

TI_GERICHTE 10.2010.7 vom 4. April 2014

TI Tribunale d'appello, 2014-04-04, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_10.2010.7

FR: TI_GERICHTE 10.2010.7 du 4 avril 2014

IT: TI_GERICHTE 10.2010.7 del 4 aprile 2014

Erwägungen

E. 4

aprile 2014 Sentenza In nome della Repubblica e Cantone Ticino Il Tribunale di espropriazione Composto dalla Presidente Margherita De Morpurgo e dai membri ing. Argentino Jermini arch. Lucia Montorfani Giovanzana segretaria giurista Annalisa Butti statuendo nella procedura di espropriazione materiale promossa da ISES 1 contro COEP 1 RA 2 relativamente al mapp. no. 825 RT (ex mapp. no. 536 MAF) di _____, 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 proprietaria nel Comune di _____ sezione _____ del mapp. no. 825 RT (ex mapp. no. 536 MAF), fondo inedito situato sopra il nucleo di _____ in località _____. Nel PR del passato Comune di _____, approvato dal Consiglio di Stato il 25.11.1986, l'allora mapp. no. 536 MAF era assegnato alla zona residenziale estensiva R2, nella quale il piano prevedeva una nuova strada di quartiere SQ 4.6. 1.2. Nell'ottobre del 2001 ha avuto luogo l'aggregazione dei Comuni di _____ nel nuovo Comune di _____. Una seconda aggregazione con i Comuni di _____ è avvenuta nel 2008. Nella seduta del 25.10.2004 il Consiglio Comunale del nuovo Comune di _____ ha adottato la revisione del PR della sezione di _____. Questo proponeva una riduzione della zona edificabile nel comparto di _____, ritenuto di difficile e onerosa urbanizzazione, e quindi il mantenimento di una fascia edificabile solo lungo la strada cantonale e la rinuncia alla strada di quartiere SQ 4.6. Ciò ha comportato l'attribuzione del mapp. no. 536 MAF alla zona agricola. Con risoluzione no. 5230 del 14.10.2008 il Consiglio di Stato ha approvato il piano ed ha respinto contestualmente le obiezioni sollevate dalla proprietaria, intese ad ottenere l'inserimento del fondo alla zona edificabile (cfr. ris. cit. p. 60-61). Il successivo ricorso interposto da ISES 1 dinanzi al Tribunale cantonale amministrativo è stato respinto con sentenza del 22.3.2010 cresciuta incontestata in giudicato. 1.3. Al suddetto processo pianificatorio di revisione si è sovrapposta la procedura di raggruppamento terreni (RT). Con il progetto di nuovo riparto dei fondi, che il Consiglio di Stato ha approvato il 21.12.2005 e pubblicato in via preliminare (cfr. FU _____ del _____), il mapp. no. 536 MAF veniva trasformato nella nuova part. no. 825 RT, con una riduzione della sua superficie da 510 mq a 478 mq (cfr. catastri prima e dopo RT, partita no. 160). La proprietaria non ha contestato tale riparto. Dopo l'evasione di tutti i ricorsi in prima istanza, in data 18.8.2009 il Consiglio di Stato ha approvato il nuovo riparto e ordinato la terminazione provvisoria dei fondi (cfr. FU _____ del _____). Il nuovo riparto non è stato ancora dichiarato definitivo, essendo tuttora pendenti dinanzi al Tribunale cantonale amministrativo i ricorsi contro le decisioni di prima istanza. 1.4. Con istanza 4.8.2010 ISES 1 ha convenuto in causa, dinanzi a questo Tribunale, il COEP 1 lamentando il dezonamento del mapp. no. 536 MAF causato dal PR del 2008 e sollecitando un'indennità di fr. 180'000.- per titolo di espropriazione materiale. Essa ha chiesto inoltre, ai fini dell'accesso alla particella, il ripristino del vecchio

sentiero o l'assegnazione di un sentiero consono all'uso agricolo. Con risposta del 12.10.2010, in ordine il Comune ha eccepito l'irricevibilità dell'istanza siccome prematura, essendo fondata su un PR che non può essere considerato un atto pianificatorio definitivo. Nel merito esso ha contestato sia l'adempimento dei requisiti di un'espropriazione materiale che la competenza di questo Tribunale a pronunciarsi sulla questione dell'accesso, postulando pertanto la reiezione dell'istanza. All'udienza di conciliazione del 25.11.2010 la procedura è stata sospesa temporaneamente per consentire alle parti di verificare la situazione del sentiero e dell'accesso ed eventualmente trovare un accordo bonale. Le parti hanno poi comunicato di non essere riuscite ad addivenire ad un accordo e chiesto la riattivazione della procedura. In data 23.3.2011 è stato esperito il sopralluogo. Conclusa l'istruttoria, le parti hanno rinunciato a comparire al dibattimento finale ed inoltrato ciascuna un memoriale conclusivo a conferma delle rispettive tesi e domande.

2. 2.1. Anzitutto dev'essere esaminata l'eccezione sollevata dal Comune. Questi afferma che il PR del 2008 non può essere considerato un atto pianificatorio definitivo, vuoi perché è in corso il processo pianificatorio per i Comuni aggregati, vuoi perché in sede di approvazione il Consiglio di Stato ha sospeso alcune scelte pianificatorie, in riferimento agli studi nel nuovo Comune, proprio a dipendenza della fusione. Perciò l'istanza sarebbe prematura e quindi irricevibile.

2.2. L'espropriazione materiale ha origine nella pianificazione (art. 5 cpv. 2 LPT), ovvero in un atto pianificatorio restrittivo a carattere definitivo (Kommentar zum RPG, Riva, ad art. 5, no. 106 ss). Lo strumento pianificatorio per eccellenza è il PR in quanto disciplina le attività di incidenza territoriale, istituendo, tra l'altro, anche le restrizioni alla proprietà che fossero motivate da necessità pubbliche; esso entra in vigore con l'approvazione del Consiglio di Stato che ha effetto costitutivo e conferisce al piano forza vincolante (art. 24, 25, 39 cpv. 1 e 40 cpv. 1 vLALPT; norma transitoria di cui all'art. 107 Lst). Il PR del 2008 di _____ – sul quale l'istante fonda la sua pretesa – è il risultato di una procedura di revisione iniziata nel 1993. Nel 2001, all'epoca dell'aggregazione comunale, tale procedura era a tal punto avanzata che un messaggio municipale era già allo studio della Commissione pianificatoria e, dopo la fusione, è stata nominata una commissione ad hoc incaricata di proseguire i lavori e di aggiornare gli atti. Il piano che ne è scaturito è stato adottato dal Consiglio Comunale nel 2004 ed ha ottenuto l'approvazione del Consiglio di Stato in data 14.10.2008. E' pur vero che quest'ultimo, su espressa richiesta del Municipio, ha sospeso la sua decisione relativamente ad alcuni comparti territoriali di _____ in considerazione degli studi pianificatori in atto per il nuovo Comune di _____ (cfr. ris. cit. p. 16-17). Tuttavia ciò non interessa in alcun modo la zona _____ ove è situata la proprietà dell'istante ed il cui assetto è stato approvato con la risoluzione del 14.10.2008. Pertanto il PR è un atto pianificatorio definitivo e vincolante a tutti gli effetti. Di conseguenza l'eccezione di irricevibilità dell'istanza è infondata e va respinta.

3. Il mapp. no. 825 RT (mq 478) è un terreno di conformazione regolare inedificato. Il fondo si compone, nella sua parte alta (nord-ovest), da un pianoro di ca. 4-5 m di larghezza, seguito da un forte declivio verso valle (sud-est), e da un secondo pianoro di ca. 2 m di larghezza che termina in pendenza. La particella è priva di accesso veicolare e può essere raggiunta solo percorrendo un sentiero pedonale che si diparte dalla sottostante strada cantonale (mapp. no. 760) e si snoda su proprietà private, segnatamente attraverso il mapp. no. 826 RT e lungo il confine dei mapp. no. 824 e 825 RT (cfr. verbale di sopralluogo del 23.3.2011 e documentazione fotografica annessa; piani prodotti dall'istante).

E. 4.1

L'espropriazione materiale si avvera per effetto di un divieto o di una restrizione particolarmente grave dell'uso attuale o del prevedibile uso futuro di un fondo che comprometta le facoltà essenziali derivanti dal diritto di proprietà, specie quella di edificare. Anche una restrizione di importanza secondaria può assumere connotazione di espropriazione materiale ove coinvolga una cerchia ristretta di proprietari, o ne colpisca uno solo, in maniera tale che, fosse loro negato un indennizzo, sarebbero costretti a sopportare un sacrificio eccessivo ed incompatibile con il principio della parità di trattamento. Nell'una e nell'altra ipotesi occorre che l'atto limitativo sia definitivo e che, con la sua istituzione, il proprietario veda svanire una possibilità di miglior uso del fondo prevedibile ed oltremodo probabile in un prossimo futuro (Riva, op. cit., no. 123-134; DTF 131 II 151 c. 2.1, 132 II 218 c. 2.2 e rinvii; RtiD II-2008 no. 55 c. 4.2).

E. 4.2

Non ogni provvedimento pianificatorio apparentemente limitativo genera un'espropriazione materiale e quindi un obbligo di indennizzo. In effetti la garanzia della proprietà non conferisce al titolare il diritto di vedersi assegnato il proprio fondo ad una zona edificabile o mantenuto invariato uno specifico regime edilizio (Riva, op. cit., no. 114; DTF 123 II 481 c. 6c). Perciò la giurisprudenza sviluppatasi sul tema distingue due ipotesi: la cosiddetta non-attribuzione e il dezonamento, di cui, di principio, solo il secondo è indennizzabile. Equivale ad una non-attribuzione il rifiuto dell'autorità pianificatoria di assegnare un terreno alla zona edificabile nel contesto dell'adozione di una prima pianificazione conforme ai dettami costituzionali ed alla LPT; questa è la regola sia nel caso della revisione di un piano adottato prima dell'entrata in vigore della LPT, sia nel caso dell'adeguamento di un piano adottato in vigenza della LPT ma materialmente irrispettoso dell'ordinamento federale (DTF 131 II 151 c. 2.6, 728 c. 2.1 e 2.3, 125 II 431 c. 3b). Un dezonamento si verifica invece quando una particella già dichiarata costruibile da un piano conforme alla LPT venga, nell'ambito di una successiva revisione, estromessa dalla zona edificabile o subisca una limitazione delle sue possibilità edificatorie (DTF 122 II 326 c. 4c, 131 II 728 c. 2.3; RtiD II-2008 no. 55 c. 3.3). La data determinante per appurare se un fondo sia stato oggetto di espropriazione materiale è quella dell'entrata in vigore del provvedimento limitativo (DTF 132 II 218 c. 2.4 p. 222; RtiD II-2008 no. 55 c. 3.2).

E. 5.1

L'istante sostiene che l'estromissione del suo fondo dalla zona edificabile intervenuta con la revisione del PR approvata nel 2008 equivarrebbe ad un dezonamento.

E. 5.2

La sussistenza di un dezonamento costitutivo di espropriazione materiale presuppone, da un lato, che la particella interessata fosse precedentemente inserita in una zona edificabile istituita nel contesto di un piano di utilizzazione conforme alle esigenze materiali della LPT e, dall'altro lato, che il proprietario avrebbe fatto uso con alta probabilità delle possibilità di edificarla in un prossimo futuro (Riva, op. cit., no. 140; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, *Aménagement du territoire, construction, expropriation*, 2001, no. 1455; DTF 131 II 728 c. 2.3. e 2.5; RtiD II-2008 no. 55 c. 3.3). Affinché un piano regolatore possa essere considerato materialmente conforme alla LPT occorre in particolare che, nel rispetto degli art. 1-3 e 15 LPT, esso operi un'adeguata ripartizione del territorio separando le zone inedificabili da quelle edificabili ed assegnando a queste ultime soltanto i terreni idonei all'edificazione, e cioè quelli già edificati in larga misura o quelli che saranno

prevedibilmente necessari all'edificazione ed urbanizzati entro 15 anni (Riva, op. cit., no. 144; DTF 122 II 326 c. 5b). Di conseguenza è da ritenere materialmente contrario al diritto federale il piano regolatore che non opera una separazione chiara e vincolante delle diverse zone e che presenta un sovradimensionamento importante delle zone edificabili rispetto all'evoluzione demografia del Comune (TF 1C_573/2011 del 30.8.2013 e rinvii, TRAM 50.2007.9 del 17.3.2011 c. 3.4.2).

E. 5.3

Il PR/86 di _____ è nato a cavallo della fine degli anni '70 e della prima metà degli anni '80. Il primo progetto, esaminato in via preliminare dal Dipartimento dell'ambiente nel 1979, è stato riformulato per poi essere adottato dal Consiglio Comunale nel 1984 ed approvato dal Consiglio di Stato nel 1986. Tale piano è stato essenzialmente allestito secondo i disposti della Legge edilizia del 19.2.1973 e non rispettava i dettami di contenuto della LPT, specie per quanto riguarda la corretta delimitazione delle zone edificabili. Ciò, segnatamente, in relazione alla zona ove è ubicata la proprietà in esame. In effetti, al di fuori del nucleo tradizionale di _____, fatta eccezione per qualche costruzione isolata il territorio era prevalentemente ineditato (cfr. piano delle zone 1986). Perciò la particella non apparteneva al territorio largamente edificato né era necessaria all'edificazione nei 15 anni successivi. Lo stesso Consiglio di Stato ha del resto osservato, nella decisione di approvazione del piano, che nel 1986 risultavano largamente insediati solo i comparti direttamente circostanti i nuclei di _____ e di _____, mentre sul resto del territorio gli insediamenti si erano diffusi a macchia d'olio ed maniera alquanto sparsa e disordinata, complice anche il fatto che non si era ancora proceduto ad un riordino fondiario. Situazione, questa, della quale l'autorità comunale ha dovuto tener conto, anche per assicurarsi un certo margine di sviluppo. Ne è scaturito tuttavia un piano chiaramente sovradimensionato con una contenibilità teorica eccedente le prevedibili necessità di crescita dei 10-15 anni a venire; ciò sulla base di previsioni di sviluppo demografico, prospettate dal Comune, sostanzialmente ottimistiche specie alla luce della difficile situazione fondiaria (cfr. ris. no. 7320 del 25.11.1986, p. 16-17). Tale sovradimensionamento è peraltro stato rimarcato anche a posteriori, in sede di revisione del PR: come si evince infatti dai dati contenuti nel relativo rapporto di pianificazione, la contenibilità del PR/1986 (stimata in 2'300 abitanti) superava di quasi il doppio l'effettivo sviluppo demografico della popolazione, che al dicembre del 2004 contava ca. 1'200 abitanti (cfr. Rapporto di pianificazione, p. 20 pto 4.2 e relativo allegato di p. 34; ris. del Consiglio di Stato no. 5230 del 14.10.2008, p. 19). In simili circostanze è evidente che il PR del 1986 di _____ non possa essere considerato conforme (cfr. TF 1C_573/2011 del 30.8.2013 c. 3.2. e rinvii, TRAM 50.2007.9 del 17.3.2011 c. 3.4.2). Di riflesso, è escluso che il fondo dell'istante possa aver subito un dezonamento al momento in cui è entrata in vigore la revisione del PR.

E. 6.1

Il PR frutto della revisione, approvato il 14.10.2008, è il primo piano di utilizzo adottato secondo i precetti della LPT. Di conseguenza l'esclusione del fondo dell'istante dalla zona edificabile configura una non-attribuzione. Tale provvedimento non implica di principio un obbligo di indennizzo. Solo eccezionalmente esso può avere effetti equivalenti ad un'espropriazione, segnatamente quando si possa ritenere che, alla data determinante, il proprietario poteva oggettivamente contare sul fatto che l'edificazione del suo fondo fosse attuabile con grande probabilità in un prossimo avvenire. Secondo la giurisprudenza questo

potrebbe essere il caso qualora il fondo sia (cumulativamente) edificabile o quantomeno dotato delle infrastrutture di urbanizzazione primaria, sia ubicato entro un perimetro delle canalizzazioni (PGC o PGS) conforme alla legislazione sulla protezione delle acque, ed il proprietario abbia già investito somme considerevoli in vista della sua urbanizzazione e costruzione. Oppure qualora l'inclusione del fondo nella zona edificabile si imponga in ragione della sua appartenenza al territorio largamente edificato ai sensi dell'art. 15 let. a LPT. Oppure ancora qualora tale esigenza debba essere riconosciuta in virtù del principio della buona fede (DTF 132 II 218 c. 2.2, 125 II 431 c. 4a).

E. 6.2

Nel 2008, quando è entrato in vigore il nuovo PR, il fondo dell'istante risultava incluso nel perimetro delle canalizzazioni stabilito dal PGS approvato il 24.4.1994; piano tutt'ora in vigore anche se riflette i limiti della zona edificabile disposta dal PR del 1986 e non è mai stato adeguato al nuovo PR (cfr. lettera dell'Ufficio tecnico comunale del 26.11.2010). La proprietà non aveva tuttavia i requisiti per essere edificata, e ciò per mancanza di un accesso sufficiente. Difatti l'autorizzazione a costruire può essere rilasciata solo se il fondo è urbanizzato (art. 22 cpv. 2 let. b LPT, art. 70 cpv. 2 let. b vLALPT), e per essere tale occorre, fra l'altro, che sia dotato di un accesso sufficiente, conforme cioè alla prevista utilizzazione e garantito tanto in fatto quanto in diritto (art. 19 cpv. 1 LPT, art. 77 cpv. 1 vLALPT; RtiD I-2011 no. 19 c. 4). Ora, il mapp. no. 825 ad oggi non dispone di un adito diretto, non confina con alcuna strada e può essere raggiunto, con una certa difficoltà, solo tramite un passaggio pedonale dalla sottostante strada cantonale (mapp. no. 760) ed attraversando il mapp. no. 824 sul quale beneficia di un diritto di passo pedonale. In particolare, partendo dalla strada cantonale, attraverso un ripido sentiero in parte costituito da gradini in pietra ed in parte in terra battuta, si giunge ad un cancello (aperto) collocato sul mapp. no. 824; procedendo poi su questo fondo, lungo un passaggio in pendio a confine con la recintata part. no. 828, si arriva ad una rete metallica che suddivide il mapp. no. 824 e che di fatto impedisce l'accesso al fondo dell'istante. In ogni caso, quand'anche tale rete non esistesse, per accedere al mapp. no. 825 bisogna affrontare un forte declivio del terreno al mapp. no. 824 che termina con un muro in sassi a secco di contenimento dell'altezza di 1.5 m (cfr. verbale di sopralluogo del 23.3.2011 e documentazione fotografica annessa). Non solo, in sede di revisione, la riduzione della zona edificabile nel comparto di _____ in quanto ritenuta di difficile ed onerosa urbanizzazione, ha comportato lo stralcio della strada SQ 4,6 prevista nel precedente PR (cfr. rapporto di pianificazione, p. 30-31). Perciò, escluso dal programma di urbanizzazione e sprovvisto di un accesso che fosse consono all'utilizzazione a fini edilizi, nel 2008 il fondo dell'istante non poteva essere considerato come urbanizzato e quindi neppure aveva connotazione di terreno pronto per essere costruito nell'immediato futuro. Non risulta peraltro che la proprietaria abbia mai affrontato una qualsiasi spesa in vista dell'edificazione o dell'urbanizzazione particolare del terreno che è sempre stato utilizzato solo per lo sfalcio. Alle considerazioni che precedono si aggiunge che, al momento dell'entrata in vigore del PR del 2008 non sussistevano motivi oggettivi che imponessero l'attribuzione del fondo alla zona edificabile. Anzitutto perché la particella non era, nemmeno a quell'epoca, inclusa in un comprensorio edificato in larga misura ai sensi dell'art. 15 let. a LPT, concetto che la prassi interpreta in modo restrittivo assimilando soltanto il territorio edificato in senso stretto e gli spazi vuoti tra costruzioni (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, 132 II 218 c. 4). In effetti, fatta eccezione per alcune abitazioni sparse il territorio è ancora

prevalentemente libero; il fondo dell'istante è situato a margine della zona residenziale e fa parte di un'ampia superficie prativa in parte utilizzata a fini agricoli e pastorizi (cfr. TRAM 90.2008.66 del 22.3.2010 c. 4.1). La particella non era neppure necessaria all'edificazione nei prossimi 15 anni (art. 15 let. b LPT). Vero è che nonostante lo sforzo compiuto dal Comune per ridurre l'estensione di alcune zone edificabili, il Consiglio di Stato ha qualificato la contenibilità del nuovo PR come sensibilmente eccedente il presumibile bisogno (cfr. ris. del Consiglio di Stato no. 5230 del 14.10.2008, p. 19). L'esigenza di un azzonamento favorevole non può neppure essere ricondotta al principio della buona fede alla cui tutela, peraltro, la giurisprudenza pone esigenze assai severe (Riva, op. cit., no. 136; DTF 132 II 218 c. 6). In effetti non risulta che il Comune abbia mai fornito garanzie vincolanti circa l'eventuale edificabilità futura del fondo tali da legittimare concrete aspettative in questo senso. Ciò posto, è pure da escludere che l'istante abbia subito un sacrificio particolare incompatibile con il principio della parità di trattamento (RtiD II-2008 no. 55 c. 4.4 e rinvii). In definitiva, l'assetto pianificatorio disposto con il PR del 2008 non ha comportato un'espropriazione materiale a danno della proprietà dell'istante. Di conseguenza l'istanza dev'essere respinta.

E. 7

La richiesta dell'istante tendente ad ottenere il ripristino del vecchio sentiero o l'assegnazione di un sentiero comodo per lo sgombero del fieno, esula dalla presente vertenza e dalle competenze di questo Tribunale. Pertanto dev'essere respinta. La problematica dovrà essere risolta, se del caso, con il Comune rispettivamente con i proprietari dei terreni interessati.

E. 8

Nei procedimenti contenziosi di espropriazione materiale le spese giudiziarie e le ripetibili sono ripartite come in una normale procedura amministrativa, ovvero a dipendenza dell'esito delle lite e del grado di soccombenza della parti (art. 47 e 49 nuova LPAm; RDAT I-1994 no. 48; TRAM 50.2007.9 del 17.3.2011 c. 5.1). In concreto è equo ripartire la tassa di giustizia e le spese addebitandole per 2/3 all'istante, in quanto soccombente, e per 1/3 al Comune siccome a sua volta soccombente in punto all'eccezione di irricevibilità dell'istanza. L'istante dovrà inoltre rifondere al Comune, che si è avvalso della consulenza di un legale, ripetibili parziali commisurate all'assistenza prestata. A tal fine va tenuto conto dell'impegno profuso dal legale nello studio della pratica, nella corrispondenza e in conferenze, rispettivamente nella stesura delle memorie scritte (risposta e conclusioni), nonché della partecipazione ad un'udienza e un sopralluogo. Perciò le ripetibili a favore del Comune sono fissate in fr. 1'500.-. Per i quali motivi richiamata la Legge di espropriazione dell'8 marzo 1971, dichiara e pronuncia 1. L'eccezione di irricevibilità dell'istanza sollevata dal COEP 1 è respinta. 2. L'istanza di indennizzo per espropriazione materiale è respinta. 3. La tassa di giustizia e le spese in fr. 900.- sono a carico del COEP 1 per 1/3 e dell'istante per 2/3, la quale rifonderà inoltre al Comune fr. 1'500.- per ripetibili. 4. Contro la presente decisione è data facoltà di ricorso al Tribunale cantonale amministrativo, Lugano, nel termine di trenta giorni dall'intimazione. 5.

Intimazione a: - - per il Tribunale di espropriazione la

Presidente
Morpurgo

la segretaria giurista Margherita De
Annalisa Butti

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