

TI_GERICHTE 50.2002.15 vom 6. November 2002

TI Tribunale d'appello, 2002-11-06, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_50.2002.15

FR: TI_GERICHTE 50.2002.15 du 6 novembre 2002

IT: TI_GERICHTE 50.2002.15 del 6 novembre 2002

Regeste

Sentenza o decisione senza scheda

Erwägungen

E. 3

Lespr, nonché 43 e 46 PAmM grazie al rinvio di cui all'art. 70 Lespr. Il gravame è pertanto ricevibile in ordine e può essere deciso sulla scorta degli atti, senza procedere ad accertamenti istruttori. Non occorre in particolare esperire il sopralluogo sollecitato dall'insorgente, dato che questo mezzo di prova non apporterebbe la conoscenza di ulteriori elementi di fatto rilevanti per la decisione (art. 18 cpv. 1 PAmM). La situazione dei luoghi è peraltro nota al Tribunale a dipendenza delle pregresse procedure ricorsuali aventi per oggetto proprietà incluse nel comprensorio di protezione monumentale di _____. 2. La materia dell'odierno contendere ruota unicamente attorno alla controversa espropriazione materiale del mapp. _____ di _____. Lo Stato non ha contestato infatti l'ammontare dell'indennità riconosciuta ai proprietari, né quest'ultimi hanno impugnato il giudizio del Tribunale di espropriazione per ottenere un risarcimento di maggior ampiezza o l'accertamento di un esproprio materiale a carico della part. _____. 2.1. Giusta l'art. 26 cpv. 2 Cost., di tenore sostanzialmente corrispondente all'art. 22 ter cpv. 3 VCost., in caso di restrizione della proprietà equivalente a una espropriazione è dovuta piena indennità. Il medesimo principio è stato ripreso e ancorato nella LPT (art. 5 cpv. 2), la quale non contiene però alcuna indicazione sostanziale sulla nozione d'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 _____ (DTF 91 I 329). Secondo questa definizione, vi è espropriazione materiale quando l'uso attuale o il prevedibile uso futuro di una cosa è vietato o limitato in modo particolarmente grave, così che il proprietario è privato di una delle facoltà essenziali derivanti dal diritto di proprietà; una limitazione di minor importanza può ugualmente costituire espropriazione materiale, se essa colpisce uno solo o un numero limitato di proprietari in modo tale che - fosse negato loro l'indennizzo - essi dovrebbero sopportare un sacrificio eccessivamente gravoso e tale da violare il principio d'uguaglianza (teoria del "Sonderopfer"). In ambo i casi premessa al riconoscimento di qualsiasi indennità è l'idoneità del fondo colpito ad essere oggetto di sfruttamento edilizio in un prossimo futuro (vedi da ultimo DTF 125 II 431 consid. 3a e giurisprudenza ivi richiamata). 2.2. Di norma, il momento determinante per stabilire se la fattispecie integra gli estremi di un'espropriazione materiale è quello in cui diviene

vincolante il provvedimento che comporta la restrizione della proprietà (DTF 121 II 417 consid. 3d). In casu la sussistenza di un'eventuale espropriazione materiale deve essere apprezzata secondo le circostanze di fatto e di diritto esistenti il 29 maggio 1990 (giorno in cui è entrato in vigore il DE), tenendo peraltro presente che il provvedimento non discende dall'esercizio di compiti pianificatori. In effetti, come già accertato da questo Tribunale (STA 18 dicembre 1997 in re comune di Giornico) e dall'Alta Corte federale (STF 29 aprile 1998 = RDAT II-1998 N. 34), il vincolo che ha comportato la restrizione litigiosa non è stato stabilito nel contesto del PR di _____, ma è stato imposto dal Consiglio di Stato in applicazione dell'art. 12 LMS 1946; la misura è stata dunque adottata direttamente dal Cantone, sulla base di una normativa speciale, e con un atto esecutivo particolare avente vita autonoma. Ne segue che ponendosi al di fuori della pianificazione di competenza del comune, il DE, rispettivamente il vincolo di inedificabilità che esso ha istituito, non può aver provocato una vera e propria mancata attribuzione alla zona edificabile nel senso ipotizzato dal Tribunale di espropriazione e dal ricorrente medesimo nelle pieghe di considerazioni di stampo chiaramente pianificatorio. Nel caso di specie occorre piuttosto chiedersi se il DE ha compromesso gravemente lo sfruttamento del mapp. _____, segnatamente se alla data determinante un miglior uso di quel terreno appariva probabile in un avvenire prossimo. Il miglior uso di un fondo si identifica di regola nella possibilità di edificare o di riedificare al meglio un terreno sfruttato in modo poco ragionevole; per giudicare vanno prese in considerazione tutte le circostanze fattuali e giuridiche che in qualche modo influiscono sulle speranze edificatorie, in particolare le disposizioni federali, cantonali e comunali vigenti nel momento determinante, lo stadio in cui si trova la pianificazione comunale e cantonale, lo stato di urbanizzazione e particellare dei fondi, come pure lo sviluppo edilizio della zona (Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, N. 1425; Knapp, Précis de droit administratif, N. 2246). 3. 3.1. All'epoca erano in vigore la legge federale sulla pianificazione del territorio del 22 giugno 1979 (LPT) e, a livello cantonale, il decreto esecutivo del Consiglio di Stato sull'ordinamento provvisorio in materia di pianificazione del territorio del 29 gennaio 1980 (DEPT, sostituito dalla LALPT solo nel novembre del 1990), nonché la legge edilizia del 19 febbraio 1973. Norme che imponevano la stesura di piani di utilizzazione per disciplinare l'uso ammissibile del suolo (art. 14 LPT, 16 LE) e che in mancanza di zone edificabili o di ordinamenti provvisori (art. 8 DEPT) prescrivevano di considerare edificabili i terreni appartenenti al comprensorio già largamente edificato (art. 36 LPT).

E. 3.2

Come rettamente accertato dal Tribunale di espropriazione, nel 1973 il mapp. _____ è stato collocato nei territori protetti a titolo provvisorio in applicazione del DFU del 17 marzo 1972. Ernst Bolliger, a quel tempo proprietario unico della part. 1534 (odierna 737), ha impugnato il provvedimento davanti al Consiglio di Stato, che il 14 maggio 1974 ha parzialmente accolto il gravame annotando che il fondo era situato in una zona per la quale il PR comunale adottato nell'agosto 1973 prevedeva l'elaborazione di un piano particolareggiato, per cui una volta approvato questo strumento pianificatorio di dettaglio il terreno avrebbe potuto essere oggetto di edificazione. Il PR 73 di _____ non è tuttavia mai stato approvato dall'autorità cantonale, né il comune ha mai portato a termine il PP della regione posta a valle delle chiese di _____ e _____. Scaduta il 31 dicembre 1979 la validità del DFU, il Consiglio di Stato, avvalendosi dell'art. 36 LPT, ha emanato il DEPT, in base al quale (art. 8) in data 17 marzo 1980 il Dipartimento dell'ambiente ha messo in vigore per il comune di _____ un piano delle zone

edificabili provvisorie e zone di pianificazione che ha inserito il mapp. _____ in una zona di pianificazione corrispondente al futuro comprensorio di protezione del complesso monumentale, con le conseguenze di cui all'art. 20 DEPT; per essere più precisi, a dispetto delle contestazioni sollevate dai proprietari (a quel tempo _____ e _____), il terreno è stato assegnato al settore di maggior tutela (zona rossa), dove non era ammessa l'edificazione di tutto quanto potesse modificare la situazione esistente. La zona di pianificazione è decaduta ex lege (vedi art. 27 cpv. 2 LPT e 19 DEPT) nel 1985, trascorsi 5 anni dalla sua adozione. Ciononostante la part. _____ non ha acquisito statuto di superficie edificabile in forza del diritto federale (art. 36 LPT), poiché contrariamente a quanto supposto dal Tribunale di espropriazione non si trovava, né si trova tuttora, in un comprensorio già largamente edificato ai sensi dell'art. 15 cpv. 1 lett. a LPT. Secondo la giurisprudenza questo concetto va interpretato in modo restrittivo e comprende il territorio già edificato in maniera compatta, oltre agli spazi intermedi privi di costruzioni posti all'interno di questo tessuto (cfr., sulla nozione, DTF 122 II 455 consid. 6 e rinvii, in particolare DTF 121 II 417 consid. 5a; Flückiger, Commentaire de la LPT, N. 58 ss. ad art. 15; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., N. 318-321). Orbene, alla luce di tale definizione non si può di certo affermare che il mapp. _____ appartiene al territorio già largamente edificato solo perché è di dimensioni contenute ed è posizionato a margine di una strada comunale tra due particelle edificate (la 736 a N e la 817 a S) creando un vuoto tra le stesse. In realtà, il fondo si trova inglobato in un comparto coltivato a vigna nel quale tempi addietro qualche proprietario è riuscito a insediare in modo dispersivo delle costruzioni, che non bastano per conferire all'area statuto di territorio edificato in larga misura. È ben vero che percorrendo da nord verso sud la strada che costeggia la _____ si nota, a partire dalla casa eretta sul mapp. _____, una serie di costruzioni interrotta soltanto dal vuoto del mapp. _____. Ma è altrettanto vero che osservando la zona dal basso si hanno sensazioni del tutto diverse, tant'è che da quella posizione appare anomala non tanto la situazione del mapp. _____, inserito armoniosamente nel paesaggio naturale che risale verso nord, quanto quella del vicino mapp. _____ e della sua costruzione, del tutto avulsa dal contesto del tempio posto alle sue spalle e dal vasto vigneto sottostante. Questo perché oggettivamente il comparto largamente edificato che fa capo, come punto di riferimento, al centro apprendisti _____, inizia non prima del mapp. _____. A nord di questa proprietà, invece, il territorio è sostanzialmente ineditato e forma un comprensorio in prevalenza verde, ben distinto per peculiarità orografiche e linee forti di demarcazione. Il 9 gennaio 1990 il Consiglio di Stato ha approvato il primo PR di _____ conforme ai principi pianificatori sanciti dalla Costituzione e dalla LPT. La maggior parte dei fondi che gravitano attorno alle chiese non ha subito azzonamento di sorta, poiché il piano delle zone si è limitato ad indicare il comprensorio interessato dal futuro piano cantonale di protezione monumentale, mentre alcune particelle direttamente a contatto con i templi di _____ e _____ sono state incluse in due delle zone AP-EP stabilite dal piano delle attrezzature e edifici di interesse pubblico. A seguito dell'entrata in vigore del DE i terreni posti a ridosso delle due chiese - in precedenza inseriti in zona AP-EP - sono stati definiti monumenti culturali unitamente agli edifici religiosi. La zona circostante che accoglie anche la part. _____ è stata invece gravata di un divieto di costruzione, mantenendo le caratteristiche di inedificabilità che l'avevano contraddistinta negli ultimi anni.

E. 3.3

Alla data cruciale del 29 maggio 1990 il fondo di cui trattasi non era compreso in un PGC realizzato e adottato secondo la legislazione sulla protezione delle acque entrata in vigore il 1° luglio 1972 (LIA dell'8 ottobre 1971) e le relative norme di applicazione cantonali (LALIA del 2 aprile 1975), le quali avevano in sostanza anticipato la suddivisione del territorio che sarebbe stata operata dalla LPT (DTF 122 II 326 consid. 4a). Nella planimetria acquisita agli atti del Tribunale di espropriazione la proprietà risulta invero posizionata entro il perimetro del PGC, ma quel documento - privo di data, elaborato disattendendo i criteri di allestimento dei piani sanciti dalla legge (vedi art. 15 OPA e 19 LALIA) e soprattutto sprovvisto della necessaria approvazione cantonale (art. 17 cpv. 2 OPA e 20 cpv. 2 LALIA), non ha alcuna validità. Le sue risultanze si avverano quindi destituite di significato e non consentono di trarre indicazioni utili ai fini del presente giudizio.

E. 3.4

Come accennato in precedenza (consid. 3.2), all'epoca determinante il mapp. _____ non giaceva in un territorio già edificato in larga misura. Non era neppure necessario all'edificazione nei successivi quindici anni giusta l'art. 15 lett. b LPT, tant'è vero che in sede di approvazione del PR 90 il Consiglio di Stato - constatato come il comprensorio edificabile fosse largamente sovradimensionato - aveva dovuto ridurre drasticamente l'estensione delle zone edificabili per conformarle ai bisogni oggettivi del comune (vedi risoluzione no. 57 del 9 gennaio 1990, p. 23 ss.). A fronte di questa situazione, poco importano le intenzioni del comune di _____, che avrebbe volentieri destinato all'edificazione tutti i terreni inclusi nel CPM. Quand'anche simili intendimenti si fossero tradotti in proposte concrete, il Governo - quale autorità superiore in materia di pianificazione (art. 26 LPT e 37 LALPT) - non le avrebbe mai avallate, vuoi perché avrebbero interessato un complesso di fondi incastonati in un paesaggio particolarmente caratteristico da preservare ad ogni costo, vuoi perché avrebbero ulteriormente aggravato lo stato di sovrabbondanza di territorio edificabile creato dal comune in esito a scelte di mera natura politica.

E. 3.5

Se ne deve concludere, dissentendo dall'opinione del Tribunale di espropriazione, che nel maggio del 1990 l'inclusione della part. _____ nella zona bandita alla costruzione istituita dal DE non ha mortificato alcuna prospettiva di edificarla in un prossimo futuro e, quindi, non ha intaccato il diritto di proprietà della famiglia _____ in modo da ingenerare espropriazione materiale. Idoneo all'edificazione dal profilo fattuale, ma colpito dai vincoli di protezione del DFU prima, inserito in una zona di pianificazione poi, in nessun tempo collocato all'interno di un PGC conforme alla legislazione sulla protezione delle acque, escluso dal territorio edificato in larga misura, non necessario per soddisfare il bisogno di terreno edificabile dei prossimi quindici anni e mai oggetto di un azionamento conforme ai dettati costituzionali, oggettivamente il fondo di cui trattasi, al pari di tutti i mappali disposti attorno alle chiese di _____ e _____, non aveva vocazione edilizia alla data determinante. Né i suoi proprietari potevano seriamente pensare che un'edificazione sarebbe stata realizzabile con grande probabilità in un avvenire prossimo. Certo, l'iter che ha portato alla nota collocazione del mapp. _____ è stato lungo e tormentato, con conseguenti, deprecabili momenti di incertezza e addirittura qualche inesatta presa di posizione delle autorità (cfr., in particolare, la risposta manifestamente errata del Consiglio di Stato al ricorso presentato avverso la risoluzione di approvazione del

PR 90 di _____, laddove si indica che la proprietà _____ era stata nel frattempo attribuita alla zona R2). A ben guardare però la situazione presente nel 1990 si era già delineata con sufficiente chiarezza nel 1980, allorquando erano entrate in vigore le restrizioni della zona di pianificazione varata in applicazione del DEPT. Perlomeno da allora il fondo non ha più avuto alcuna reale prospettiva di essere edificato, tant'è che stando agli atti l'unica domanda che i proprietari hanno presentato nelle dovute forme per ottenere il permesso di erigere in loco una casa di abitazione è stata respinta (e non sospesa) dal Dipartimento delle pubbliche costruzioni con decisione del 24 aprile 1980 (incarto no. 23153). D'altro canto, dalle tavole processuali non risulta nemmeno che i resistenti o i precedenti aventi diritto avessero mai ricevuto da organi competenti assicurazioni vincolanti circa l'inserimento del mapp. _____ in una zona edificabile o garanzie esplicite in punto alla possibilità di edificarvi opere rilevanti dal profilo della polizia delle costruzioni.

E. 3.6

Per quel che è del sacrificio particolare che i proprietari del fondo lasciano intendere di aver sopportato, basterà ricordare che la giurisprudenza ne fa dipendere l'esistenza dalle elevate possibilità di attuazione dell'aspettativa edilizia in un prossimo futuro (DTF 119 Ib 147 consid. 6; 112 Ib 492 consid. 8). Negata la sussistenza di questo presupposto in virtù delle considerazioni illustrate in precedenza, dev'essere di riflesso escluso il riconoscimento di un'indennità di espropriazione materiale fondata sulla teoria del Sonderopfer. 4.

Nell'ambito della procedura di prima istanza i resistenti hanno più volte sottolineato che la mancata allocazione di un adeguato indennizzo per titolo di espropriazione materiale avrebbe creato un'inammissibile disparità di trattamento, atteso che alcuni proprietari hanno potuto edificare a dispetto delle limitazioni esistenti grazie all'indulgenza del municipio di _____ e che anni orsono il comune ha acquistato tre mappali posti all'interno del comprensorio di protezione monumentale, pagando un prezzo di terreno fabbricabile in gran parte sovvenzionato da Cantone e Confederazione. Senza parlare del fatto che in svariate occasioni e contesti diversi lo stesso comune di _____ ha evidenziato la necessità di indennizzare i proprietari dei terreni la cui edificabilità era stata pregiudicata dalla zona di protezione dei monumenti. A riguardo è appena il caso di rilevare che può esistere disparità di trattamento solo se la medesima autorità rende decisioni divergenti a fronte di situazioni analoghe. Posta questa premessa, è escluso che i resistenti possano ottenere le indennità rivendicate grazie alle circostanze descritte. Quand'anche venissero accertati con precisione laddove non emergono già ora dalla documentazione prodotta, gli accadimenti invocati sono infatti riconducibili ad azioni o iniziative del comune di _____, ente del tutto estraneo sia al DE ritenuto costitutivo di espropriazione materiale, sia al contenzioso in essere, di esclusiva pertinenza dello Stato quale unico soggetto legittimato passivamente a sostenere cause espropriative fondate su quella misura di protezione monumentale. 5. Stante quanto precede, il ricorso deve essere accolto con la conseguente riforma del giudizio impugnato nel senso postulato dall'insorgente. La tassa di giudizio segue la soccombenza dei resistenti (art. 28 PAmm per il rinvio dato dall'art. 50 cpv. 3 Lespr). Per questi motivi, visti gli art. 26 Cost.; 3, 5, 15, 26, 27, 36 LPT; 37 LALPT; 39, 50, 70 Lespr; 18, 28, 43 e 46 PAmm, dichiara e pronuncia: 1. Il ricorso è accolto. Di conseguenza i dispositivi 2 e 3 della decisione 14 febbraio 2001 (no. 475/5) del Tribunale di espropriazione sono annullati e riformati come segue: 2. L'istanza è integralmente respinta. 3. La tassa di giustizia di fr. 700.- e le spese sono a carico degli istanti in solido. 2. La tassa di giudizio di fr. 1'000.- è posta a carico dei resistenti in solido. 3. Nella misura in cui

è fondata sul diritto pubblico federale, contro la presente decisione è dato ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale di Losanna entro 30 giorni dalla sua intimazione. 4.
Intimazione a: Per il Tribunale cantonale amministrativo Il
presidente Il segretario

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