

TI_GERICHTE 10.2010.11 vom 22. August 2012

TI Tribunale d'appello, 2012-08-22, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_10.2010.11

FR: TI_GERICHTE 10.2010.11 du 22 août 2012

IT: TI_GERICHTE 10.2010.11 del 22 agosto 2012

Erwägungen

E. 2

LPT non contiene però alcuna indicazione sostanziale sulla nozione dell'espropriazione materiale; sarebbe stato infatti problematico dotare questo istituto di una veste legale, considerata la sua continua evoluzione dottrinale e giurisprudenziale (DFGP/UPT, Commento LPT, p. 50). La legge rinvia dunque alla giurisprudenza del Tribunale federale, che ha coniato il concetto di espropriazione materiale nel 1941 (STF 18 luglio 1941 in re Wettstein) e lo ha affinato negli anni seguenti, fino a giungere alla formulazione attuale inaugurata con la celeberrima sentenza Barret (DTF 91 I329). Secondo questa definizione e 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 è 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 e 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 la legge - possibilità edificatorie del terreno medesimo (DTF 123 II 489 c. 6a, 121 II 417 c. 4a, 119 Ib 124 c. 2b; RDAT 1990 n. 67 e 85, I-1991 n. 68, I-1992 n. 49; Grisel, *Traité de droit administratif*, 1984, voll II, p. 769; Riva, *Hauptfragen der materiellen Enteignung*, 1990, p. 113 ss). Premessa al riconoscimento di qualsivoglia indennità è dunque l'idoneità del fondo colpito ad essere oggetto di sfruttamento edilizio in un prossimo futuro (DTF 131 II 151 consid. 2.1; TRAM 24.8.2007 in re SNL/Comune di L.).

17. La problematica verte quindi 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 quantificano 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.

18. 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 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 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, 131 II 728 consid. 2.1; RDAT II-1998 no. 47 c. 3b). È 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 a 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 lett. a LPT; oppure ancora qualora l'azionamento fosse legittimato dalla buona fede, istituto quest'ultimo che sembrerebbe peraltro estendersi all'insieme degli aspetti che caratterizzano l'eccezione sostanzialmente finalizzata a compensare, attraverso il 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. 6°, 125 II 431 c. 4a).

19. 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. Nella fattispecie dies estimandi è quindi il 19 settembre 2007.

20. Per valutare in concreto se vi è stata espropriazione materiale alla suddetta data occorre nella fattispecie ancora 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 (Nichteinzung) 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 i suoi 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.

21. Nella fattispecie la normativa comunale precedente risale al 18 maggio 1977. Essa è quindi anteriore all'entrata in vigore della LPT e, come tale, di principio ci si troverebbe di fronte ad una mancata inclusione, e non ad un dezonamento. Criterio determinante è comunque la conformità materiale della normativa pianificatoria comunale con la legge federale, e non quella formale (Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., p. 598). La giurisprudenza avalla questo criterio essenzialmente nel senso di limitarsi a presumere che un PR adottato dopo l'entrata in vigore della LPT 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 negligenza questa seconda possibilità, a tutela dei diritti di IS 1.

22. Nella fattispecie, nulla induce a considerare che il PR del 1977 fosse conforme alla LPT, né invero l'istante ciò ha sostenuto, e tantomeno comprovato.

23. Neppure risultano essere date le eccezioni previste dalla giurisprudenza. In effetti nella fattispecie non si può parlare di fondo incluso in un comparto già edificato in larga misura ai sensi dell'art. 15 lett. a LPT; ciò è già stato sentenziato (in maniera qui vincolante) dall'allora TPT. Neppure risulta che il fondo fosse compreso in un PGC allestito conformemente alla legislazione federale in materia di protezione delle acque. Infine, l'istante neppure sostiene (e tanto meno comprova) di avere investito somme considerevoli nell'edificazione e nell'urbanizzazione del mappale, o di dovere godere di una protezione dettata dal principio della buona fede. Si tratta comunque di considerazioni abbondanziali giacché, come indicato al punto seguente, la richiesta dell'istante era votata ab initio all'insuccesso.

24. In effetti, già il precedente PR (quello del 1977) non aveva inserito il fondo in questione in zona edificabile, bensì in zona AP/EP. Ne consegue che, se anche si fosse trattato nella fattispecie (ma non lo è) di un caso di dezonamento, esso si sarebbe prodotto per un fondo con vincolo AP/EP divenuto nel 2007 fondo pianificatoriamente agricolo. Orbene, in un tale passaggio, non vi sarebbe stato alcun elemento di indennizzabilità, giacché non vi sarebbe stata alcuna perdita di potenzialità della proprietà immobiliare, essendo essa - per l'appunto - già colpita dal vincolo AP/EP preesistente.

25. Il fondo in questione è stato soggetto a vincolo AP/EP. Dottrina e giurisprudenza ritengono invero che l'attribuzione di un terreno di natura edilizia ad una zona riservata alle costruzioni ed agli impianti pubblici provochi una lesione grave al punto da potere essere assimilata ad una espropriazione materiale. In effetti, in questo caso, il fondo gravato viene

privato per l'appunto delle facoltà edificatorie perdendo quindi quello che, sino ad allora, era il suo valore di terreno edificabile, per conservare solo un valore residuo corrispondente di regola a quello agricolo e, di conseguenza, cessa contemporaneamente di essere oggetto di mercato per edilizia privata e di partecipare all'evoluzione dei relativi prezzi (RDAT II-1999 n. 39, 1994 n. 64; Zimmerli, Raumplanungsgesetz und Enteignung, in: Das Bundesgesetz über die Raumplanung, p. 62-63; DTF 114 Ib). Il pregiudizio patrimoniale che risulta per il proprietario nasce al momento dell'entrata in vigore del vincolo pianificatorio che ne è alla base; ciò significa che quel momento fa stato per determinare le caratteristiche del fondo e lo statuto giuridico al quale esso soggiace come pure l'ammontare dell'indennità (DTF 112 Ib 509, 114 Ib 287; RDAT II-1991 n. 68).

26. Sennonché, nella fattispecie è chiesto l'indennizzo per un azzonamento agricolo, non per uno AP/EP ben precedente. Ma se anche lo fosse per quest'ultimo, la sorte della pretesa sarebbe comunque negata, essendo detta pretesa, in ogni caso (ed indipendentemente dal suo fondamento o meno), prescritta. In effetti la giurisprudenza ha modificato l'interpretazione dei combinati art. 39 cpv. 1 e 75 cpv. 2 Lespr, nelle loro versioni entrate in vigore il 6 maggio 1988, e ha così sancito quanto aveva in precedenza esplicitamente escluso (cfr. RDAT I-1992 no. 49 consid. 2.2), e cioè una sorta di generale restituzione dei termini per insinuare pretese a titolo di espropriazione materiale (TRAM 2.5.1994 in re C./Comune di M_____ pubblicata in RDAT II-1994 no. 64, confermata in una successiva sentenza del 15.3.1996 in re P. di O./Comune di O_____). Ciò significa che la decorrenza del termine utile di 10 anni coincide non con la data d'imposizione del vincolo, bensì con la data in cui è entrata in vigore la modifica legislativa che ha introdotto nella Lespr i nuovi art. 39 cpv. 1 e cpv. 5 e 75 cpv. 2 (ossia il 6 maggio 1988), e si applica a tutte le restrizioni preesistenti a quella novella legislativa.

Pertanto, in applicazione di tale regola, la pretesa d'indennizzo notificata dall'istante è da ritenersi comunque prescritta per quanto attiene al PR del 1977; essa è invece tempestiva per quanto attiene al PR del 2007, considerato che la prima richiesta di indennizzo, interruttiva della prescrizione ex art. 39 cpv 2 Lespr, è del 15 gennaio 2002 (v. ricorso al Consiglio di Stato di quella data citato pure nell'istanza che ci occupa). Detta tempestività, come detto, non porta però ad alcunché vista l'inconsistenza della pretesa nel merito.

27. Sia rimarcato infine di transenna che l'istanza è fondata sulla decisione governativa del 16 ottobre 2001. Invero, sarebbe stato più corretto fondarla su quella del 19 settembre 2007, che ha sancito formalmente il nuovo assetto pianificatorio del mappale. Ma tant'è.

28. In conclusione, alcuna indennità per espropriazione materiale può essere riconosciuta all'istante. Quest'ultima deve dunque sopportare i relativi costi di giustizia. In effetti nei procedimenti contenziosi di espropriazione materiale le spese e le eventuali ripetibili vengono ripartite come in una normale procedura amministrativa, ossia a dipendenza dell'esito del processo e del grado di soccombenza delle parti conformemente al principio dedotto dagli art. 28 e 31 LPamm. Solo se l'esistenza dell'espropriazione materiale è pacifica ed incontestata il proprietario avrà diritto ad ottenere la stima e le spese dell'ente espropriante giusta l'art. 73 Lespr. (RDAT I-1994 n. 48; TRAM 3.2.1998 in re B. / Comune di L., 18.8.1999 in re G. / Comune di S. C. 18.8.1999 in re S. / Comune di P., 11.3.1999 in re S. / Comune di M.).

29. La tassa di giustizia e le spese, quantificate in complessivi fr. 500.--, sono - come detto - a carico dell'istante, soccombente. Per esse non si è tenuto conto del valore di causa indicato con la domanda dell'istante, manifestamente esorbitante e completamente avulso dalla realtà di un fondo soggetto ad un vincolo AP/EP da 33 anni. Il Comune, non assistito da un legale, non ha diritto a ripetibili.

Per i quali motivi

richiamata la Legge di espropriazione dell'8 marzo 1971,

dichiara

e pronuncia: 1. L'istanza 14 ottobre 2010 di IS 1 è respinta.

2. La tassa di giustizia e le spese in fr. 500.-- sono a carico di IS 1. 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

il Presidente supplente

Stefano Camponovo

Il segretario giudiziario

Enzo Barenco

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