

TI_GERICHTE 10.2004.56 vom 24. Juni 2005

TI Tribunale d'appello, 2005-06-24, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_10.2004.56

FR: TI_GERICHTE 10.2004.56 du 24 juin 2005

IT: TI_GERICHTE 10.2004.56 del 24 giugno 2005

Volltext

Incarto n.10.2004.56-

29/94

Lugano

24 giugno 2005

Sentenza

In nome della Repubblica e Cantone Ticino

Il Tribunale di espropriazione

Composto

dalla Presidente

Margherita De Morpurgo

e dai membri

ing. Alberto Lucchini

arch. Giancarlo Fumasoli

segretario giudiziario

Enzo Barenco

statuendo sulla pretesa di indennità per espropriazione materiale notificata il 17 novembre 1994 da

ISCE 1

rappr. da avv. C.

Contro

COEP 1

rappr. dall' avv. B.

relativamente ai mapp. no. 10 e 25 RFD di _____,

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

considerato, in fatto ed in diritto

1.1.1. Gli eredi ISCE 1 sono proprietari dei mapp. no. 10 e 25 di _____ siti in località _____ . I fondi, che sono racchiusi nel quadrilatero formato da Via _____, Via _____, Nuova Via _____ e Via _____, nella zona dello svincolo

autostradale di Lugano-Nord, costituiscono un vasto appezzamento per lo più privo destinato all'esercizio di un'azienda agricola. Sul mapp. no. 10 sorgono, oltre alla fattoria, l'abitazione padronale nell'angolo nord/est fronteggiata da una vigna. Attualmente i fondi sono così censiti a RF:

		mapp. no. 10A edificio	mq	358B
edificio	mq	101C edificio	mq	243D
edificio	mq	558E edificio	mq	14F
edificio	mq	10G edificio	mq	96H
edificio	mq	106I edificio	mq	14NE sup.
non edificata	mq	104801totale	mq	106301mapp. no. 25NE
sup. non edificata	mq	33241.2.		

2. In data 3.2.1976 il Consiglio di Stato approvò il PR del COEP 1 i cui termini di attuazione furono ripetutamente prorogati nel corso degli anni successivi. Nel comparto di _____ fu ripreso il piano regolatore delle strade cantonali pubblicato nel 1972 e quindi inserito il progetto vertente sulla costruzione dello snodo di _____ che comprendeva la cosiddetta strada di cabotaggio, intesa a collegare la stazione ferroviaria di Lugano con il raccordo autostradale nord, e la strada trasversale di allacciamento tra Via _____ e la circonvallazione di Crocifisso. L'edificabilità fu ammessa solo nella fascia compresa tra Via _____ e la strada di cabotaggio che fu riservata in parte per un posteggio pubblico e per il resto destinata alla zona artigianale AR alla quale furono acclusi ca. mq 13000 del mapp. no. 10. Di contro tutto il territorio rimanente fu assegnato alla zona residua Zr (cfr. ris. 712 del 3.2.1976 p. 9 e 14). Il ricorso interposto dall'allora proprietario fu respinto (cfr. ris. 712 del 3.2.1976 p. 53). Le varianti scaturite dalla predetta procedura furono approvate in data 3.8.1978 dal Consiglio di Stato che nuovamente respinse il ricorso del proprietario contro l'assegnazione del suo fondo alla zona residua (cfr. ris. 6593 del 3.8.1978 p. 9-10, 20). 1.3. Nel 1990 il Consiglio Comunale di _____ adottò il nuovo PR che, con particolare riferimento a _____, non contemplava più il progetto stradale cantonale né la zona AR bensì l'apertura all'edilizia di una fascia di territorio lungo Via _____. Contestualmente la proprietà ISCE 1 risultò attribuita per ca. mq 3300 alla zona residenziale semi-estensiva R3 (area della casa padronale), per ca. mq 12000 alla zona S5 con destinazione vincolata ad insediamenti amministrativi, centri commerciali ed attività artigianali, per ca. mq 2600 alla zona per attrezzature pubbliche AP, e per tutto il resto alla zona agricola Ag. In sede di approvazione del piano il Consiglio di Stato annunciò di non poter condividere le scelte pianificatorie comunali per quanto riferite alle zone S5, R3 ed AP di _____ poiché quest'ultima, in ragione della posizione strategica e perché ancora libera da insediamenti, doveva mantenere il suo carattere agricolo. La decisione sul tema fu quindi sospesa per consentire al Municipio ed ai proprietari coinvolti di esprimersi in merito (cfr. ris. 4399 del 2.6.1993 p. 19-20 e 67, allegato 5). La conseguente risoluzione del 28.9.1993 sancì d'ufficio lo stralcio della zona R3 e la riduzione dei perimetri S5 ed AP con la richiesta al Comune di pubblicare le modifiche (cfr. ris. 8223 del 28.9.1993 p. 4-5 e 9, disp. 4, allegato 3). Per le proprietà ISCE 1 significò l'inserimento completo nella zona agricola. Il ricorso interposto dai proprietari dinanzi al Tribunale della pianificazione fu ritirato (cfr. decreto di stralcio TPT 18.8.1994).

2.2.1. Con memoria del 17.11.1994 gli eredi ISCE 1 hanno notificato una pretesa di indennizzo per espropriazione materiale ascritta al PR/93 e più particolarmente, da un canto, al declassamento del sedime già accluso alla zona AR e, d'altro canto, al mancato inserimento nella zona edificabile delle aree che il Comune aveva proposto di attribuire alle zone R3 ed S5. Secondo gli istanti si tratta infatti di superfici a chiara e di riconosciuta

vocazione edilizia per cui il provvedimento pianificatorio costituisce una restrizione particolarmente grave dell'uso futuro prevedibile privando i proprietari della possibilità di sfruttare le superfici conformemente alla loro destinazione naturale. Con risposta del 21.2.1995 il Comune ha postulato la reiezione dell'istanza siccome infondata.

Rammentando i principi che governano l'istituto dell'espropriazione materiale, l'ente pubblico ha rilevato che la pianificazione locale è frutto di una ponderazione di tutte le circostanze. Perciò non è contraria alla garanzia della proprietà né ha istituito restrizioni gravi a tal punto da dover essere indennizzate ritenuto che l'esistenza di infrastrutture non è significativa e non comporta di diritto l'inserimento in una zona edificabile di superfici che, per il carattere meramente agricolo, non si prestano ad una tale destinazione. 2.2.

All'udienza del 3.10.1995 la procedura è stata sospesa in attesa della pubblicazione delle varianti al PR secondo quanto prescritto nella risoluzione del 28.9.1993. Questa fase si è conclusa con la risoluzione del 9.7.2002 nella quale il Consiglio di Stato si è in sostanza limitato ad accertare l'adeguamento conforme del piano del paesaggio dichiarando che la modifica riguardante Povrò non necessitava di una sua ulteriore decisione (ris. 3402 del 9.7.2002 p. 6). Riattivata la procedura espropriativa, costituito il nuovo collegio giudicante per l'avvenuta unificazione dei Tribunali di espropriazione ed esperita l'istruttoria, le parti hanno rinunciato a comparire al dibattimento finale producendo ciascuna una memoria conclusiva scritta a conferma delle rispettive tesi e domande.

3.3.1. 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 tocca 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, 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 locale 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. 3.2. 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). Da luogo, invece, ad una cosiddetta non-attribuzione l'autorità pianificatoria che, adottando il suo primo piano di utilizzazione conforme alla LPT, semplicemente omette di assegnare un terreno alla zona edificabile. Secondo un'opinione diffusa la non-attribuzione non adempie ai presupposti di un'espropriazione materiale e quindi nemmeno è fonte di indennità poiché la suddivisione del territorio in zone edificabili e non giusta l'art. 14 LPT risponde ai principi costituzionalmente sanciti in tema di pianificazione territoriale (art. 75 CF) e concretizza il contenuto dei diritti di proprietà nell'ottica di un'appropriata e parsimoniosa utilizzazione del suolo e di un ordinato insediamento del territorio (Riva, op. cit., no. 114, 141-145; DTF 121 II 417 c. 3e, 122 II 326 c. 4, 125 II 431 c. 3b; DTF 3.9.2002 N. 1A. 18/2002 e rinvii; RDAT II-1998 no. 47 c. 3b). In tale ambito il nostro ordinamento giuridico 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 ed è 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, 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, a 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).

3.3. 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. Per il giudizio sull'espropriazione materiale è quindi decisiva la data di entrata in vigore della misura che è causa del pregiudizio (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 è il PR (art. 24 LALPT, 14 LPT) che entra in vigore con l'approvazione del Consiglio di Stato e da quel momento produce effetti giuridicamente vincolanti istituendo inoltre la presunzione di pubblica utilità per tutte le espropriazioni, le imposizioni e le opere pubbliche previste (art. 39 cpv. 1 e 40 LALPT).

4.4.1. Il PR/93 di _____ è il primo piano di utilizzo che ha fondamento nella LPT. L'azzonamento che ha disposto, ed in particolare l'istituzione di una zona agricola in quasi tutto il comparto di _____, si configura pertanto come atto di non-attribuzione. Da ciò l'inconsistenza della tesi sostenuta dagli istanti secondo cui l'area già appartenente alla zona artigianale in base al PR/76 sarebbe stata dezonata. Difatti, stando alla vigente giurisprudenza, il dezonamento è ipotizzabile solo se il divieto di costruzione colpisce un terreno già dichiarato come edificabile da un PR conforme alla LPT (dottrina e giurisprudenza cit.), mentre il previgente PR di _____ approvato il

3.2.1976 manifestamente non adempiva a tale requisito già solo perché approvato prima dell'entrata in vigore della LPT sulla base degli art. 15 ss della vecchia Legge edilizia del 19.2.1973.4.2. Resta da stabilire se, in via eccezionale, un risarcimento possa comunque apparire legittimo verificando alla luce dei predetti principi giurisprudenziali se nel 1993 esistessero circostanze particolari che avrebbero potuto convalidare l'attribuzione ad una zona edificabile. Il giudizio, che normalmente dipende dalla situazione dell'intero fondo, in concreto può limitarsi alle ripercussioni indotte sulle sole aree estromesse dalle zone edificabili (AR, S5 ed R3) poiché queste si prestano, per forma e dimensioni, ad uno sfruttamento autonomo (Riva, op. cit., no. 180; RDAT II-1994 no. 63).

5.5.1. Nel 1993 le superfici in esame ai mapp. no. 10 e 25, direttamente affacciate su Via _____ rispettivamente su Via _____ e Nuova Via _____, potevano essere considerate come urbanizzate perché sufficientemente servite ed accessibili dalle strade confinanti oltre che raccordabili alle infrastrutture pubbliche esistenti nelle vicinanze (cfr. PGS/70) senza particolari difficoltà. Di contro non risulta che i proprietari avessero manifestato la necessità di costruire né che avessero affrontato investimenti rilevanti in vista dell'urbanizzazione e dell'edificazione. D'altronde essi nemmeno lo sostengono. A ciò si aggiunge che le superfici non erano incluse in un progetto generale di canalizzazione di accertata conformità poiché il PGC del Comune, che risale al 20.3.1970, non fu adottato sulla base della legislazione sulla protezione delle acque entrata in vigore solo nel 1972. Pertanto la collocazione parzialmente favorevole disposta da quel piano, che invero poneva i mapp. no. 10 e 25, l'uno parzialmente e l'altro totalmente, entro il limite dei bacini versanti, non è decisiva per il giudizio tanto più che negli anni successivi non fu confermata se non per l'estremo angolo orientale del mapp. no. 10 dove sorge la casa padronale (cfr. PGS approvato il 10.11.1999). Per la verità il PGC del 1970 neppure rispecchiava fedelmente gli intendimenti pianificatori comunali giacché si estendeva al settore orientale di _____, ben oltre l'area che con il PR/76 sarebbe stata attribuita alla zona AR, ad un territorio definito come coltivo. Ciò lo pose in contrasto con le normative contro l'inquinamento delle acque per le quali, nei Comuni provvisti di PR, l'estensione del PGC era condizionata dal territorio edificabile delimitato nel piano di azionamento (art. 15 DELIA del 19.6.1972; cfr. ris. 712 del 3.2.1976 p. 13). Del resto l'entrata in vigore della LIA l'1.7.1972 comportò anche la correzione d'ufficio della norma di attuazione riferita alla zona residua ed il conseguente rinvio alla legge stessa per le condizioni di edificabilità (cfr. ris. 712 del 3.2.1976 p. 9 e 14; ris. 6593 del 3.8.1978 p. 9-10), invero assai severe, che peraltro richiedevano la dimostrazione di un bisogno oggettivamente fondato (art. 20 LIA, 27 DELIA). In realtà lo stesso PGC, come anche il PR/76, tenevano conto delle aree riservate nell'ambito del piano regolatore delle strade cantonali e quindi dello studio in atto vertente sulla costruzione dello snodo di Lugano-Povrò (ris. 712 del 3.2.1976 p. 13). Ad esso è riconducibile, in effetti, anche l'istituzione della zona AR, rigorosamente limitata alla fascia tra Via _____ e la strada di cabotaggio, che altrimenti non avrebbe avuto ragione d'essere in ragione della contenibilità già sufficientemente garantita del PR (ris. 712 del 3.2.1976 p. 7). Il progetto stradale, analizzato a partire dagli anni '60 e di cui è rimasta traccia nei documenti ufficiali, è però stato abbandonato al più tardi nella seconda metà degli anni '70 circa, e di conseguenza nel 1993 era ormai ampiamente superato. 5.2. L'esistenza di infrastrutture ed il fatto che le superfici fossero urbanizzate, ancora non permettevano di catalogarle come pronte per l'edificazione né determinavano un diritto generico all'inserimento in una zona edificabile; parimenti la parziale attribuzione alla zona AR, sancita dal PR/76, non legittimava i proprietari a presumere che l'azionamento

sarebbe stato mantenuto invariato anche in futuro (cfr. Riva, op. cit., no. 114). Tantomeno se si considera che le proprietà ISCE 1 non appartenevano ad un comparto di cui era programmata l'urbanizzazione nei 15 anni a venire e neppure costituivano una necessità nella delimitazione delle zone edificabili. Infatti già descritto nel 1976 come abbondantemente dimensionato con la specifica che il piano delle zone non avrebbe potuto essere ampliato se non in presenza di valide giustificazioni (cfr. ris. 712 del 3.2.1976 p. 7), nel 1993 il PR fu dichiarato sovradimensionato e per la zona _____ si disse che, in ragione delle sue caratteristiche intrinseche, doveva rimanere adibita all'agricoltura (ris. 4399 del 2.6.1993 p. 15, 19). Da ciò la rinuncia alla zona AR poiché con l'abbandono del noto progetto viario cantonale, di cui era complemento, si rivelò priva di causale. Da ciò anche le rettifiche al piano delle zone proposto dal Comune consistenti nello stralcio della zona R3 e nella riduzione della zona S5 in funzione dello stretto necessario: scelta, questa, che non è altro che la conferma dell'obiettivo posto sin dal 1976 di non ampliare la zona edificabile lungo Via _____ (ris. 712 del 3.2.1976 p. 34 e 53). In quest'ottica l'inserimento dell'angolo nord-est della part. no. 10 entro il perimetro del PGS/1999 non era inteso a porre le basi per l'istituzione di una nuova zona edificabile ma costituiva soltanto l'adeguamento cartografico di una situazione di fatto preesistente. In queste condizioni la tesi dell'edificabilità immediata o quantomeno prevedibile nel prossimo futuro non è plausibile. Né a diversa conclusione si arriverebbe vagliando la documentazione prodotta dagli istanti tra cui la convenzione con lo Stato del Cantone Ticino (doc. F), poiché risale al 1971 ed è quindi priva di valenza concreta per rapporto alla situazione pianificatoria esistente nel 1993, e la convenzione con il RA 1 (doc. D) altrettanto trascurabile perché condizionata all'approvazione delle varianti di PR. Quanto all'indennità riconosciuta nel 1982 dal Tribunale di espropriazione sottocenerino non si può fare a meno di rilevare che, là dove ammise una possibilità di miglior uso futura addirittura situandola ad una decina d'anni dal dies aestimandi, il giudizio era fondato su mere ipotesi pianificatorie (cfr. doc. E p. 12-13) poi smentite. In quest'ottica non costituisce un valido indizio a suffragio dell'edificabilità.

6. Nel 1993 le superfici in oggetto non erano incluse nemmeno in un comprensorio largamente edificato. La prassi invalsa interpreta rigorosamente il concetto di territorio largamente edificato assimilandovi 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., 159; DTF 121 II 417 c. 5a, 122 II 455 c. 6; Zbl 1999 p. 33 c. 4a; RDAF 1999 I p. 392 c. 4a; RDAT II-1998 no. 48 c. 5b, II-2000 no. 74). Il comparto di _____ era, ed è rimasto, un vasto comprensorio agricolo di gran pregio, unico nel suo genere, che ospita tutt'ora una delle ultime fattorie della regione. Al di là degli edifici destinati all'azienda agricola e della casa padronale non è caratterizzato da alcuna attività edificatoria e benché sia ubicato al margine delle zone insediate di _____ e del confinante Comune di _____, non ne subisce l'impronta; anzi appare nettamente separato dalle strade circostanti che costituiscono il confine funzionale delle zone edificabili.

7. E' pure da escludere, infine, che il provvedimento pianificatorio abbia comportato un sacrificio eccessivo ed incompatibile con il principio della parità di trattamento ritenuto che la verosimiglianza dell'edificabilità delle superfici ■ che pure è requisito di questa fonte di espropriazione materiale (DTF 116 Ib 379 c. 6c p. 384, 119 Ib 138 c. 6 p. 147) ■ in concreto non è stata riconosciuta.

8. L'addebito della tassa di giustizia e delle spese segue la soccombenza in applicazione del principio secondo cui qualora l'espropriazione materiale fosse contestata, l'istante si assume tutti i rischi, anche quelli inerenti le spese processuali come è consuetudine nelle procedure amministrative (RDAT I-1994 no. 48) compreso l'obbligo di corrispondere le ripetibili al Comune che si è avvalso della consulenza di un legale. Per consolidata giurisprudenza nel tema specifico del calcolo delle ripetibili il valore litigioso non è determinante, né è direttamente applicabile la tariffa dell'Ordine degli avvocati, se non a titolo indicativo (RDAT I-1992 no. 62 c. 3b, II-1992 no. 44 c. 10 e no. 46 c. 3; TRAM 18.8.1999 in re S./Comune di P. c. 3.1., 2.2.2000 in re D./P. c. 10). Considerate le prestazioni scrupolosamente fornite dal legale del Comune (che oltre agli usuali colloqui con i clienti comprendono 2 memorie scritte, la comparsa a 3 udienze e qualche lettera) e le difficoltà, invero contenute, poste dalla vertenza, le ripetibili sono fissate in fr. 2'500.-.

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. 1'500.- sono a carico degli istanti con l'obbligo di rifondere al COEP 1 fr. 2'500.- per ripetibili. Gli istanti ne rispondono con vincolo di solidarietà.

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:

- _____

- _____

per il Tribunale di espropriazione

la Presidente
giudiziario

Margherita De Morpurgo

Il segretario

Enzo Barenco

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