simili spese. Sostengono invero che il terreno sarebbe già dotato delle infrastrutture di urbanizzazione di base. Pure la Corte cantonale ha accertato che il fondo è situato in prossimità dei rami principali degli impianti di urbanizzazione e ha constatato che la superficie per la quale le ricorrenti avanzano pretese espropriative (8'850 m²) è molto estesa ed avrebbe consentito un'edificazione importante: la proprietaria prospettava infatti di costruirvi quattro stabili plurifamiliari. Non è tuttavia irrilevante sotto il profilo espropriativo il fatto che, nonostante simili condizioni, essa non abbia eseguito investimenti per l'urbanizzazione particolare del fondo o per attuare concreti interventi nell'ottica di edificarlo, che conforta per contro la conclusione secondo cui non poteva contare su un miglior uso del terreno al momento determinante.

E. 2.6.1

Le ricorrenti criticano la sentenza impugnata anche laddove ha negato che il fondo fosse inserito in un comprensorio largamente edificato. Rimproverano ai giudici cantonali di avere semplicemente fatto riferimento alla sentenza del 27 agosto 2004 dell'allora Tribunale della pianificazione del territorio, senza esaminare di nuovo la questione tenendo unicamente conto della porzione litigiosa di 8'850 m² (e non della superficie complessiva di oltre 41'000 m²). Sostengono che quando sulla particella sarà costruito il nuovo centro sportivo, l'area di 8'850 m² verrà a trovarsi all'interno di un comprensorio largamente edificato.

E. 2.6.2

La nozione di terreni già edificati in larga misura giusta il previgente 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 in modo compatto, oltre eventualmente 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).

E. 2.6.3

La Corte cantonale ha accertato che il fondo part. xxx fa parte di un ampio comprensorio completamente inedificato, situato oltre il centro abitato, che si estende dall'incrocio tra via Ligornetto e via Cava spingendosi fino al nucleo di Ligornetto, lungo un'ampia fascia di terreno contenuta tra via Ligornetto e via Cantonale. Questo accertamento non è censurato d'arbitrio ed è pertanto vincolante per il Tribunale federale (art. 105 cpv. 1 LTF). Fondandosi sullo stesso, i precedenti giudici hanno rettammente concluso che la superficie in oggetto non rientra nei terreni già edificati in larga misura. L'eventuale futura edificazione del centro sportivo non è rilevante sotto questo profilo, essendo significativa la situazione esistente al momento determinante (novembre 2009). Né è decisiva una valutazione circoscritta al solo fondo in discussione, essendo per contro di rilievo la situazione territoriale del comprensorio in cui è ubicato, caratterizzata in concreto da un ampio comparto di terreni inedificati che si estende verso Ligornetto.

E. 2.7

Alla luce dell'insieme delle esposte circostanze, la Corte cantonale ha quindi rettammente ritenuto che non erano adempiuti i presupposti di un'espropriazione materiale.

E. 3.1

Le ricorrenti sostengono che un'indennità di espropriazione materiale dovrebbe essere riconosciuta loro sulla base del sacrificio particolare sopportato. Richiamando la domanda di costruzione presentata nel 1994, ribadiscono in sostanza che avrebbero potuto contare su un'alta probabilità di potere edificare il fondo, il quale sarebbe stato l'unico ad essere colpito da un vincolo di inedificabilità.

E. 3.2

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 a favore

della collettività un sacrificio eccessivamente gravoso e incompatibile con il principio di uguaglianza (DTF 131 II 151 consid. 2.1, 728 consid. 2 e rispettivi rinvii). Tuttavia, poiché per i motivi esposti la proprietaria al momento determinante non poteva contare in un avvenire prossimo sulla possibilità di un migliore uso del fondo, 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 1C_198/2011, citata, consid. 4.2 e riferimenti). La Corte cantonale ha peraltro accertato che anche altri proprietari di fondi situati nel medesimo comparto sono stati colpiti da provvedimenti analoghi, riconducibili alla necessità di contenere una zona edificabile considerata sovradimensionata dall'autorità di approvazione del piano regolatore. Le ricorrenti non dimostrano l'arbitrarietà di questo accertamento con una motivazione conforme alle esigenze degli art. 42 cpv. 2 e 106 cpv. 2 LTF.

E. 4.1

Le ricorrenti criticano infine la decisione impugnata, laddove nega un'aspettativa di attribuzione del fondo alla zona edificabile basata sulla tutela del principio della buona fede. Riconoscono di non avere mai ricevuto dalle autorità competenti un'esplicita promessa circa l'edificabilità del fondo, ma sostengono di essere comunque state rassicurate in tal senso dal loro comportamento. Richiamano al riguardo una procedura di espropriazione formale promossa dal Comune di Stabio nel 1990, che prevedeva di mantenere l'area in esame nella zona edificabile RAr4, e una sentenza dell'allora Tribunale della pianificazione del territorio del 1995, che confermava l'applicabilità al comparto del piano regolatore del 1976. Rilevano poi di avere pagato contributi di canalizzazione e altri tributi pubblici sulla base del valore edificabile del fondo.

E. 4.2

Secondo la giurisprudenza, gli antefatti dell'adozione di un piano di utilizzazione possono assumere una rilevanza tale da suscitare la fondata aspettativa di un'attribuzione del fondo in una zona edificabile. In particolare, la pianificazione dell'urbanizzazione o l'esecuzione di una procedura di raggruppamento dei terreni possono giustificare l'affidamento nel fatto che il terreno interessato verrà attribuito dal nuovo piano di utilizzazione alla zona edificabile. Anche in assenza di assicurazioni concrete, che potrebbero imporre un obbligo di azzonamento in virtù del principio della buona fede, una simile attribuzione può essere dedotta dalle specifiche circostanze del processo pianificatorio (DTF 132 II 218 consid. 6.1 pag. 228). Gli antefatti pianificatori e la tutela della buona fede non conferiscono tuttavia a un proprietario fondiario un diritto incondizionato all'inserimento del suo fondo in una zona edificabile. La giurisprudenza ammette che l'attuazione dei principi della pianificazione del territorio prevale sulla stabilità di un piano del diritto previgente. È innanzitutto rilevante sapere se il processo pianificatorio comprenda una serie di eventi volti ad un azzonamento del comprensorio. L'invocazione di interessi legati alla protezione della buona fede presuppone inoltre che non si prospetti una collisione con l'interesse alla corretta applicazione del diritto oggettivo, segnatamente ad una pianificazione conforme alla LPT (DTF 132 II 218 consid. 6.1 pag. 229).

E. 4.3

Con le esposte argomentazioni, le ricorrenti invocano in sostanza l'edificabilità del fondo in virtù del piano regolatore del 1976 rimasto in vigore per un lungo periodo e la domanda di costruzione presentata nel 1994 sulla base delle possibilità edificatorie allora vigenti. Non

invocano tuttavia specifiche circostanze del processo pianificatorio che ha portato alla nuova pianificazione comunale approvata negli anni 2002 e 2009, e che, secondo la citata giurisprudenza, sarebbero di rilevanza tale da avere potuto indurre la proprietaria a ritenere, alla data determinante, che il suo terreno sarebbe ancora stato attribuito alla zona edificabile.

E. 5

Ne segue che il ricorso deve essere respinto nella misura della sua ammissibilità. Le spese giudiziarie seguono la soccombenza e sono pertanto poste a carico delle ricorrenti (art. 66 cpv. 1 LTF).

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