

TI_GERICHTE 50.2002.28 vom 2. September 2003

TI Tribunale d'appello, 2003-09-02, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_50.2002.28

FR: TI_GERICHTE 50.2002.28 du 2 septembre 2003

IT: TI_GERICHTE 50.2002.28 del 2 settembre 2003

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. L'assunzione delle prove richiamate nell'impugnativa non appare infatti suscettibile di apportare al Tribunale la conoscenza di ulteriori elementi di fatto rilevanti per la decisione che è chiamato a rendere (art. 18 cpv. 1 PAmM). 2. 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 Barret (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. Sempre secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, l'autorità di pianificazione che allestisce per la prima volta un piano di utilizzazione conforme alle esigenze costituzionali ed ai principi dedotti dalla LPT, pronuncia un rifiuto di attribuire un fondo alla zona edificabile (e non un dezonamento, oltretutto una cosiddetta "Auszonung") allorché non include una determinata particella in tale zona e ciò anche se questo terreno era edificabile secondo il vecchio diritto (DTF 122 II 326 consid. 4, 121 II 417 consid. 3e). La mancata attribuzione di un fondo alla zona edificabile ("Nichteinzonung") può dar luogo al riconoscimento di un indennizzo per titolo di espropriazione materiale solo in casi eccezionali, segnatamente se il proprietario, in base a criteri e circostanze oggettive,

poteva ritenere al momento determinante che un'edificazione del suo fondo conforme al diritto della pianificazione del territorio avrebbe potuto verosimilmente avvenire in un prossimo futuro. Tale è il caso, stando agli esempi citati dall'Alta Corte federale, quando il terreno è, cumulativamente, ubicato entro il PGC adottato conformemente alla legislazione sulla protezione delle acque, pronto per l'edificazione o dotato perlomeno delle infrastrutture di urbanizzazione primaria ed il suo proprietario ha già sostenuto spese considerevoli per l'urbanizzazione particolare e per la costruzione. Oppure quando il fondo è situato in un comprensorio già largamente edificato ai sensi dell'art. 15 lett. a LPT e s'impone la sua utilizzazione come terreno prevedibilmente necessario all'edificazione in un avvenire prossimo. Il diritto ad un indennizzo per espropriazione materiale può fondarsi d'altra parte sul principio della buona fede (DTF 121 II 417 consid. 4b e rinvii). Perché un indennizzo sia riconosciuto occorre quindi, in linea di massima, che al momento determinante il proprietario potesse contare sul fatto che un'edificazione del suo fondo fosse realizzabile con grande probabilità in un futuro prossimo (STF 12 dicembre 2002 in re CE Somazzi).

2.3. 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). La legislazione cantonale (cfr. art. 25 cpv. 1 dell'or abrogata LE 1973, corrispondente al vigente art. 39 cpv. 1 LALPT) prevedeva che il piano regolatore entrava in vigore con l'approvazione del Consiglio di Stato; l'approvazione era condizione di validità e aveva effetto costitutivo. In casu la sussistenza di un'eventuale espropriazione materiale deve quindi essere apprezzata secondo le circostanze di fatto e di diritto esistenti nel mese di aprile del 1982. A quell'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), nonché la già citata 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).

3. Il PR di _____ approvato dal Governo il 6 aprile 1982 è il primo piano di utilizzazione di cui si è dotato il comune, che in precedenza non disponeva di diritto autonomo comunale operativo. Ne consegue che l'inclusione della part. _____ dei ricorrenti nella zona residua e forestale costituisce un rifiuto di assegnazione alla zona edificabile che di principio non genera espropriazione materiale e obbligo di risarcimento. Occorre tuttavia esaminare se la fattispecie dedotta in giudizio non rientra nel novero dei casi eccezionali comunque soggetti ad indennizzazione secondo la giurisprudenza federale dinanzi evocata (consid. 2.2).

E. 3.1

Come ha evidenziato il Tribunale di espropriazione ripercorrendo l'iter pianificatorio di _____, nel 1973 la parte non boschiva del mapp. _____ appartenente al contesto della Valle della _____ è stata collocata nei territori protetti a titolo provvisorio in applicazione del DFU del 17 marzo 1972 nonostante le contestazioni degli allora proprietari _____ e _____, che in via ricorsuale avevano avversato l'imposizione dei vincoli disposta dall'autorità in base all'art. 2 cpv. 1 lett. b e d DFU (vedi risoluzione 18 settembre 1974 del Consiglio di Stato e decisione 11 agosto 1975 del Consiglio federale, dalle quali emerge in particolare che all'epoca la proprietà era già stata esclusa dalle intenzioni pianificatorie del comune). Ne segue che in

quanto parzialmente inclusa nei territori protetti per motivi inerenti alla protezione del paesaggio ed alla conservazione di spazi per lo svago e il riposo, la part. _____ avrebbe potuto accogliere costruzioni che non fossero agricole, forestali o ad ubicazione vincolata, solo dimostrando la sussistenza di un bisogno oggettivamente fondato e l'assenza di interessi pubblici contrari (cfr. art. 4 cpv. 3 DFU). La porzione boschiva del fondo risparmiata dai vincoli del DFU era invece soggetta alle rigorose prescrizioni vietanti il taglio raso e il dissodamento senza autorizzazione sancite dall'allora vigente legge federale concernente l'alta vigilanza della Confederazione sulla polizia delle foreste, dell'11 ottobre 1902 (cfr. in particolare gli art. 27 e 30 LFo, applicabili alle foreste private, protettive e non).

E. 3.2

Nel 1982 il mapp. _____ non era compreso in un PGC conforme alla legislazione sulla protezione delle acque. Una simile verifica va infatti operata alla luce delle normative federali in materia di inquinamento delle acque entrate in vigore il 1° luglio 1972 (LIA dell'8 ottobre 1971, OPA del 19 giugno 1972) e delle relative norme di applicazione cantonali (LALIA del 2 aprile 1975), le quali avevano in sostanza anticipato la suddivisione del territorio in edificabile e non sancita dalla LPT (DTF 122 II 326 consid. 4a). Nessuna rilevanza può essere quindi conferita al PGC approvato l'11 maggio 1970 dal Dipartimento delle opere sociali, dato che tale strumento è stato allestito secondo i criteri della previgente legislazione senza neppure contemplare un perimetro vero e proprio delle condutture. Neppure il piano generale delle canalizzazioni approvato dal Consiglio di Stato il 6 aprile 1982 risulta maggiormente indicativo, atteso che il documento riflette con ogni evidenza la delimitazione della zona edificabile effettuata dal PR entrato in vigore lo stesso giorno ed al pari del pregresso PGC esclude comunque la proprietà dei ricorrenti dal perimetro delle canalizzazioni.

E. 3.3

Alla data determinante il fondo era solo in parte urbanizzato. Un terreno è infatti da considerare tale se, oltre all'accesso sufficiente, le necessarie condotte d'acqua, d'energia e di evacuazione dei liquami arrivano così vicine da rendere possibile un raccordo senza dispendio rilevante; l'allacciamento non deve quindi essere assoluto, essendo sufficiente che sia realizzabile tenendo conto del principio di proporzionalità (art. 19 cpv. 1 LPT; Jomini, Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, n. 29 ad art. 19). Nel 1982 - grazie alle opere eseguite quindici anni prima in vista della parziale edificazione dell'ex part. 371 - il mapp. 601 era tutto sommato dotato di un accesso sufficiente e di adeguate condotte per l'adduzione dell'acqua potabile e dell'energia. Al contrario di quanto sostengono i ricorrenti, non era invece allacciato alla rete delle canalizzazioni pubbliche come previsto di regola dalla LIA (art. 18), anche se il collettore del consorzio depurazione acque di _____ posato nel 1974/75 lungo il lato sinistro del torrente _____ transitava poco distante dal suo confine settentrionale. Il raccordo a questo impianto sarebbe stato possibile mediante una nuova condotta, la cui realizzazione avrebbe però comportato spese ingenti, non fosse altro che per l'inevitabile attraversamento del _____, posto tra il fondo e la canalizzazione consortile. Prova certa ne sono le spese affrontate nel 1994 dal comune di _____ per l'esecuzione della fognatura _____ - _____ - _____ il cui tracciato va ad innestarsi nel collettore in oggetto (vedi messaggio municipale n. 11/94 del 5 luglio 1994).

E. 3.4

Al momento dell'entrata in vigore del PR la proprietà dei ricorrenti non aveva statuto di superficie edificabile in forza del vigente diritto federale (art. 36 LPT), poiché con ogni evidenza non si trovavano 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. La situazione dei fondi deve essere considerata nel suo complesso e in rapporto con quella delle particelle vicine. Il carattere di insediamento è rilevabile innanzi tutto dalla vicinanza delle abitazioni e dalle infrastrutture presenti, ritenuto però che superfici periferiche, pur se già interessate da una certa attività edilizia, e aree inedificate con un'importanza autonoma rispetto al territorio circostante non costituiscono comparti già edificati in larga misura (cfr., sulla nozione, DTF 122 II 455 consid. 6 e rinvii, in particolare DTF 121 II 417 consid. 5a; RDAT II-2002 N. 78; Flückiger, Commentaire de la LPT, N. 58 ss. ad art. 15; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, N. 318-321). Orbene, alla luce di tale definizione non si può di certo affermare che il mapp. _____ appartenesse al territorio già largamente edificato solo per il fatto che era posizionato a margine di un agglomerato isolato di sei villette che il PR ha collocato in un'apposita, minuscola zona edificabile di completazione o si trovava ad una distanza contenuta dal centro del paese. In realtà, il fondo faceva e fa tuttora parte di un comparto verde, prevalentemente boschivo, ben distinto per peculiarità orografiche e linee forti di demarcazione, che come già accertato in passato dalle autorità federali deputate all'evasione dei ricorsi in materia di DFU si rifà al pregevole quadro paesaggistico della Valle della _____. Invano i ricorrenti invocano l'appartenenza del loro fondo al territorio edificabile ristretto di cui all'art. 28 OPA per dimostrare il carattere fabbricabile e la vocazione edilizia della proprietà prima dell'entrata in vigore del PR. Non solo perché alla data cruciale del 6 aprile 1982 l'art. 28 OPA era già stato da tempo abrogato (vedi RU 1980 p. 48) per ovvi motivi legati all'introduzione della LPT. Ma anche e soprattutto perché il mapp. _____ non avrebbe comunque potuto essere considerato integrato nel territorio edificabile ristretto siccome escluso perlomeno sin dal 1973 dalle previsioni di urbanizzazione e di azzonamento del comune (cfr. Rep. 1980, p. 11; RDAT 1977 p. 231). Di conseguenza, un'eventuale domanda di costruzione avrebbe dovuto essere esaminata alla luce dei limitativi art. 20 LIA e 27 OPA, e soddisfare di riflesso il noto requisito del bisogno oggettivamente fondato.

E. 3.5

Oltre che estromesso dal territorio già edificato in larga misura, il mapp. _____ non era neppure necessario all'edificazione nei successivi quindici anni giusta l'art. 15 lett. b LPT. In sede di approvazione del PR il Consiglio di Stato aveva infatti annotato come il comprensorio edificabile previsto dal piano stesso fosse congruamente dimensionato ai bisogni oggettivi del comune. Il che porta a negare che si potessero aggiungere ulteriori 22'119 mq (la superficie della proprietà _____ - _____) alle zone edificabili di _____ senza incorrere in un inammissibile sovradimensionamento delle stesse.

E. 3.6

Se ne deve concludere, insieme al Tribunale di espropriazione, che nell'aprile del 1982 l'inclusione del mapp. _____ nelle zone residua, rispettivamente forestale, del PR di _____ non ha mortificato alcuna prospettiva di edificarlo in un prossimo futuro e, quindi, non ha intaccato il diritto di proprietà dei ricorrenti in modo da ingenerare

espropriazione materiale. In gran parte boschivo ed in quanto tale soggetto alle restrizioni sancite dalle leggi forestali federali, colpito per il resto dai vincoli di protezione del DFU, in nessun tempo collocato all'interno di un PGC conforme alla legislazione sulla protezione delle acque, escluso dal territorio edificato in larga misura e non necessario per soddisfare il bisogno di terreno edificabile dei prossimi quindici anni, ancorché parzialmente urbanizzato il fondo non aveva oggettiva vocazione edilizia alla data determinante. Né i loro proprietari potevano seriamente pensare che un'edificazione sarebbe stata realizzabile con grande probabilità in un avvenire prossimo o che un'assegnazione del terreno alla zona R2 avrebbe dovuto imporsi per ragioni dedotte dal principio della buona fede. Certo, dopo aver acquistato i mapp. _____, _____, _____, _____ e _____ ad un prezzo irrisorio e certamente lontano dalle quotazioni di mercato dei terreni immediatamente edificabili dell'epoca - i padri degli insorgenti hanno investito una cifra considerevole per rendere fabbricabile la parte più elevata e pregiata del complesso fondiario, quella situata a monte del settore boschivo, contando su una partecipazione alle spese dell'ente pubblico e sulla possibilità di trasformare l'intera proprietà in un piccolo quartiere di villette. A ben guardare però già a suo tempo questa operazione di stampo verosimilmente speculativo aveva ben poche probabilità di poter essere portata a termine per la natura prevalentemente forestale della proprietà. La crisi immobiliare intervenuta a cavallo degli anni 60/70 e i vincoli imposti dal DFU del 1972 hanno semplicemente suggellato l'insuccesso di un'iniziativa avviata con l'acquisto di un pendio selvoso orientato verso N poco idoneo all'edificazione per la sue stesse caratteristiche intrinseche. Quanto alle spese sostenute per dotare l'area di opere di urbanizzazione dimensionate in funzione di un insediamento abitativo certamente maggiore rispetto a quello concretamente realizzato, non si può che condividere l'opinione del Tribunale di espropriazione secondo cui l'edificazione dei sei lotti scaturiti per finire dal frazionamento del vecchio mapp. _____ avrebbe comunque imposto un investimento pressoché analogo. D'altro canto, dalle tavole processuali non risulta che i ricorrenti o i precedenti aventi diritto abbiano 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 su tutta la sua superficie opere rilevanti dal profilo della polizia delle costruzioni. Gli atti testimoniano unicamente l'esistenza di trattative nell'ambito delle quali il municipio di _____ aveva prospettato di accollarsi mediante erogazione di sussidi una parte dei costi relativi alla futura posa delle canalizzazioni e delle condotte dell'acqua potabile, dichiarando peraltro esplicitamente di non poter assumere impegni precisi a riguardo in assenza delle necessarie ratifiche del legislativo comunale. Nulla più. 4. 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 dalla elevata 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. 5. Stante quanto precede, il ricorso deve essere respinto con la conseguente conferma del giudizio impugnato. La tassa di giudizio e le ripetibili seguono la soccombenza degli insorgenti (art. 28 e 31 PAmM per il rinvio dato dall'art. 50 cpv. 3 Lespr). Per questi motivi, visti gli art. 26 Cost.; 2, 4 DFU 1972; 19, 20 LIA 1971; 27, 28 OPA 1972; 27, 30 LFo 1902; 3, 5, 15, 19, 26, 36 LPT; 25 LE 1973; 37 LALPT; 39, 50, 70 Lespr; 18, 28, 31, 43 e 46 PAmM; dichiara e pronuncia: 1. Il ricorso è respinto. 2. La tassa di giudizio di fr. 3'000.- è posta a carico dei ricorrenti in

solido. 3. I ricorrenti in solido verseranno al comune di _____ fr. 3'000.- a titolo di ripetibili. 4. Nella misura in cui è fondata sul diritto pubblico federale, contro la presente decisione è dato ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale di _____ entro 30 giorni dalla sua intimazione. 5. 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.