

TI_GERICHTE 10.2004.118 vom 9. Juli 2008

TI Tribunale d'appello, 2008-07-09, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_10.2004.118

FR: TI_GERICHTE 10.2004.118 du 9 juillet 2008

IT: TI_GERICHTE 10.2004.118 del 9 luglio 2008

Volltext

Incarto n.10.2004.118

22/96

Lugano

9 luglio 2008

Sentenza

In nome della Repubblica e Cantone Ticino

Il Tribunale di espropriazione

Composto

dalla Presidente

Margherita De Morpurgo

e dai membri

ing. Argentino Jermini

ing. Giancarlo Rosselli

segretaria giurista

Annalisa Butti

statuendo nella procedura di espropriazione materiale presentata in data 4 novembre 1996 da

ISES 1

RA 1

contro

COEP 1

RA 2

relativamente al mapp. no. 1028 RFP _____,

richiamato l'inc. 10.2004.63-2 inerente la procedura di espropriazione formale del mapp. no.1028 avviata dal Consorzio per i centri di attrezzature sportive e ricreativo-balneari dei Comuni _____,

letti ed esaminati gli atti, udite le parti ed assunte le necessarie prove,

considerato, in fatto ed in diritto

1.1.1. ISES 1 è proprietario del mapp.no. 1028 di _____ sito in località _____. Il fondo situato lungo la strada che porta alla ex caserma militare di _____, in un comprensorio a cavallo del confine giurisdizionale con _____, costituisce un appezzamento incolto di complessivi mq 3949 occupato in parte da vegetazione spontanea ed in parte da materiale inerte di scavo (cfr. documentazione fotografica).

1.2. Il 27.2.1984 il Consiglio Comunale di _____ ha adottato il primo PR locale che tra l'altro proponeva l'assegnazione del comparto _____ alla zona artigianale-industriale. Nella successiva fase di approvazione del piano, conclusasi con la risoluzione del 25.11.1986 del Consiglio di Stato, quest'ultimo ne ha invece stabilito d'ufficio l'attribuzione alla zona senza destinazione specifica (SDS) per non compromettere gli interessi e la politica regionali propensi a destinare quel settore alla realizzazione di impianti sportivi. Evadendo i ricorsi - tra cui quello di ISES 1 - contro tale risoluzione, il Gran Consiglio con decisione 14.12.1992 ha disposto lo stralcio della zona SDS ed invitato il Comune ad elaborare un variante di PR che includesse il comparto _____ nella zona attrezzature pubbliche (AP) per i bisogni del futuro Centro sportivo regionale della _____. Ciò poiché, nel frattempo, 14 comuni della regione avevano costituito il Consorzio per i centri di attrezzature sportive e ricreativo balneari dei Comuni _____ (di seguito Consorzio), appunto con lo scopo di realizzare una tale infrastruttura tra _____ e _____ nelle località _____ e _____. La conseguente variante di PR ha inserito l'intero comparto _____ nella zona attrezzatura ed edifici di interesse pubblico (AP-EP). Essa è stata approvata il 9.5.1995 dal Consiglio di Stato, che ha respinto contestualmente le obiezioni mosse dai proprietari alla nuova disposizione pianificatoria. Il ricorso successivamente interposto da ISES 1 dinanzi al Tribunale della pianificazione del territorio è stato integralmente respinto con sentenza del 31.7.1996.

1.3. Con istanza 4.11.1996 ISES 1 ha convenuto in causa il Comune di _____ chiedendone la condanna al pagamento di un'indennità per espropriazione materiale di fr. 480.- al mq per il fondo, oltre interessi al 5 % dal 9.5.1995. A suo avviso infatti il vincolo imposto dalla variante di PR del 1995 ha privato la sua proprietà dello statuto di terreno edificabile, ritenuto che senza il vincolo sarebbe stato assegnato alla zona artigianale-industriale. La pretesa è contestata dal Comune che con risposta 30.4.1997, oltre a chiamare in causa il Consorzio, nel merito ha respinto la tesi dell'istante sostenendo che il fondo non è mai stato inserito in una zona edificabile conforme ai dettami della legge sulla pianificazione del territorio (LPT); da ciò la richiesta di reiezione dell'istanza. Con sentenza 25.6.1997 il Tribunale di espropriazione sottocenerina ha respinto la chiamata in causa del Consorzio. All'udienza del 16.6.1999 la procedura è stata sospesa in attesa che il Consorzio procedesse all'approvazione del progetto per la realizzazione del centro sportivo e ottenesse il diritto di espropriare formalmente i terreni interessati. Il Consorzio ha adempiuto tali formalità e nel 2001 ha avviato la procedura di espropriazione formale, qui richiamata, intesa all'acquisizione dei sedimi necessari per la realizzazione del centro; essa coinvolge anche il terreno del qui istante ed è evasa mediante giudizio separato odierno (cfr. inc. 10.2004.63-2). Riattivata la presente procedura di espropriazione materiale e costituito il nuovo collegio giudicante con ordinanza 6.6.2008, le parti hanno entrambe rinunciato a ripetere il dibattimento, riconfermandosi nelle rispettive argomentazioni già formulate negli allegati di causa.

2.2.1. L'espropriazione materiale, che è corollario della garanzia costituzionale della proprietà, si avvera e conferisce il diritto ad una piena indennità quando l'ente pubblico, attraverso un atto pianificatorio definitivo, decreta un divieto o una limitazione

particolarmente grave dell'uso attuale o del prevedibile uso futuro di un bene generalmente riferiti al diritto di costruire privando il soggetto colpito di una delle prerogative essenziali insite nel diritto di proprietà. Anche una restrizione meno rilevante può costituire espropriazione materiale quando coinvolge una cerchia ristretta di proprietari o ne colpisce uno solo in maniera tale che, fosse loro negato l'indennizzo, sarebbero costretti a sopportare, a beneficio della comunità, un sacrificio eccessivo ed incompatibile con il principio della parità di trattamento. In entrambi i casi l'edificabilità del fondo immediata o quantomeno prevedibile in un prossimo futuro è condizione imprescindibile: occorre cioè che con l'instaurazione del vincolo il proprietario veda svanire una concreta possibilità di miglior uso (Riva, Kommentar zum RPG, 1999, ad art. 5 no. 123-134; DTF 121 II 417 c. 4a; 125 II 431 c. 3a; RDAT 1990 no. 67 e 85, I-1991 no. 68, I-1992 no. 49). La problematica verte dunque sul grado di ingerenza dell'atto pianificatorio nella sfera protetta e sul potenziale edificatorio che soggiacciono ad una ponderazione oggettiva ed assurgono a criteri decisivi per il giudizio sulla legittimità di un risarcimento. Perciò occorre vagliare tutti gli elementi che qualificano il fondo influenzandone le possibilità di sfruttamento deducibili tanto dagli atti pianificatori e dalla legislazione edilizia, quanto dall'effettiva e prevedibile utilizzazione del suolo e dalle qualità intrinseche del fondo onde accertare se, al momento dell'istituzione del vincolo, l'edificabilità fosse una realtà di fatto concreta ed attuabile a breve termine oltre che giuridicamente plausibile.

2.2. La giurisprudenza associa all'istituto dell'espropriazione materiale i concetti di dezonamento e di non-attribuzione. Un dezonamento 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. Sebbene attui una restrizione della proprietà, il dezonamento non ha, sic et simpliciter, connotazione di espropriazione materiale quest'ultima essendo subordinata all'imprescindibile requisito di verosimiglianza oggettiva dell'edificabilità del fondo (Riva, op. cit., no. 140, 161-163; DTF 121 II 417 c. 3e, 122 II 326 c. 4). Dà luogo, invece, ad una cosiddetta non-attribuzione l'autorità pianificatoria che, adottando il suo primo piano di utilizzo conforme alla LPT, omette di assegnare un terreno alla zona edificabile. Secondo un'opinione diffusa la non-attribuzione di principio non adempie ai presupposti di un'espropriazione materiale e quindi nemmeno è fonte di indennità (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). Infatti l'ordinamento giuridico vigente ed in particolare la garanzia della proprietà, non riconoscono al titolare alcun diritto generico 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 e dotato delle infrastrutture minime (DTF 120 Ia 227 c. 2b p. 232, 121 I 245 c. 6a, 455 c. 4a). Una non-attribuzione potrebbe comportare un obbligo di indennizzo, solamente in via eccezionale, qualora circostanze particolari, concrete ed oggettive, avrebbero giustificato l'inserimento in una zona edificabile. Tale ipotesi potrebbe concretizzarsi qualora il fondo fosse nel contempo edificabile o quantomeno dotato delle infrastrutture di urbanizzazione primaria, compreso nel piano generale delle canalizzazioni (PGC) ed il proprietario avesse investito somme considerevoli in vista della sua urbanizzazione ed edificazione; oppure qualora il fondo fosse situato in un territorio già largamente edificato; oppure ancora qualora l'azzonamento fosse legittimato da motivi riconducibili al principio della buona fede, istituto 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 a deluso (Riva, op. cit., no. 114, 146-160; DTF 121 417 c. 4b, 122 II 326 c. 6a, 125 II 431 c. 4a).2.3. Il provvedimento pianificatorio definitivo 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. Di conseguenza per il giudizio sull'espropriazione materiale è decisiva la data di entrata in vigore della misura restrittiva che è causa del deprezzamento (Riva, op. cit., no. 194; DTF 122 II 326 c. 4b; RDAT II-1991 no. 68). Nell'ordinamento giuridico ticinese l'atto pianificatorio che definitivamente programma, organizza e disciplina le attività di incidenza territoriale istituendo, tra l'altro, anche le restrizioni che fossero motivate da necessità pubbliche è il PR (art. 24 LALPT, 14 LPT). L'approvazione del Consiglio di Stato ne sancisce l'entrata in vigore e con ciò, oltre ad essere giuridicamente vincolante, il PR crea la presunzione di pubblica utilità per tutte le espropriazioni, le imposizioni e le opere pubbliche pianificate (art. 39 cpv. 1 e 40 LALPT).

3. Il mapp. no. 1028 è stato escluso dalla zona edificabile con l'approvazione del PR del 1986, primo piano di utilizzo del quale si è dotato l'allora Comune di _____. L'atto pianificatorio che ha ne ha poi definitivamente sancito il destino è la variante scaturita dalla procedura ricorsuale contro lo stesso PR ed approvata nel 1995. Pertanto la contestuale assegnazione della proprietà ISES 1 alla zona AP-EP si configura come non-attribuzione. Resta da stabilire se sussistessero motivi oggettivi stringenti che ne imponessero invece l'attribuzione alla zona edificabile così da giustificare il riconoscimento di un'indennità in via eccezionale. Ciò tenendo presente che la giurisprudenza è alquanto restrittiva e presuppone una prognosi altamente attendibile di edificabilità immediata e prossima del fondo (cfr. TF 18.4.2006 N. 1A.236/2005 c. 2.3.4.).

4.4.1. Le argomentazioni svolte dall'istante sull'asserita edificabilità del suo terreno non sono condivisibili poiché alla luce della situazione pianificatoria del Comune di _____ non risulta che esso abbia mai goduto dello statuto di terreno edificabile. Anzitutto non è decisivo che in base al piano dipendente dal Decreto esecutivo sull'ordinamento provvisorio in materia di pianificazione del territorio del 29 gennaio 1980 (DEPT), l'intero comparto _____ fosse assegnato alla zona edificabile provvisoria. Infatti nell'ambito dell'accertamento di un'espropriazione materiale non si può tener conto dei provvedimenti che, per loro stessa natura, hanno carattere temporaneo (cfr. RDAT 1985 no. 96 c. 3b) poiché da essi non può essere dedotto alcun diritto e tanto meno una garanzia di edificabilità futura. In ogni caso si configurava come una situazione provvisoria che non è mai stata confermata negli atti pianificatori successivi. Non è neppure risolutiva la prima proposta approvata dal Consiglio Comunale di attribuire il comparto _____ alla zona artigianale-industriale, poiché questa è stata respinta dall'autorità competente ad approvare il PR che d'ufficio ne ha disposto l'inserimento nella zona senza destinazione specifica (SDS). Invero non a caso dal momento che la proposta comunale non adempiva ad un bisogno concreto e non risultava congruente né con gli obiettivi regionali in materia di impianti sportivi né con la revisione in atto del PR di _____ che intendeva assegnare il comparto contiguo alla zona per attrezzature pubbliche AP 4 proprio in funzione della costruzione del centro sportivo (cfr. ris. del Consiglio di Stato 25.11.1986 p. 21-22). Al di là di tale incongruenza, andavano poi considerati anche motivi di ordine generale, specie il fatto che il PR risultava chiaramente sovradimensionato con una contenibilità superiore alle prevedibili necessità di sviluppo dei 10/15 anni a venire e che il

territorio comunale era già largamente insediato (cfr. ris. del Consiglio di Stato 25.11.1986 p. 16). Argomenti, questi, condivisi nella sostanza dal Gran Consiglio che, contrariamente a quanto pretende l'istante, non ha affatto riconosciuto implicitamente la natura edificabile del suo terreno. Ben al contrario, esso ha confermato inequivocabilmente che non vi erano le premesse per inserire il comparto _____ in zona edificabile, limitandosi a censurare il metodo adottato dal Consiglio di Stato per salvaguardare la prospettiva concreta di nuove opzioni pianificatorie. In particolare esso ha ritenuto che, a fronte dell'avanzamento decisivo delle trattative intercomunali in vista della creazione del centro sportivo e della riserva definitiva a tal fine dei fondi contigui di _____, il comparto _____ non poteva che essere attribuito anch'esso alla zona per attrezzature pubbliche (cfr. decisione del Gran Consiglio 14.12.1992, pag. 3-4). Ciò che è puntualmente avvenuto con la variante del 1995 (cfr. ris. del Consiglio di Stato 9.5.1995 e sentenza 31.7.1996 del Tribunale della pianificazione del territorio) avallata in ultima istanza anche dal Tribunale della pianificazione del territorio (cfr. TPT 31.7.1996 c. 6 e 8). Seguendo questo ragionamento nel 1995 la proprietà ISES 1 non costituiva una necessità all'azionamento a fini edilizi privati. A fronte del sovradimensionamento del PR e poiché, dichiaratamente, la creazione di una nuova zona artigianale-industriale non rappresentava un'esigenza imprescindibile per il Comune, in mancanza del vincolo AP-EP, il fondo sarebbe comunque stato escluso dalla zona edificabile ed annesso al territorio libero circostante che, fatta eccezione per la ex caserma, si contraddistingueva come settore lasciato allo stato naturale e libero da costruzioni. Ciò poiché ne è a tutti gli effetti parte integrante insieme agli altri terreni limitrofi siti a sud della strada cantonale.

4.2. Alle suddette osservazioni si aggiunge un'importante carenza, quella all'urbanizzazione che è presupposto dell'edificabilità di un fondo (art. 22 cpv. 2 e 19 LPT, art. 67 cpv. 2 e 77 LALPT). Infatti la particella era sì dotata di un accesso sufficiente dalla strada che porta alla ex Caserma, ma era posta all'esterno del perimetro delle canalizzazioni previsto dal PGC, atto che ha peraltro ottenuto l'accettazione tecnica ma non l'avallo formale da parte del Dipartimento (cfr. lettera 3.7.2008). Esclusione confermata con il PGS approvato il 28.4.1994 conformemente alla legislazione sulla protezione delle acque (LIA dell'8.10.1971 e LALIA del 2.4.1975). Perciò, privo di un requisito imprescindibile per poter essere considerato come urbanizzato, anche sotto questo profilo il fondo non era edificabile (art. 20 LIA e art. 27 OPA). Non risulta peraltro che il proprietario abbia mai affrontato una qualsiasi spesa in vista dell'urbanizzazione e dell'edificazione del terreno che è sempre stato utilizzato solo per il deposito di materiali inerti e/o macchinari appartenenti all'impresa di costruzioni condotta dall'istante (cfr. documentazione fotografica).

4.3. La proprietà ISES 1 non è neppure inclusa in un comprensorio largamente edificato, concetto che la prassi interpreta rigorosamente assimilando soltanto il territorio edificato in senso stretto e gli spazi vuoti tra costruzioni ■ le cosiddette Baulücken ■ a tal punto segnati dall'impronta edilizia dei fondi circostanti da non poter essere attribuiti ad altra destinazione (Riva, op. cit., no. 159; DTF 122 II c. 6a; TF 18.4.2006 N. 1A.236/2005 c. 4). In effetti, il comparto di _____ è nettamente separato dalle zone edificabili poste a nord-est della strada cantonale, ed ancora nel 1995 non possedeva le qualità intrinseche di un settore insediato. Fatta eccezione per le infrastrutture militari (ora in disuso), il territorio era prevalentemente verde e libero.

4.4. In queste condizioni non poteva certamente essere formulata una prognosi attendibile favorevole all'edificabilità del fondo e, visto quanto sopra, manifestamente non sussistevano motivi oggettivi stringenti che ne imponessero l'attribuzione ad una zona edificabile. Di conseguenza i presupposti dell'espropriazione

materiale non sono adempiuti.

5. L'istante nemmeno può avvalersi del principio della buona fede alla cui tutela, peraltro, la giurisprudenza pone esigenze assai severe (Riva, op. cit., no. 136; TF 18.4.2006 N. 1A.236/2005 c. 6). In effetti non risulta che il Comune abbia mai fornito assicurazioni circa l'eventuale edificabilità futura del fondo tali da legittimare concrete aspettative in questo senso. Perciò il proprietario non poteva ragionevolmente contare sulla possibilità di edificare con certezza nell'immediato futuro.

6. Né a diversa conclusione si arriverebbe, infine, esaminando la fattispecie nell'ottica della teoria del sacrificio eccessivo riconducibile ad una violazione del principio della parità di trattamento. Infatti, considerato che anche questa fonte di espropriazione materiale presuppone la verosimiglianza dell'edificabilità del fondo (DTF 116 Ib 379 c. 6c, 119 Ib 138 c. 6; TRAM 5.10.2005 N. 50.2005.1 in re H. c. 2.4.6), e che in concreto quest'ultima è stata negata, non sono dati, nemmeno sotto questo profilo, gli estremi di un'espropriazione materiale.

7. L'addebito della tassa di giustizia e delle spese segue la soccombenza in applicazione del principio secondo cui, qualora l'espropriazione materiale sia contestata, l'istante si assume tutti i rischi, anche quelli inerenti i costi processuali, com'è consuetudine nelle procedure amministrative (RDAT I-1994 no. 48), compreso quindi l'obbligo di corrispondere le ripetibili al Comune che si è avvalso della consulenza di un legale. Visto l'esito del contenzioso, le spese di giudizio sono a carico dell'istante, il quale dovrà altresì corrispondere al COEP 1 adeguate ripetibili.

Per i quali motivi

richiamata la Legge di espropriazione dell'8 marzo 1971,
dichiara

e pronuncia: 1. L'istanza è respinta.

2. La tassa di giustizia e le spese in fr. 1'000.- sono a carico dell'istante, con l'obbligo di rifondere al COEP 1 fr. 1'500 - per ripetibili.

3. Contro la presente decisione è data facoltà di ricorso al Tribunale cantonale amministrativo, Lugano, nel termine di trenta giorni dall'intimazione.

4. Intimazione a:

-

- RA 2

per il Tribunale di espropriazione

la Presidente

Margherita De Morpurgo

la segretaria giurista

Annalisa Butti

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