

TI_GERICHTE 50.2004.7 vom 20. August 2007

TI Tribunale d'appello, 2007-08-20, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_50.2004.7

FR: TI_GERICHTE 50.2004.7 du 20 août 2007

IT: TI_GERICHTE 50.2004.7 del 20 agosto 2007

Regeste

Espropriazione materiale negata a seguito dell'inclusione in zona AP-EP di un fondo edificato sul quale viene svolta e continua a svolgersi adeguatamente un'attività economica soggetta a concessione federale pluridecennale

Erwägungen

E. 12

dicembre 2002 in re CE Somazzi). 2.3. Le restrizioni della proprietà che non impediscono, ma limitano soltanto lo sfruttamento edilizio, non integrano gli estremi di un'espropriazione materiale se lasciano intatta la possibilità di continuare ad utilizzare il fondo colpito secondo la sua destinazione in maniera economicamente appropriata (DTF 114 Ib 121, 112 Ib 266 consid. 4.). In particolare, costituisce una limitazione parziale della proprietà un vincolo AP-EP che va a gravare un fondo già edificato adeguatamente, ritenuto che tale restrizione non impedisce l'impiego della sostanza edilizia esistente, ma di principio inibisce soltanto la realizzazione di nuove costruzioni e la trasformazione di quelle esistenti (cfr. Gsponer, Die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen, diss. Zurigo 2000, p. 191 ss.). Se gli edifici esistenti (eventualmente insieme a quelli ancora edificabili nonostante il vincolo) garantiscono un'utilizzazione del fondo economicamente razionale, non vi è espropriazione materiale. Caso contrario non è escluso il riconoscimento di un'indennità, ma occorre che alla data decisiva il proprietario potesse oggettivamente contare sul fatto che un buon utilizzo economico del suo fondo sarebbe stato realizzabile con grande probabilità in un prossimo futuro (Leimbacher, Planungen und materielle Enteignung, Schriftenfolge VLP Nr. 63, p. 73). 3. 3.1. Di norma, il momento determinante per stabilire se la fattispecie è costitutiva 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. 39 cpv. 1 LALPT) prevede che il piano regolatore entra in vigore con l'approvazione del Consiglio di Stato. L'approvazione è condizione di validità e ha effetto costitutivo. Così è da oltre trent'anni, atteso che l'art. 25 cpv. 1 dell'or abrogata LE 1973 conferiva all'atto di approvazione del PR gli stessi effetti della legge vigente. 3.2. Nel caso di specie, la RI 1 sostiene che la data decisiva per accertare l'espropriazione materiale sia il 7 dicembre 1993, giorno in cui il Consiglio di Stato ha approvato la revisione del PR di _____ sezione di _____. Il comune e il Tribunale di espropriazione ritengono invece determinante la situazione esistente il 30 novembre 1977, allorquando è entrato in vigore il primo PR di _____. In realtà, il 30 novembre 1977 il Consiglio di Stato ha approvato il PR delle Sezioni di _____, inserendo d'ufficio nel piano la sistemazione della zona rive lago che il consiglio comunale aveva adottato il 7 novembre precedente, ma nel contempo ha precisato che i relativi documenti dovevano essere pubblicati conformemente all'art. 18 LE (1973), che essi erano

solo provvisoriamente operanti (cfr. risoluzione n. 11650 del 30 novembre 1977, p. 25) e che nel comprensorio adiacente al lago dove giace anche il mapp. _____ restavano validi i pregressi vincoli stabiliti dal DFU. Solo il 9 febbraio 1979 il Governo ha definitivamente approvato il PPRL sezione di _____ e abolito le restrizioni sancite dal DFU, sostituendole con il vigente diritto edilizio federale, cantonale e comunale (vedi risoluzione n. 1149 del 9 febbraio 1979, p. 147-148). A mente di questo tribunale, il controverso vincolo AP ha quindi iniziato ad esercitare pienamente i propri effetti soltanto a partire dal 9 febbraio 1979, giorno che di riflesso diventa determinante anche dal profilo dell'accertamento dell'espropriazione materiale oggetto del presente contendere. La data del 7 dicembre 1993 evocata dalla RI 1 non riveste invece alcuna importanza. In effetti, il Tribunale cantonale amministrativo ha già avuto modo in passato di stabilire che le restrizioni previste dai PR comunali, segnatamente i vincoli creati sotto l'egida della vecchia LE del 1973, non decadono fintanto che un nuovo piano di utilizzazione non viene a modificare il pregresso assetto pianificatorio affrancando i fondi gravati e inserendoli in una zona edificabile (cfr., per brevità d'esposizione, RDAT II-1997 n. 53 e STA n. 50.1995.8 del 15 marzo 1996 in re comune di O). In concreto, non vi sono motivi tali da imporre un cambiamento di questa impostazione giurisprudenziale, condivisa pure dalla prassi del TPT (RDAT II-1996 n. 23). Il vincolo AP interessante il mapp. _____ è diventato efficace tramite il PR approvato dal Consiglio di Stato il 9 febbraio 1979. Lo stesso vincolo è poi stato riproposto in occasione della revisione generale del PR, adottata dal consiglio comunale il 24 febbraio 1992 ed entrata in vigore il 7 dicembre 1993. Validamente assegnato alla zona AP nel 1979, il fondo non ha mai acquisito uno statuto diverso, ma ha sempre mantenuto quello originario, che si è ulteriormente consolidato nel tempo al momento della revisione del PR del 1993. Se ne deve concludere che nel febbraio del 1979 la proprietà della RI 1 è stata gravata da vincoli protrattisi sino ai giorni nostri senza soluzione di continuità. La sussistenza di un'eventuale espropriazione materiale deve quindi essere apprezzata secondo le circostanze di fatto e di diritto esistenti il 9 febbraio 1979. A quell'epoca antecedente all'avvento della LPT erano tra l'altro in vigore la legge federale contro l'inquinamento delle acque dell'8 ottobre 1971 e, a livello cantonale, la già citata legge edilizia del 19 febbraio 1973. Ordinamenti che imponevano la stesura di piani di utilizzazione per disciplinare l'uso ammissibile del suolo (art. 15 e 16 LE 1973) e che regolavano l'edificabilità dei fondi a dipendenza del loro azzonamento e della loro posizione per rapporto al perimetro del progetto generale di canalizzazione (art. 19 e 20 LIA). 4. Il PR di _____ e il PPRL approvati dal Governo il 30 novembre 1977, rispettivamente il 9 febbraio 1979, sono i primi strumenti pianificatori di cui si è dotato il comune per disciplinare l'utilizzazione di quello specifico settore del proprio territorio. Ne consegue che l'inclusione del mapp. _____ in zona AP costituisce dal profilo giuridico un rifiuto di assegnazione alla zona edificabile che di principio non genera espropriazione materiale e obbligo di risarcimento. L'inclusione di un fondo in una zona per attrezzature pubbliche in base a una pianificazione non conforme ai principi sanciti dalla LPT, successivamente confermata da una pianificazione consona a tale legge, integra in effetti gli estremi di una "Nichteinzonung" (Gspöner, op. cit., n. 1347 p. 191). La fattispecie dedotta in giudizio non rientra nemmeno nel novero dei casi eccezionali comunque soggetti ad indennizzazione secondo la giurisprudenza federale riferita ai soli terreni inedificati, né - come si vedrà nel seguito - sussistono le premesse per la concessione di un risarcimento in funzione dell'incidenza che il vincolo produce sul diritto di proprietà della RI 1. 5. 5.1. Giusta l'art. 8 della legge federale del 3 ottobre 1975 sulla navigazione interna (LNI), per la

costruzione, la modifica e l'esercizio di impianti portuali, di trasbordo e d'approdo per battelli della Confederazione e imprese pubbliche di navigazione occorre l'approvazione dei piani dell'Ufficio federale dei trasporti. La procedura di approvazione dei piani è retta dalle disposizioni della legge del 20 dicembre 1957 sulle ferrovie (Lferr). L'art. 16 della relativa ordinanza (OCB) specifica che le disposizioni della Lferr e dell'ordinanza del 2 febbraio 2000 sulla procedura d'approvazione dei piani di impianti ferroviari (OPAPIF) sono applicabili per analogia alla procedura d'approvazione dei piani relativi alle costruzioni e installazioni che servono esclusivamente o prevalentemente all'esercizio di un'impresa pubblica di navigazione e alle costruzioni e installazioni di terzi (impianti accessori).

5.2. Ai sensi dell'art. 18 cpv. 1 Lferr, le costruzioni e gli impianti destinati esclusivamente o prevalentemente alla costruzione e all'esercizio di una ferrovia (impianti ferroviari) possono essere costruiti o modificati unicamente previa approvazione dei piani da parte dell'autorità federale competente, ovvero l'Ufficio federale dei trasporti o il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) per i grandi progetti secondo l'allegato alla Lferr (cpv. 2). Con l'approvazione dei piani sono rilasciate tutte le autorizzazioni necessarie secondo il diritto federale (cpv. 3). Non è necessaria alcuna autorizzazione o piano del diritto cantonale; va però tenuto conto del diritto cantonale per quanto esso non limiti in modo sproporzionato l'adempimento dei compiti dell'impresa ferroviaria (cpv. 4). Secondo l'art. 18 m cpv. 1 Lferr, l'edificazione e la modifica di costruzioni e impianti non destinati totalmente o prevalentemente all'esercizio ferroviario (impianti accessori) sono invece sottoposte al diritto cantonale, così come all'ordinamento edilizio e pianificatorio comunale (cfr. Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 4a ed., p. 459). Anche in questo caso, l'edificazione e la modifica possono essere tuttavia autorizzate unicamente previo consenso dell'impresa ferroviaria se gli impianti accessori occupano terreni della ferrovia o confinano con essi (art. 18 m cpv. 1 lett. a Lferr) o potrebbero pregiudicare la sicurezza dell'esercizio (lett. b).

5.3. L'edificazione di un comprensorio utilizzato esclusivamente o quantomeno in prevalenza per l'esercizio di una concessione ferroviaria o di navigazione è perciò sottoposto unicamente all'ordinamento federale. Eventuali provvedimenti pianificatori fondati sul diritto cantonale o comunale sono inefficaci, nella misura in cui rendono impossibile o limitano la realizzazione di edifici o impianti necessari all'esercizio della concessione. Sono per contro operanti, nella misura in cui impediscono o condizionano le attività edilizie estranee o non prevalentemente legate all'utilizzo della concessione (cfr. sul tema DTF 115 Ib 174, consid. 4). Di principio, l'inclusione di un terreno edificabile in una zona per attrezzature pubbliche comporta un divieto di costruzione preventivo in prospettiva di un futuro trasferimento della proprietà mediante espropriazione formale (Wolf, Transfert de propriété et indemnisation, Mémoire ASPAN no. 49, p. 10/11; Antognini, Espropriazione materiale: pianificazione e indennità espropriativa, RDAT 1977 p. 243). L'attribuzione di un comprensorio utilizzato per l'esercizio della navigazione pubblica secondo la LNI ad una zona AP destinata ad un'altra attività di pubblico interesse si pone dunque in contrasto con il diritto federale, nella misura in cui ostacola la creazione di impianti portuali, di trasbordo e d'approdo per battelli (cfr. art. 8 LNI e 16 OCB). Pur tenuto conto di eventuali contrapposti interessi cantonali o comunali nell'ambito della procedura federale di approvazione dei piani (cfr. art. 18 Lferr), la concessionaria può quindi realizzare nuovi edifici o impianti, rispettivamente ricostruire o trasformare quelli esistenti, alla condizione che tali infrastrutture siano necessarie all'esercizio della concessione di navigazione. Durante il periodo di validità della concessione federale è

inoltre escluso che i fondi della concessionaria possano essere espropriati in via formale per la realizzazione delle opere pubbliche previste dal vincolo AP, ritenuto che l'insediamento di qualsiasi impianto non destinato totalmente o prevalentemente all'esercizio della navigazione necessita inderogabilmente del consenso dell'autorità federale competente (cfr. art. 18 m cpv. 1 lett. a e b Lferr). In questo contesto, il vincolo AP si limita ad impedire la costruzione o la trasformazione di impianti con destinazioni estranee o quantomeno non legate in modo prevalente all'esercizio della concessione di navigazione. Non osta invece alla realizzazione di opere compatibili con la destinazione di pubblica utilità della zona AP (cfr., sull'argomento, Gsponer, p. 162 ss., 170 ss., 177 ss.).

5.4. In concreto, da innumerevoli decenni la RI 1 è beneficiaria di una concessione federale per la navigazione pubblica nel bacino svizzero del lago Ceresio, rinnovata il 10 dicembre 1996 e valida sino al 31 dicembre 2016. La part. _____, che si affaccia direttamente sul lago, ospita il cantiere navale e gli uffici amministrativi della società. È indubbio che tali installazioni vengono impiegate nell'esercizio della concessione e costituiscono dunque degli impianti per la navigazione ai sensi degli art. 8 LNI e 16 OCB. Il fatto che gli uffici amministrativi, la falegnameria e i posteggi potrebbero essere trasferiti anche altrove, come sostenuto dalla società ricorrente, è irrilevante. Determinante è che le infrastrutture presenti sul fondo sono necessarie nel loro complesso per lo svolgimento dell'attività concessionata. Tanto il vincolo originario, quanto quello istituito nel 1993, attribuiscono il mapp. _____ ad una zona AP. A dispetto di quanto indicato nei documenti di PR e contrariamente a quanto assunto dal Tribunale di espropriazione, il provvedimento pianificatorio in oggetto non è però configurabile alla stregua di un vincolo per attrezzature pubbliche nel senso della giurisprudenza federale citata dalla precedente istanza (in particolare DTF 114 Ib 177). Il vincolo non è infatti in grado di inibire alcun intervento edilizio (nuove edificazioni, ampliamenti o trasformazioni dei fabbricati esistenti) indispensabile per l'esercizio della concessione di navigazione. A torto la _____ sostiene che le è consentito effettuare soltanto semplici lavori di manutenzione in virtù della tutela delle situazioni acquisite. L'aggravio pianificatorio impedisce soltanto gli interventi edilizi che non sono riconducibili alla concessione di navigazione o compatibili con la destinazione pubblica della zona AP. Durante il periodo di validità della concessione il vincolo non è nemmeno suscettibile di tradursi in un'espropriazione formale del fondo. In simili evenienze, l'avverarsi di un caso di espropriazione materiale è da escludere.

6. 6.1. La part. _____ accoglie il cantiere navale e gli uffici amministrativi della RI 1. Essendo già da tempo edificata, occorre verificare innanzi tutto se il vincolo AP lascia intatta la possibilità di continuare ad utilizzare il fondo secondo la sua destinazione in maniera economicamente adeguata (cfr. consid. 2.3.).

6.2. La RI 1 pratica con successo la navigazione civile sul lago _____. Nel 2005 essa ha realizzato una cifra d'affari superiore ai 5 milioni di franchi svizzeri. Ad eccezione degli anni 1995, 2002 e 2004, dal 1980 ha sempre chiuso gli esercizi annuali conseguendo un leggero utile (in tal senso si esprime la società stessa sul proprio sito internet _____). I fabbricati non generano invero un reddito a sé stante, criterio sul quale ci si fonda generalmente per valutare se la proprietà è ancora utilizzabile secondo la sua destinazione in maniera economicamente adeguata (cfr. Riva, Hauptfragen der materiellen Enteignung, p. 283 ss.). Nel suo insieme, il fondo rappresenta tuttavia non solo il fulcro dell'attività della società, senza il quale non potrebbe neppure esistere, ma anche un importante fattore di produzione, che ha contribuito ad aumentare costantemente il valore aziendale e a garantire il conseguimento degli utili d'esercizio degli ultimi vent'anni. Indipendentemente da questa considerazione, gli edifici ubicati sul mapp. _____

permettono in ogni modo alla RI 1 di risparmiare i costi riferiti alla locazione di una infrastruttura equivalente, che le consenta di svolgere la propria attività nel rispetto degli obblighi prescritti dalla concessione. Come ammesso dalla società ricorrente medesima, in realtà questa alternativa non sembra neppure sussistere (è l'unico terreno disponibile per la _____ su tutto il territorio del lago di _____ ed è quindi un valore essenziale dell'impresa; cfr. ricorso RI 1 p. 23). Ritenuto che durante il periodo di validità della concessione il vincolo non è in grado di inibire l'attività commerciale della concessionaria, se ne deve dedurre che il fondo può ancora essere utilizzato secondo la sua destinazione originaria in maniera economicamente adeguata, come richiesto dalla giurisprudenza federale. Tanto più che il vincolo non vieta di costruire nuovi edifici, rispettivamente di ampliare o trasformare quelli esistenti, nella misura in cui tali interventi sono necessari per l'esercizio della concessione. Né impedisce a priori la realizzazione di opere edilizie estranee o collaterali alla concessione, compatibili però con la destinazione pubblica della zona in questione. Non provoca insomma alcuna espropriazione materiale. D'altra parte, la RI 1 non ha mai contestato il vincolo originario, prima del 1995 non ha insinuato alcuna pretesa per titolo di espropriazione materiale e in nessun momento ha manifestato l'intenzione di sfruttare in maniera diversa il possesso. Attitudini, queste, che secondo la giurisprudenza federale impediscono ulteriormente di assegnare alla società insorgente le indennità espropriative rivendicate (cfr. RDAT II-1996 n. 46). 7. In tema di sacrificio particolare, è sufficiente osservare che numerosi altri fondi privati situati sulle sponde del lago Ceresio sono stati colpiti da vincoli AP, in grado di esplicare pienamente i loro effetti senza alcuna restrizione dettata dal diritto federale di rango superiore. L'intensità dell'aggravio subito dalla RI 1 non è in ogni caso tale da giustificare l'erogazione un indennizzo fondato sulla teoria del Sonderopfer (cfr. DTF 123 II 490 consid. 6e). 8. Stante quanto precede, il ricorso del CO 1 deve essere dunque accolto, annullando il giudizio impugnato e respingendo integralmente la pretesa di indennità presentata dalla RI 1 il 22 settembre 1997 per titolo di espropriazione materiale della part. _____ RFD di _____. Il gravame interposto dalla RI 1 va invece disatteso. La tassa di giustizia segue l'integrale soccombenza della RI 1 (art. 28 PAmM per il rinvio dato dall'art. 70 Lespr). Per questi motivi, visti gli art. 26 Cost.; 5 LPT; 8 LNI; 16 OCB; 18, 18 m Lferr; 39, 50 Lespr; 39 LALPT; 18, 28, 43, 51, 60, 61, 65 PAmM; dichiara e pronuncia: 1. Il ricorso 4 giugno 2004 della RI 1 è respinto. 2. Il ricorso 7 giugno 2004 del CO 1 è accolto. §. Di conseguenza: 2.1. la sentenza 5 maggio 2004 (n. 32/97) del Tribunale di espropriazione è annullata; 2.2. la pretesa di indennità presentata dalla RI 1 il 22 settembre 1997 per titolo di espropriazione materiale della part. _____ RFD di _____ è respinta. 3. La tassa di giustizia e le spese di complessivi fr. 8'000.- sono poste a carico della RI 1. 4. Contro la presente decisione è dato ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale a Losanna entro il termine di 30 giorni dalla sua notificazione (art. 82 ss. LTF). Qualora non sia proponibile il ricorso in materia di diritto pubblico, entro il medesimo termine è ammesso il ricorso sussidiario in materia costituzionale al Tribunale federale (art. 113 ss. LTF). 5. Intimazione a: ; ; . Per il Tribunale cantonale amministrativo II
presidente
Il segretario