

TI_GERICHTE 10.2013.3 vom 23. Oktober 2014

TI Tribunale d'appello, 2014-10-23, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_10.2013.3

FR: TI_GERICHTE 10.2013.3 du 23 octobre 2014

IT: TI_GERICHTE 10.2013.3 del 23 ottobre 2014

Volltext

Incarto n.10.2013.3

Lugano

23 ottobre 2014

Sentenza

In nome della Repubblica e Cantone Ticino

Il Tribunale di espropriazione

Composto

dalla Presidente

Margherita De Morpurgo

e dai membri

arch. Lucia Montorfani Giovanzana

arch. Alberto Canepa

segretaria giurista

Annalisa Butti

statuendo nella procedura di espropriazione materiale promossa da

ISES 1

rappr. dall'RA 1

contro

COEP 1

RA 3

relativamente al mapp. no. 817 RT (ex mapp. no. 542 MAF) di _____ sezione

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. 817 RT (ex mapp. no. 542 MAF), fondo inedificato situato sopra il nucleo di _____ in località _____. Essa è altresì proprietaria del mapp. no. 777 RT (ex mapp. no. 586 MAF), terreno anch'esso inedificato ubicato nel nucleo di _____. Nel PR del passato

Comune di _____, approvato dal Consiglio di Stato il 25.11.1986, la parte non boschiva dell'allora mapp. no. 542 MAF era assegnato alla zona residenziale estensiva R2, nella quale il piano prevedeva una nuova strada di quartiere SQ 4.6; il mapp. no. 586 MAF era inserito invece nella zona nucleo tradizionale NV.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. 542 MAF alla zona agricola. Il mapp. no. 586 MAF è invece rimasto assegnato alla zona nucleo. Con risoluzione no. 5230 del 14.10.2008 il Consiglio di Stato ha approvato il piano. ISES 1 ha impugnato tale decisione dinanzi al Tribunale cantonale amministrativo che, con sentenza del 10.1.2011, ha dichiarato irricevibile il ricorso (inc. 90.2009.70, 52.2009.384). 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 102/2005 del 23.12.2005), il mapp. no. 542 MAF veniva trasformato nella nuova part. no. 817 RT, con un aumento della sua superficie da 730 mq a 738 mq, rispettivamente il mapp. no. 586 nella nuova part. 777 RT con superficie invariata (cfr. doc. N catastri prima e dopo RT, partita no. 163). 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 ordinato la terminazione provvisoria dei fondi (cfr. FU 67/2009 del 25.8.2009). 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.

2. Con istanza 30.1.2013 ISES 1 ha convenuto in causa, dinanzi a questo Tribunale, il COEP 1 lamentando il dezonamento del mapp. no. 817 RT causato dal PR del 2008, e sollecitando un'indennità di fr. 730.- il mq oltre ad interessi a titolo di espropriazione materiale. Con risposta del 3.5.2013, 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 che siano dati i requisiti di un'espropriazione materiale e postulato pertanto la reiezione dell'istanza. All'udienza di conciliazione del 6.5.2014 l'istante ha ribadito la sua pretesa; il Comune dal canto suo ha ritirato l'eccezione di irricevibilità riconfermandosi nelle altre allegazioni. Un sopralluogo è stato esperito il successivo 11.6.2014. 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.

3. Il mapp. no. 817 RT (738 mq) è un terreno di conformazione regolare inedito. Nella sua parte bassa verso il riale (sud) è costituito da un forte pendio che rappresenta 1/3 circa della particella; la porzione superiore restante forma due terrazzamenti con un dislivello di circa 3.5 m e con pendenza verso est. La particella è priva di accesso veicolare ed è raggiungibile tramite un sentiero pedonale che diparte dalla sottostante strada cantonale (mapp. no. 760) e si snoda su proprietà private, segnatamente lungo i confini dei mapp. no. 819 e 818 RT (cfr. verbale di sopralluogo del 11.6.2014 e documentazione fotografica annessa; doc. L planimetria prodotta dall'istante). Il mapp. no. 777 RT (mq 25) è in parte

lastricato ed in parte lasciato a verde, con accesso veicolare dalla strada cantonale (mapp. no. 760), ed è utilizzato come posteggio.

4.4.1. 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, affinché possa essere riconosciuta un'indennità, è necessario che, al momento dell'istituzione della restrizione, il fondo fosse sfruttabile a fini edilizi in un prossimo futuro (Kommentar zum RPG, Riva, ad art. 5, 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).

4.2. Le restrizioni equivalenti ad espropriazione materiale normalmente hanno origine in un provvedimento pianificatorio definitivo, ossia nel PR, poiché è questo lo strumento predisposto a stabilire l'uso ammissibile del suolo (art. 19 cpv. 1 Lst). 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: ogni proprietario deve mettere in conto l'eventualità che la regolamentazione dell'uso ammissibile del suolo possa subire modifiche (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 che ha definitivamente sancito la restrizione (Riva, op. cit., no. 194; DTF 132 II 218 c. 2.4 p. 222; RtiD II-2008 no. 55 c. 3.2). Il PR e le sue varianti entrano in vigore con l'approvazione del Consiglio di Stato (art. 31 cpv. 1 Lst). Pertanto, nella fattispecie, è determinante ai fini del giudizio la situazione in essere il 14.10.2008, data in cui è stata approvata la revisione del PR della sezione di _____ che ha assegnato il mapp. no. 817RT alla zona agricola.

5.5.1. L'istante sostiene che l'estromissione del mapp. no. 817 RT dalla zona edificabile intervenuta con la revisione del PR approvata nel 2008 equivarrebbe ad un dezonamento.

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 326c.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 demografica del Comune (TF 1C_573/2011 del 30.8.2013 e rinvii, TRAM 50.2007.9 del 17.3.2011 c. 3.4.2). 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 inedificato (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 in 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 mapp. no. 817 RT possa aver subito un dezonamento al momento in cui è entrata in vigore la revisione del PR.

6.6.1. 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).6.2. Nel 2008, quando è entrato in vigore il nuovo PR, il mapp. no. 817RT risultava incluso nel perimetro delle canalizzazioni stabilito dal PGS approvato il 24.4.1994; piano che è tuttora in vigore ma che rispecchia i limiti della zona edificabile disposta dal PR del 1986 e che non è mai stato adeguato al nuovo PR (cfr. lettera dell'Ufficio tecnico comunale del 26.11.2010). Pertanto sotto il profilo dell'urbanizzazione le risultanze del PGS sono ampiamente superate e prive di rilievo. La proprietà non aveva, inoltre, 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. 65 cpv. 2 let. b Lst), 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; RtiD I-2011 no. 19 c. 4). Ora, il mapp. no. 817 RT ad oggi non dispone di un adito diretto, non confina con alcuna strada e può essere raggiunto solo tramite un passaggio pedonale dalla sottostante strada cantonale (mapp. no. 760) ed attraversando i mapp. no. 819 e 818 grazie ad un diritto di passo pedonale. In particolare, partendo dalla strada cantonale, attraverso un sentiero in pendenza, dapprima pavimentato con una ringhiera di sicurezza verso il riale e poi prativo, si giunge alla parte inferiore del fondo, che in questo punto si presenta in forte pendenza. Per accedere alla parte superiore del terreno occorre salire lungo il pendio, il cui ultimo tratto è formato da una scaletta con pedate in sterrato ed alzate eseguite con assi di finto legno di larghezza di ca. 60 cm. (cfr. verbale di sopralluogo del 11.6.2014 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 presentato domande di costruzione (fintanto che era possibile in vigenza del precedente PR) oppure che abbia affrontato una qualsiasi spesa rilevante in vista dell'edificazione o dell'urbanizzazione particolare del terreno, segno che alla data determinante non intendesse destinare il fondo ad un uso (edilizio) migliore e più redditizio (cfr. RDAT II-1996 no. 46 c. 3). Sotto questo profilo il fatto che l'istante abbia acquistato il mapp. no. 777 RT con l'asserito intento di adibirlo a parcheggio al servizio del mapp. no. 817 RT è irrilevante già soltanto perché la formazione di parcheggi, così come l'uso di un fondo per lo stazionamento di veicoli, soggiace al rilascio di un permesso di costruzione (art. 4 let. c RLE del 9.12.1992; art. 35 cpv. 1 let. b RLE del 22.1.1974), e non risulta sia mai stata presentata e rilasciata una licenza edilizia per

la formazione di un posteggio su quel sedime (cfr. doc. 2 scritto dell'Ufficio tecnico comunale del 15.5.2014). Non è decisivo neppure che nel 1994 i fondi dell'istante siano stati imposti con dei contributi provvisori di costruzione per opere di canalizzazione e depurazione delle acque, poiché a quell'epoca le condizioni per il loro assoggettamento erano adempite (cfr. art. 97 e 98 LALIA; art. 5 DELALIA). Alle considerazioni che precedono si aggiunge che, nel 2008, non sussistevano motivi oggettivi che imponessero l'attribuzione del mapp. no. 817 RT 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. 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 azionamento 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). Non risulta infatti 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 del mapp. no. 817 RT. Di conseguenza l'istanza dev'essere respinta.

7. 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 la tassa di giustizia e le spese sono addebitate all'istante in quanto soccombente. La stessa dovrà inoltre rifondere al Comune, che si è avvalso della consulenza di un legale, un'equa indennità per ripetibili che, tenuto conto dell'impegno profuso, è fissata in fr. 2'000.-.

Per i quali motivi

richiamata la Legge di espropriazione dell'8 marzo 1971,

dichiara

e pronuncia 1. L'istanza di indennizzo per espropriazione materiale è respinta.

2. La tassa di giustizia e le spese in fr. 800.- sono a carico dell'istante, la quale rifonderà inoltre al Comune fr. 2'000.- 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:

-

-

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.