

TI_GERICHTE 10.2004.101 vom 20. Januar 2005

TI Tribunale d'appello, 2005-01-20, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_10.2004.101

FR: TI_GERICHTE 10.2004.101 du 20 janvier 2005

IT: TI_GERICHTE 10.2004.101 del 20 gennaio 2005

Erwägungen

E. 20

La proprietà è garantita; in caso di espropriazione o di restrizione equivalente della proprietà è dovuta piena indennità (art. 26 CF). Di conseguenza, ai sensi dell'art. 5 LPT il diritto cantonale deve prevedere un'adeguata compensazione di vantaggi o svantaggi rilevanti, derivanti da pianificazioni secondo la legge federale sulla pianificazione del territorio del 22 giugno 1979; per le restrizioni della proprietà equivalenti ad espropriazioni derivanti da pianificazioni, secondo detta legge, è dovuta piena indennità. La legislazione ticinese, all'art. 39 cpv. 1 Lespr, prevede in effetti che pretese derivanti da vincoli che configurano gli estremi dell'espropriazione materiale debbano essere fatte valere entro il termine di dieci anni dal giorno in cui è entrato in vigore il provvedimento dal quale si vogliono fare derivare le suddette pretese.

E. 21

Secondo la vigente giurisprudenza, vi è espropriazione materiale, che dà diritto ad una piena indennità, quando l'uso attuale od il prevedibile uso futuro di una proprietà immobiliare é vietato o ridotto in modo particolarmente grave così che il proprietario colpito è privato delle facoltà essenziali dipendenti dal diritto di proprietà medesimo. Una limitazione di minore rilievo può ugualmente costituire espropriazione materiale ove essa colpisca un solo proprietario od un numero ristretto di proprietari in modo tale che, fosse loro negato l'indennizzo, essi sarebbero costretti a sopportare, a beneficio della comunità, un sacrificio per loro eccessivo ed incompatibile con il principio della parità di trattamento. In entrambi i casi il miglior uso del fondo è da prendere in considerazione solo se, al momento determinante, esso appare come molto probabile in un prossimo avvenire; un tale miglior uso del fondo va riferito, di regola, alle concrete - in fatto e per legge - possibilità edificatorie del terreno medesimo (DTF 123 II 489 c. 6a, 121 II 417 c. 4a, 119 Ib 124 c. 2b; R DAT 1990 n. 67 e 85, I-1991 n. 68, I-1992 n. 49; Grisel, *Traité de droit administratif*, 1984, vol II, p. 769; Riva, *Hauptfragen der materiellen Enteignung*, 1990, p. 113 ss). La problematica verte dunque sul grado di ingerenza dell'atto pianificatorio nella sfera protetta e sul potenziale edificatorio, elementi che soggiacciono ad una ponderazione oggettiva ed assurgono a criteri decisivi per il giudizio sulla legittimità di un eventuale risarcimento. In quest'ottica occorre vagliare tutti gli elementi che qualificano il fondo influenzandone le possibilità di sfruttamento – riconducibili tanto alla legislazione vigente in materia pianificatoria ed edilizia, quanto alla effettiva e prevedibile utilizzazione del suolo ed alle qualità del fondo medesimo – al fine di accertare se, al momento dell'istituzione del vincolo, l'edificabilità fosse una realtà di fatto concreta ed attuabile a breve termine oltre che giuridicamente ammissibile.

E. 22

Nel tema specifico dell'espropriazione materiale assume importanza il concetto di dezonamento. Esso si produce quando l'autorità pianificatoria estromette un fondo da una zona già definita come edificabile da un piano di utilizzo conforme alla Legge sulla pianificazione del territorio (LPT), per attribuirlo ad una zona non edificabile. Benché in quest'ottica possa dirsi limitativo del diritto di proprietà, non necessariamente il dezonamento si traduce automaticamente anche in un'espropriazione materiale: infatti la circostanza è comunque soggetta ad un'obbligatoria verifica in relazione alle particolarità della fattispecie concreta ed in ogni caso è subordinata all'imprescindibile requisito di verosimiglianza dell'edificabilità del fondo (Riva, op. cit., no. 140, 161-163). Viceversa l'autorità pianificatoria che, adottando il suo primo piano di utilizzazione conforme alla LPT, omette di attribuire un terreno alla zona edificabile attua non un dezonamento, bensì - come si dirà in seguito - una cosiddetta non-attribuzione che secondo un'opinione diffusa non adempie ai presupposti dell'espropriazione materiale e quindi nemmeno legittima un risarcimento (Riva, op. cit., no. 114, 141-145; DTF 121 II 417 c. 3e, 122 II 326 c. 4, 125 II 431 c. 3b; RDAT II-1998 no. 47 c. 3b). E' risaputo infatti che la legislazione in materia di pianificazione del territorio è, per sua stessa essenza, dinamica, così che il nostro ordinamento giuridico non riconosce al proprietario un generico diritto all'attribuzione del fondo ad una zona edificabile o al mantenimento di uno specifico regime edilizio, neppure se il terreno era edificabile in base al diritto previgente (DTF 122 II 326 c. 6a). Una non-attribuzione potrebbe comportare un obbligo di indennizzo solamente in via eccezionale, qualora circostanze particolari, concrete ed oggettive, avrebbero giustificato l'inserimento del fondo in una zona edificabile. Tale ipotesi potrebbe concretizzarsi qualora il fondo fosse edificabile o quantomeno dotato delle infrastrutture di urbanizzazione primaria, fosse compreso nel PGC ed il proprietario avesse già investito somme considerevoli in vista della sua urbanizzazione ed edificazione, ritenuto che i presupposti citati devono essere adempiuti cumulativamente; oppure qualora il fondo fosse situato in un territorio già largamente edificato ai sensi dell'art. 15 let. a LPT; oppure ancora qualora l'azzone fosse legittimato dalla buona fede, istituito quest'ultimo che sembrerebbe peraltro estendersi all'insieme degli aspetti che caratterizzano l'eccezione sostanzialmente finalizzata a compensare, attraverso un risarcimento, una reale aspettativa di miglior uso che il proprietario, a fronte di motivi oggettivamente fondati e concreti, ha riposto nell'ente pubblico e che questi ha deluso (Riva, op. cit., no. 114, 146-160; DTF 121 II 417 c. 4b, 122 II 326 c. 6a, 125 II 431 c. 4a).

E. 23

La misura pianificatoria definitiva che sopprime o limita la componente edificabile sottrae il bene al mercato dei fondi edilizi, ne compromette la libera disponibilità privata e, di riflesso, ne riduce il valore. Decisiva per il giudizio sull'espropriazione materiale e per l'estimo è, pertanto, la data di entrata in vigore della misura stessa causa del pregiudizio (DTF 122 II 326 c. 4b; RDAT II-1991 no. 68; Riva, op. cit., no. 194). Nell'ordinamento giuridico ticinese l'atto pianificatorio definitivo che programma, organizza e disciplina le attività di incidenza territoriale è il PR (art. 24 LALPT; cfr. inoltre art. 14 LPT), che entra in vigore con l'approvazione del Consiglio di Stato (art. 39 cpv. 1 LALPT), produce effetti giuridicamente vincolanti e crea la presunzione di pubblica utilità per tutte le espropriazioni, le imposizioni e le opere pubbliche previste (art. 40 LALPT). Ad esso si riconduce quindi l'esame retrospettivo del giudice finalizzato ad accertare i presupposti dell'espropriazione materiale.

E. 24

Per valutare se vi è espropriazione materiale occorre nella fattispecie avantutto rammentare che la giurisprudenza considera la data dell'entrata in vigore della legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT), il 1. gennaio 1980, come momento determinante: tutte le restrizioni della proprietà legate al primo adattamento dei PR alla LPT, e quindi successive al 1. gennaio 1980, costituiscono, di principio, dei casi di non inclusione ("Nichteinzonung") in zona edificabile (DFT 123 II 488; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, *Aménagement du territoire, construction, expropriation*, p. 597), e non dei casi di esclusione stricto sensu. In effetti, poiché la regolamentazione precedente non è sorta sotto l'egida dei disposti procedurali della LPT (segnatamente gli art. 4, 26 e 33), di principio unicamente un PR posteriore all'entrata in vigore della citata legge federale risponde alle esigenze formali della LPT. Orbene, di regola una mancata inclusione in zona edificabile di un mappale da parte del primo PR adottato secondo i suddetti principi della LPT non costituisce violazione del diritto alla proprietà (Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, *op. cit.*, p. 597), e quindi non fonda alcun diritto ad un indennizzo.

E. 25

Nella fattispecie la superficie corrispondente all'odierno mappale no 1369 non era edificabile già sotto l'egida del PR del 1976. Ciò risulta dalla lettura dei piani agli atti, e pure dai documenti prodotti dagli istanti il 29 gennaio 2004 nei quali vi è l'atto notarile di proroga del diritto di compera del 13 marzo 1991, che - per una svista - al suo punto n. 2 afferma che "parte edificabile della vecchia Part. n. 649 (seicentoquarantanove) determinata in circa mq 3'730 (tremilasettecentotrenta) è ora formata dalla Part. n. 1369 (milletrecentosessantanove) - prato di mq 3688 (tremilaseicentoottantotto)"; in realtà, trattasi della superficie inedificabile, come ammesso dal teste _____ a specifica domanda del Presidente del Tribunale. In ogni caso, lo scritto dell'8 novembre 2004 del geometra revisore, acquisito agli atti d'ufficio, ciò ha inequivocabilmente confermato.

E. 26

Nella fattispecie non v'è dunque stata alcuna diminuzione delle capacità edificatorie del fondo in oggetto con l'approvazione del nuovo PR. Esso era in effetti già inedificabile, e lo era da più di un ventennio. Il semplice fatto che le parti ne prevedessero una futura edificabilità, come emerge dalla lettura degli atti notarili di concessione e di proroga di diritto di compera, non inficia tale considerazione. Ne consegue che i proprietari non hanno né mai hanno avuto un diritto all'inserimento del loro fondo in zona edificabile, né possono ritenere che il loro fondo sia stato in qualsivoglia modo limitato nelle proprie potenzialità edificatorie dal nuovo PR, proprio perché dette potenzialità edificatorie non sono mai sussistite. Ci si potrebbe dunque fermare qui, non trattandosi nella fattispecie di dezonamento, ma neppure di non attribuzione, bensì semplicemente di conferma di non attribuzione. In sostanza non v'è che da prendere atto della - attualmente - definitiva esclusione del fondo dalla zona edificabile, a seguito della citata sentenza del Tribunale della Pianificazione del Territorio, e constatare che detta esclusione non fa che riprendere una precedente identica scelta pianificatoria operata con il PR del 1976.

E. 27

Abbondanzialmente, si rileva che se anche il mappale in oggetto fosse stato edificabile secondo il PR precedente, la scelta pianificatoria del nuovo PR non avrebbe comportato espropriazione materiale. In effetti nella fattispecie la normativa comunale precedente

risaliva al 1976, ed era di conseguenza stata emanata precedentemente all'entrata in vigore della LPT, così che il nuovo PR comporta comunque un caso di non inclusione in zona edificabile, e non di esclusione. Invero ciò non sarebbe però sufficiente per negare a priori qualsivoglia conformità alla predetta LPT, giacché criterio determinante è la conformità materiale della normativa pianificatoria comunale con la legge federale, e non quella formale (Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., p. 598). E' ben vero che la giurisprudenza avalla questo criterio essenzialmente nel senso di limitarsi a presumere che un PR adottato dopo l'entrata in vigore di quest'ultima le sia conforme, senza che ciò assurga ad assioma, né tantomeno che leghi il giudice (DTF 10.10.1997 consid. 3c, non pubblicato); essa non prevede esplicitamente invece che un PR adottato precedentemente possa essere conforme alla medesima legge federale. Non v'è tuttavia motivo di negare questa seconda possibilità. E' quindi necessario chinarsi pure su detto quesito, in un'ottica - come detto - comunque abbondanziale.

E. 28

Al suddetto quesito si risponde negativamente: il PR del 1976 non soddisfa i requisiti successivamente imposti dalla LPT. In effetti non risulta esservi stato particolare coinvolgimento popolare ai sensi dell'art. 4 cpv.2 LPT, né uno studio di contenibilità approfondito. Ma soprattutto, e ciò è decisivo, il PR del 1976 appare dimentico del principio generale di un uso parsimonioso e misurato del suolo (art. 1 cpv. 1 LPT), e di quello (equipollente con gli altri) del mantenimento di sufficienti superfici coltivate idonee all'agricoltura (art. 3 cpv. 2 lett. a LPT). Basti dire in merito che il Consiglio di Stato nella propria risoluzione di approvazione del PR ha stralciato completamente la seconda tappa di sviluppo voluta dal Comune (località " _____ " e _____ "). Ne discende in conclusione che il primo PR conforme alla LPT è quello approvato con risoluzione no. 4207 del 27 agosto 1997; non può dunque di principio esservi spazio per un indennizzo a carattere espropriativo. E ciò poiché la riduzione, anche a tappe, di una zona edificabile sovradimensionata rispetto ai bisogni regionali e comunali costituisce per l'appunto un caso di "Nichteinzonung" (cfr. infra, consid 14), cioè di mancata inclusione di fondi in zona edificabile (DTF 119 Ib 130 consid. 3) e non di esclusione stricto sensu, giacché dette zone edificabili non rispettano le esigenze dell'art. 15 lett. b LPT. Si tratta d'altronde di riduzione conforme agli scopi e ai principi della pianificazione del territorio (art. 1 e 3 LPT) nonché alla definizione di zona edificabile (art. 15 LPT), e come tale rispondente ad un interesse pubblico importante; in effetti le zone edificabili sovradimensionate sono non solo inappropriate, ma addirittura contrarie alla legge (DTF 117 Ia 307 consid. 4b). Analogo discorso vale per la soppressione di una zona edificabile provvisoria, giacché quest'ultima non è stata adottata secondo una procedura democratica (art. 4 cpv. 2 LPT) né emanata dall'autorità competente in materia di adozione di PR, e quindi non è catalogabile quale zona edificabile ai sensi della LPT. Il concetto di zona edificabile è d'altronde nozione di diritto federale (Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., p. 597), e come tale estranea a qualsivoglia influenza interpretativa di diritto cantonale.

E. 29

Eccezionalmente la mancata inclusione in zona edificabile nel senso sopra descritto può costituire invece un caso di espropriazione materiale, e quindi fondare un diritto all'indennizzo, se la destinazione di un terreno alla zona edificabile si impone in ragione di circostanze speciali. In particolare, un diritto all'inclusione in zona edificabile (e quindi un diritto all'indennizzo) esiste se il proprietario possiede un terreno pronto alla costruzione

("baureif"), cioè se il fondo è dotato di un'urbanizzazione di base, è situato nel perimetro di un piano delle canalizzazioni conforme alla legislazione della protezione delle acque, e se il proprietario ha investito somme importanti per gli allacciamenti e per il progetto di costruzione: si tratta di condizioni cumulative (DTF 125 II 434 consid. 4a e 5b), l'ultima delle quali invero criticata da parte della dottrina, che la ritiene eccessiva e financo estranea alla problematica dell'espropriazione materiale (Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., p. 604).

E. 30

Nella fattispecie tali presupposti di eccezionalità non sono adempiuti. Il fondo si presenta di principio come solo parzialmente urbanizzato. In effetti esso è dotato di accesso, ma non era e non è compreso dal Piano Generale delle Canalizzazioni (PGC). Esso non risultava nel precedente PR inserito nel comprensorio soggetto ai contributi ai sensi della LALIA (v. piano datato aprile 1983), era situato all'esterno dei limiti del PGC (v. Piano Generale delle Canalizzazioni del marzo/giugno 1978), e non era toccato dall'acquedotto comunale e dal progetto generale di fognature. Pure il nuovo PGS (Piano Generale di smaltimento delle acque), approvato dalla Sezione protezione acque il 7 settembre 2002, così come con il nuovo regolamento delle canalizzazioni (approvato dalla Sezione enti locali il 25 luglio 2002), escludono il mappale in oggetto dal comprensorio da essi interessato. Non è dunque dato il requisito dell'urbanizzazione del fondo. E ciò malgrado esso sia stato dotato di canalizzazioni e allacciamenti elettrici (teste _____, in relazione agli atti prodotti dagli istanti con scritto del 15 marzo 2004 del loro patrocinatore); in effetti tale dotazione è avvenuta in un secondo tempo rispetto alla domanda di costruzione oggetto del fascicolo indicato come "G" nei piani trasmessi dal Comune al Tribunale. Neppure gli istanti hanno sostanziato particolari spese da essi sostenute in relazione all'urbanizzazione del mappale n. 1369 (d'altronde, dette spese avrebbero interessato di principio soprattutto la superficie edificabile oggetto di parcellazione, e la parte di spesa relativa al mappale n. 1369 sarebbe stata comunque esigua, se anche fosse sussistita).

E. 31

Un'altra eccezione al principio del mancato indennizzo è data qualora il fondo in oggetto si trovi in zona già largamente edificata e che dovrebbe quindi essere inserita in zona edificabile conformemente all'art. 15 lett. a LPT. E ciò perché i proprietari hanno in tal caso un'aspettativa legittima in relazione al fatto che i loro fondi restino edificabili, soprattutto se inseriti in zona edificabile provvisoria ai sensi dell'art. 36 cpv. 3 LPT (DTF 121 II 426 consid. 6a). La nozione di comprensorio già largamente edificato deve però essere interpretata strettamente. Essa non comprende infatti essenzialmente che la parte urbanizzata di un'agglomerazione e le breccie nel tessuto edificato (DTF 125 II 434 consid. 4a).

E. 32

Nel caso in esame neppure questo requisito appare adempiuto. In effetti il mappale n. 1369 è prospiciente ad un'ampia superficie inedita e ineditabile, mentre la vicinanza con la zona edificabile è relativa solo ad una sua limitata parte di perimetro. Ne consegue che non può essere sostenuto che il mappale n. 1369 appartenga ad un comprensorio già largamente edificato, anche se parzialmente esso lambisce effettivamente un tale comprensorio.

E. 33

Eccezionalmente, il diritto all'indennizzo può infine pure derivare dal principio della buona fede, segnatamente in caso d'assicurazioni date dall'autorità competente nell'ottica della modifica di un piano o dell'impegno a spese importanti per preparare il terreno alla costruzione. Tuttavia detta protezione della buona fede è limitata ad una certa durata, che si valuta secondo la singola situazione giuridica (DTF 125 II, 434 consid. 4a, 119 Ib 144, consid. 4e). Perché un'indicazione anche erronea o un'assicurazione vincoli l'autorità, occorre che sia stata espressa da quest'ultima in un caso concreto relativo ad una persona determinata, che detta autorità sia stata competente ad esprimerla, che l'interessato non abbia potuto rendersi conto del carattere erroneo dell'indicazione o dell'assicurazione ricevuti, che detto interessato abbia preso a tale fine delle disposizioni irrevocabili e che l'ordinamento giuridico non sia stato modificato nel frattempo (DTF 117 Ia 287 consid. 2b, 116 Ib 187 consid. 3c, 115 Ia 18 consid. 4a).

E. 34

Nulla di tutto ciò risulta agli atti. Lo scrivente Tribunale ha sì reperito, tra gli atti relativi al precedente PR, nel fascicolo con la dicitura "Ricorsi" copia della Relazione e preavviso sui ricorsi della Commissione di Piano Regolatore del COEP 1 (non datata), che alla sua pagina n. 126 propone di assegnare interamente l'allora mappale n. 649 (quindi compresa la superficie dell'attuale mappale n. 1369) alla zona R2 "dietro presentazione di un piano valido di urbanizzazione, da parte del ricorrente, a giudizio del Municipio. Detto piano deve risolvere anche il problema del servizio acqua potabile". Tuttavia, si tratta unicamente di un preavviso (Relazione, pag. 1), emanato oltretutto da un'autorità non certo atta a soddisfare le severe esigenze giurisprudenziali in materia. Inoltre, di detto preavviso gli istanti hanno beneficiato per quanto attiene alla superficie effettivamente riconosciuta edificabile.

E. 35

Infine, è ben vero che l'enumerazione delle suddette tre tipologie di condizioni di eccezione (giustificanti un indennizzo) non è esaustiva (DTF 125 II 434 consid. 4a, 122 II 428 consid. 4c). È necessario esaminare sempre, secondo l'insieme delle circostanze ed in particolare il principio della buona fede, se un'inclusione di un fondo in zona edificabile sembri imporsi, così che si può assumere che il proprietario possa ritenere di disporre di un terreno molto verosimilmente edificabile per propria sola iniziativa (DTF 125 II 434 consid. 4a e 6, 122 II 457 consid. 4a, 121 II 423 consid. 4b). D'altra parte non è sufficiente soddisfare una delle suddette tipologie di condizioni per concludere per l'esistenza di un caso di espropriazione (DTF 122 II 457 consid. 4a); in effetti, è necessario valutare l'insieme delle circostanze di fatto e di diritto, ritenuto che la situazione giuridica è comunque prioritaria (DTF 122 II 458 consid. 4c).

E. 36

Neppure tenendo conto del più ampio respiro concesso dalla suddetta giurisprudenza si giunge a conclusioni differenti dalle precedenti. In effetti la mancata inclusione della superficie in esame alla zona edificabile, foss'anche solo parzialmente, non si appalesa quale atto suscettibile di fondare alcun indennizzo espropriativo, né gli istanti hanno portato qualsivoglia elemento in merito.

E. 37

Le tasse e le spese di complessivi fr. 600.-- seguono la soccombenza: esse sono dunque a carico degli istanti. Al Comune di _____, convenuto in causa senza un patrocinatore, non sono assegnate ripetibili. Per i quali motivi, richiamata la Legge di espropriazione dell'8

marzo 1971, dichiara e pronuncia: 1. L'istanza di pretese d'indennità per espropriazione materiale del 16 aprile 1997 di MIST 1 e MIST 2, _____, è respinta. 2. La tassa di giustizia e le spese, di complessivi di fr. 600.--, sono a carico delle istanti in solido. Non si attribuiscono ripetibili. 3. Contro la presente pronuncia è data facoltà di ricorso al Tribunale cantonale amministrativo, Lugano, nel termine di trenta giorni dall'intimazione. 4.

Intimazione a: - - per il Tribunale di espropriazione, il Presidente

supplente

Camponovo

La segretaria giurista Stefano

Paola Carcano

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