

TI_GERICHTE 10.2004.62 vom 5. Dezember 2005

TI Tribunale d'appello, 2005-12-05, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_10.2004.62

FR: TI_GERICHTE 10.2004.62 du 5 décembre 2005

IT: TI_GERICHTE 10.2004.62 del 5 dicembre 2005

Volltext

Incarto n.10.2004.62

32/01

Lugano

5 dicembre 2005

Sentenza

In nome della Repubblica e Cantone Ticino

Il Tribunale di espropriazione

Composto

dalla Presidente

Margherita De Morpurgo

e dai membri

arch. Bruno Buzzini

arch. Claudio Morandi

segretario giudiziario

Enzo Barenco

statuendo sulla domanda di indennità per espropriazione materiale presentata in data 9 maggio 2001 da

ISES 1

rappr. dall'■ PR 1

contro

COEP 1

rappr. dal RA 1

relativamente ai mapp. no. 39 e 40 RFD di S_____

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

considerato, in fatto ed in diritto

1.1.1. I mapp. no. 39 e 40 di S_____ sono particelle contigue ubicate sulla riva del lago M_____ in località B_____ alla foce del torrente C_____ e così

censite a RF: mapp. no. 39 sub. d) giardino mq 469 sub. e) spiaggia

mq 274sub. A) abitazione mq 77sub. B) terrazza mq 14sub. C) pozzo mq 5sub. F) terrazza mq 4totale mq 843mapp. no. 40sub. a) spiaggia mq 321sub. b) bosco mq 156sub. c) giardino mq 108totale mq 585L'edificio che sorge sul mapp. no. 39 è una residenza di vacanza mentre la superficie restante, compreso il sedime al mapp. no. 40, ne costituisce in continuità il giardino. L'istante ha acquisito la proprietà dei fondi per donazione dalla madre rispettivamente nel 1982 e nel 2000.1.2. In data 12.7.1985 il Consiglio di Stato approvò il PR consortile dei Comuni del G_____ comprendenti M_____, V_____, S_____, G_____, C_____, S_____, P_____ ed I_____. Il piano sanciva, tra l'altro, un importante vincolo di inedificabilità con destinazione bagno pubblico a carico delle part. no. 39 e 40 gravate per un'ampia fascia lungo il lago ed il torrente C_____ ed attribuite, per la parte restante, alla zona residenziale estensiva R2s (cfr. estratto piano delle zone). Su ricorso dei proprietari il vincolo fu però annullato in ultima istanza dal Tribunale federale per il motivo che l'interesse pubblico della misura pianificatoria non era stato sufficientemente provato (sentenza del 28.9.1990).1.3. Le varianti scaturite dalla suddetta procedura furono approvate dal Consiglio di Stato con risoluzione no. 2433 del 26.4.1995. Con ciò l'area soggetta al vincolo fu riservata alla creazione di una passeggiata a lago e di una zona di sosta, fu ridotta e circoscritta alla punta estrema della foce; il sedime rimanente restò invece assegnato alla zona R2s (cfr. piano variante). I ricorsi interposti dai proprietari dinanzi al Tribunale della pianificazione del territorio ed al Tribunale federale si risolsero negativamente (cfr. sentenze del TRAM del 4.3.1997 e del TF del 2.7.1997 quest'ultima parzialmente pubblicata in RDAT I-1998 no. 29).1.4. Con memoria 9.5.2001 ISES 1 ha adito il Tribunale di espropriazione sollecitando un indennizzo di fr. 481'936.- riconducibile sia all'espropriazione materiale indotta dal vincolo pianificatorio, sia alle conseguenze del procedimento pianificatorio straordinariamente lungo che in pratica avrebbe compromesso la libera disponibilità e le possibilità di vendita dei fondi sin dall'inizio degli anni '80. Con risposta 4.7.2001 il COEP 1 ha chiesto la reiezione dell'istanza per carenza dei presupposti dell'espropriazione materiale. Nell'ulteriore scambio di allegati ed alle udienze del 2.10.2002 e del 30.10.2003 le parti hanno confermato le rispettive tesi e domande.

2.2.1. L'espropriazione materiale, che si caratterizza per la sua intrinseca connotazione privativa, è ascrivibile tanto ad un'ingerenza particolarmente grave nell'uso attuale o nel prevedibile uso futuro di un bene tale da minare le prerogative insite nel diritto proprietà specie quella di edificare il fondo quanto ad un'ingerenza secondaria ma incompatibile con il principio della parità di trattamento. Nell'una e nell'altra ipotesi è dato luogo ad indennizzo a condizione che l'atto limitativo sia definitivo e che l'area colpita da restrizione sia edificabile o possa esserlo nell'immediato futuro. In altre parole occorre che con l'instaurazione del vincolo il proprietario veda svanire una concreta possibilità di miglior uso del bene (Kommentar zum RPG, Riva, 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).2.2. Secondo la giurisprudenza l'autorità pianificatoria che, adottando il suo primo piano di utilizzazione conforme alla LPT, omette di assegnare un terreno o parte di esso alla zona edificabile, dà luogo ad una cosiddetta non-attribuzione. Quest'ultima, normalmente, 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 insediamento ordinato 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). 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'assegnamento fosse legittimato da motivi riconducibili al principio della buona fede (Riva, op. cit., no. 114, 146-160; DTF 121 417 c. 4b, 122 II 326 c. 6a, 125 II 431 c. 4a).

2.3. La giurisprudenza ammette che l'istituzione di un vincolo con destinazione attrezzature ed edifici pubblici possa avere effetti equivalenti ad un'espropriazione (DTF 112 Ib 496 c. e3 p. 509), ma non incondizionatamente. Visto l'imprescindibile requisito dell'edificabilità preesistente, l'assegnazione ad un comprensorio AEP non dà luogo sic et simpliciter ad un'espropriazione materiale, bensì può configurarsi come non-attribuzione qualora fosse sancita nell'ambito di una prima pianificazione conforme (Catenazzi, Rinuncia al vincolo pianificatorio e retrocessione del bene espropriato, in *Il Ticino e il diritto*, CFPG 1997, N. 1-3 e rinvii).

2.4. Il provvedimento pianificatorio 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 definitiva che è causa del pregiudizio (Riva, op. cit., no. 194; DTF 122 II 326 c. 4b; RDAT II-1991 no. 68).

3.3.1. Il PR del 1985 è il primo piano di utilizzazione dei Comuni del G_____ approvato in applicazione della LPT. Già previsto da quel piano ma annullato perché dichiaratamente privo di interesse pubblico e perché, per ammissione stessa dei Comuni consorziati, meritava un riesame (cfr. TF 28.9.1990 p. 5), il vincolo parziale a carico della proprietà _____, di dimensioni ridotte rispetto a quello originario, è stato definitivamente sancito solo con la variante approvata nel 1995. Quest'ultima individua il primo provvedimento pianificatorio conforme riferibile ai mapp. no. 39 e 40. L'istituzione del vincolo costituisce dunque un atto non-attribuzione che, stando alla giurisprudenza citata, di principio non è indennizzabile.

3.2. Resta da stabilire se nella fattispecie concreta sussistano comunque motivi tali da legittimare un risarcimento. La valutazione non può prescindere, innanzitutto, dalla circostanza che la proprietà era già edificata ed abitata dai genitori dell'istante al momento dell'istituzione del vincolo AEP e che di conseguenza il quesito che si pone è quello di sapere se il provvedimento pianificatorio abbia limitato il diritto di proprietà in maniera tanto incisiva ed insopportabile da determinare una espropriazione materiale (cfr. TRAM 9.2.2004 no. 50.2002.30 c. 3.3). In secondo luogo, ammesso che i due terreni costituiscono un'unità economica e funzionale (cfr. sul concetto Hess/Weibel, *Das Enteignungsrecht des Bundes*, 1986, ad art. 19 no. 184; Grisel, *Traité de droit administratif*, 1984, p. 729; RDAT II-2003 no. 27 c. 2.1) poiché già appartenevano al nucleo familiare ristretto ed oggi sono entrambi di proprietà dell'istante e poiché sul mapp. no. 39 sorge un'abitazione monofamiliare di vacanza circondata da un giardino di cui il sedime al mapp. no. 40 è l'estensione lineare ed ininterrotta le ripercussioni del vincolo sono da verificare in rapporto alla superficie complessiva dei due fondi poiché quelle gravate, di per sé stesse, manifestamente non si prestano ad uno sfruttamento

autonomo (cfr. Riva, op. cit., no. 180).

4.4.1. In sede istruttoria è stato accertato, sulla base di misurazioni ufficiali, che il vincolo colpisce un'area complessiva di 160 mq, di cui mq 40 al mapp. no. 39 e mq 120 al mapp. no. 40 (cfr. piano 1:500 del 18.10.2002 del geometra revisore). L'area gravata, di forma grossomodo triangolare, costituisce la punta estrema sud/ovest della foce del riale C _____ (mapp. no. 73) ed è posta tra la parte edificabile della proprietà _____ e la cosiddetta riva bianca (mapp. no. 38) ossia la fascia litoranea che è invece parte integrante del demanio cantonale libero al pubblico (cfr. art. 1 let. a, 4, 9 Legge sul demanio pubblico). Quando un fondo è colpito solo parzialmente da un vincolo di inedificabilità la gravità della restrizione dipende dal potenziale edilizio restante. In tale ambito, considerato che la garanzia della proprietà non assicura la facoltà di sfruttare il fondo secondo criteri ottimali per averne il massimo vantaggio, occorre attenersi a quelle che, secondo il buon senso ed in base a contingenze oggettive, sono le prospettive d'uso ragionevoli (Riva, op. cit., no. 165-166). Nella zona R2s vigono le seguenti norme edilizie (art. 66 NAPR):- indice di sfruttamento (i.s) max. 0.3- indice di occupazione (i.o.) max. 20%- altezza max. edifici 7 ml

(il colmo non può superare la quota della strada cantonale retrostante ed il piano di calpestio dei locali abitabili non deve essere inferiore alla quota di 197 m/sm)

- nr. max. piani abitabili 2- distanza min. dai confini 5 m- lunghezza max. facciata a lago 20 m

Poiché la part. no. 40 si trova posta a confine con il riale C _____ vale inoltre l'obbligo della distanza minima di almeno ml 6 dal corso d'acqua (art. 17 cifra 4 NAPR). Sulla base di questi parametri edilizi si ottengono le seguenti possibilità edificatorie: senza il vincolo superficie totale computabile: mq 1428 (mq 843 + mq 585) SE max.: mq 285.60 (mq 1428 x 0.2) SUL max.: mq 428.40 (mq 1428 x 0.3) con il vincolo superficie totale computabile: mq 1268 (mq 1428 - 160) SE max.: mq 253.60 (mq 1268 x 0.2) SUL max.: mq 380.40 (mq 1268 x 0.3) La differenza di mq 32 di SE (mq 285.60 - mq 253.60) e di mq 48 di SUL (mq 428.40 - mq 380.40) pari all'11.2% (ca. 1/9) è minima, se non trascurabile, soprattutto a fronte della superficie complessiva e della conformazione della proprietà che non ne risulta privata di uno spazio vitale. Oltretutto se si considerano le distanze dal lago di m 5 e dal riale di m 6 misurate dai rispettivi confini (mapp. no. 38 e 73), emerge che l'area vincolata in ogni caso non sarebbe occupabile poiché si sovrappone quasi completamente alle linee di arretramento con una rimanenza teoricamente sfruttabile di una trentina di mq soltanto. Dall'altra parte, vista la superficie occupata dalla costruzione esistente di mq 77 e la SUL sfruttata di mq 95 (cfr. Rapporto UTC del 28.10.2002), risulta una superficie utilizzabile residua notevole che non condiziona in alcun modo né un eventuale ampliamento né, addirittura, una seconda nuova costruzione nel rispetto dei parametri edilizi di zona e pur tenendo conto delle distanze tra edifici che in questo caso sarebbero di m 10 (art. 12 cpv. 3 LE/1973, art. 39 cpv. 3 LE/1991, art. 66 NAPR). Ne discende che sotto il profilo edilizio il vincolo non costituisce una pregiudiziale poiché la restrizione ha colpito solo marginalmente il fondo in un punto che comunque non è utilizzabile, riducendosi pertanto ad una limitazione che non è abbastanza incisiva da rivelarsi grave secondo i canoni giurisprudenziali applicabili (Riva, op. cit., no. 167; DTF 111 Ib 257 c. 4a, 114 Ib 112 c. 6b p. 121; ZBL 1984 366 c. 2b; RDAT II-1994 no. 63).

4.2. Ma anche a voler prescindere dalle suddette considerazioni di ordine prevalentemente tecnico/edilizio, la tesi secondo cui il provvedimento pianificatorio

avrebbe gravemente compromesso le prerogative derivanti dai diritti di proprietà non è condivisibile. L'istante lamenta una minusvalenza ascrivendola sostanzialmente al fatto che, attraverso il vincolo, la proprietà avrebbe perso o comunque si vedrebbe pregiudicata, oltre all'utilizzo libero del sedime anche le intrinseche qualità derivanti dalla sua posizione privilegiata di terreno rivierasco. Senonché la prerogativa data dall'accesso immediato alla riva e dall'uso facilitato del demanio pubblico non fonda alcuno statuto giuridico particolare ed anzi è di ordine meramente fattuale. Perciò nessun proprietario di un terreno sito a lago può seriamente ambire ad una privacy assoluta perché ciò equivarrebbe ad arrogarsi una sorta di diritto esclusivo o privativo sulla spiaggia inconciliabile con i principi federali e cantonali che governano la pianificazione del paesaggio tra i quali si annovera, in particolare, quello di tenere libere le rive dei laghi e di agevolarne il pubblico accesso e percorso (art. 3 cpv. 2 let. c LPT; art. 28 cpv. 1 let. g LALPT; Kommentar zum RPG, Tschannen, ad art. 3 no. 51). Particolarmente sentita, questa esigenza è peraltro all'origine della prassi restrittiva instaurata sin dagli anni '80 finalizzata a liberare per quanto possibile le rive lacuali per renderle disponibili all'uso comune della popolazione (cfr. RDAT 1986 no. 33 e 34, I-1998 no. 29 c. 6). Considerato che l'area vincolata è destinata a mantenere il suo stato naturale senza attrezzature specifiche e che non sussiste né mai è esistita una separazione fisica rispetto alla proprietà privata, la possibilità di accesso diretto alla riva non è compromessa. Certo lo scopo è quello di offrire la medesima possibilità anche al pubblico ed è per questa ragione che l'istante paventa un grande afflusso di utenti a scapito della sua sfera privata. Tuttavia, se dal profilo soggettivo la presenza di escursionisti può apparire come fattore di disturbo, viceversa dal profilo oggettivo si tratta di un inconveniente che, non presentandosi in modo continuo anche perché legato alle stagioni ed alle condizioni climatiche, è ragionevolmente sopportabile e non sminuisce il pregio dei fondi dato dalla loro stessa ubicazione che è comunemente riconosciuta come elemento qualificante (cfr. Hägi, die Bewertung von Liegenschaften, 1971 p. 37; Nägeli/Wenger, L'estimation immobiliare, 1997, p. 29, 123; RDAT 1988 no. 70; TRAM 27.11.1992 in re R., 2.2.1994 in re B., 26.4.1996 in re S.). A ciò si aggiunge che i terreni sono sempre stati utilizzati conformemente alla loro destinazione: infatti il vincolo istituito nel 1995, oltre a coinvolgere solo marginalmente i fondi, non ha impedito alla famiglia di sfruttare la proprietà e di abitarvi come già avveniva nel passato. In particolare non risulta che i proprietari abbiano mai espresso il desiderio di vendere, di locare, di edificare o di ampliare la costruzione esistente e che i tentativi posti in essere in questa direzione siano stati in qualche modo ostacolati o siano falliti per motivi legati alla situazione pianificatoria. Segno, questo, che il vincolo non solo non ha compromesso l'uso razionale ed economicamente ragionevole dei fondi ma che nemmeno ha mortificato concrete aspettative di miglior uso, riducendosi ad una limitazione non abbastanza incisiva da rivelarsi grave.

4.3. Un ragionamento analogo vale pure per quanto concerne la precedente procedura pianificatoria che, dopo la pronuncia del Tribunale federale nel 1990, ha portato all'adozione della variante nel 1995 e che, secondo gli istanti, si sarebbe protratta per un tempo straordinariamente lungo sottraendo i terreni al mercato immobiliare. Normalmente, infatti, solo un provvedimento definitivo può assurgere a fonte di espropriazione materiale; viceversa, salvo casi particolari, la giurisprudenza tende a negare che una misura provvisoria della durata inferiore a 10 anni, quale potrebbe essere un blocco edilizio finalizzato a salvaguardare uno studio pianificatorio in corso, raggiunga un'intensità tale da apparire come particolarmente grave (Catenazzi, Rinuncia a un vincolo pianificatorio e retrocessione del bene espropriato, in *Il Ticino e il diritto*, CFPG 1997, p.

217 ss no. 5; Riva, op. cit., no. 176-177; DTF 109 Ib 20 c. 4a). Piuttosto la questione potrebbe avere una certa rilevanza per il computo degli interessi sull'indennità nella misura in cui la decorrenza che di regola coincide con la manifestazione inequivocabile dell'avente diritto dell'intenzione di farsi risarcire (DTF 120 Ib 465 c. 5d) può essere anticipata qualora l'autorità pianificatoria avesse inutilmente temporeggiato nell'emissione delle decisioni di sua competenza. Ed è a quest'ultimo contesto che si riferisce la DTF 121 II 305 citata dall'istante, mentre non appare pertinente ai fini dell'accertamento concreto dell'espropriazione materiale. Ciò premesso l'istante sostiene che l'incertezza circa la sussistenza e l'estensione del vincolo avrebbe pregiudicato la possibilità di vendere il fondo, rispettivamente di procedere ad un'edificazione più razionale ed ampia quando, nel 1986, l'abitazione fu riattata a seguito di un incendio. Egli trascura però che la privazione o la limitazione di una possibilità di miglior uso del bene, quale presupposto dell'espropriazione materiale, è ravvisabile solamente a condizione che la stessa possibilità di miglior uso fosse attuabile con un alto grado di verosimiglianza nell'immediato futuro (DTF 109 Ib 20 c. 4b). Concretamente tale eventualità non trova alcun riscontro posto che i mapp. no. 39 e 40 non sono mai stati offerti in vendita e che la domanda di costruzione presentata il 25.4.1986 era intesa unicamente a demolire la parte irrimediabilmente danneggiata ed a ricostruirla; e così è stato: né più né meno di quanto richiesto dai proprietari (cfr. incarto licenza edilizia no. 17/86). Non si può quindi affermare che essi abbiano dovuto rinunciare o che abbiano perso delle occasioni in vista di un miglior uso dei terreni quando nemmeno hanno tentato di sfruttarle. In ogni caso il vincolo non ha mai compromesso totalmente la proprietà ed anzi con la sentenza del Tribunale federale del 1990 si poteva ragionevolmente contare con una riduzione della restrizione come in effetti è avvenuto; di conseguenza non vi erano motivi oggettivi tali da sminuire l'attrattiva dei fondi e da scoraggiare un qualsiasi potenziale acquirente alla ricerca di un fondo rivierasco.

4.4. L'istante lamenta, infine, una disparità di trattamento per essere l'unico proprietario i cui terreni sono gravati con un vincolo AEP. Ciò lo colpirebbe in modo particolare e quindi legittimerebbe un risarcimento. Stando alla giurisprudenza il principio della parità di trattamento ha un'efficacia limitata nel contesto della suddivisione del territorio in zone al punto da confondersi con il divieto dell'arbitrio (RDAT II- 2003 no. 52 c. 3.1.). Ciò significa che in ambito espropriativo il proprietario colpito è tenuto a dimostrare che i motivi dell'azzonamento a lui sfavorevole sono del tutto errati ed insostenibili, offendono in modo manifesto una norma o un principio giuridico generale e sono in aperto contrasto con il senso di giustizia e di equità (TF 24.9.2002 1A. 145/2001). In concreto, salvo affermare di essere il solo proprietario colpito, l'istante non ha dimostrato l'arbitrarietà del vincolo. Sia detto quindi che, al di là del fatto che la superficie vincolata è modesta, la proprietà non è l'unica tra i fondi rivieraschi ad essere gravata: ad oggi risulta esserlo parzialmente anche il mapp. no. 76 che è posto sul lato orientale della foce del riale C_____ (cfr. piano delle zone; ris. no. 4004 del 12.7.1985 p. 68) e che non è stato coinvolto nella variante approvata nel 1995 (cfr. ris. 2433 del 26.4.1995). Il provvedimento, di dichiarata pubblica utilità e proporzionalità, si situa d'altra parte nel più ampio contesto della passeggiata a lago, a sua volta conforme alle già citate esigenze poste dalla LPT. Tanto è vero che tutta la riva ad ovest del riale è marcata dalla presenza della passeggiata, mentre ad est, pur non essendo segnata cartograficamente, la riva già è comodamente accessibile. D'altro canto tutti i fondi rivieraschi, anche se non formalmente vincolati, soggiacciono alle norme che proteggono le rive dei laghi ed all'obbligo di rispettare l'agibilità del passaggio pubblico a lago su una larghezza di almeno 3 m (art. 65

NAPR). Ponderati gli scopi e l'ampiezza del vincolo oltre che i possibili fenomeni erosivi tipici di una foce, le modalità del provvedimento non paiono dunque incompatibili con il principio della proporzionalità e tanto meno arbitrarie. Di conseguenza non è ravvisabile alcuna disparità di trattamento.

5. L'addebito della tassa di giustizia e delle spese segue la soccombenza (art. 28 e 31 Lpamm.) in applicazione del principio secondo cui, quando l'espropriazione materiale è contestata, l'istante si assume tutti i rischi, anche quelli inerenti le spese processuali com'è consuetudine nelle procedure amministrative (RDAT I-1994 no. 48).

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. Non si assegnano 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:

-

-

per il Tribunale di espropriazione

la Presidente
giudiziario

Margherita De Morpurgo

Il segretario

Enzo Barengo

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