

## **TI\_GERICHTE 50.2005.9 vom 12. April 2006**

TI Tribunale d'appello, 2006-04-12, IT

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti\\_gerichte\\_50.2005.9](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_50.2005.9)

FR: TI\_GERICHTE 50.2005.9 du 12 avril 2006

IT: TI\_GERICHTE 50.2005.9 del 12 aprile 2006

### **Regeste**

Validità di una procedura di espropriazione materiale avviata e condotta da una CE senza il concorso di tutti gli eredi. Espropriazione materiale negata in assenza delle circostanze eccezionali necessarie secondo giurisprudenza per ammetterla in caso di mancata inclusione in zona edificabile. Spese

### **Erwägungen**

#### **E. 43**

PAMM grazie al rinvio di cui all'art. 70 Lespr. Il gravame è pertanto ricevibile in ordine e può essere deciso sulla base delle tavole processuali, integrate dalle risultanze degli accertamenti predisposti d'ufficio dal Tribunale (art. 18 cpv. 1 PAMM). 2. I ricorrenti rimproverano al Tribunale di espropriazione di essere incorso in alcune violazioni procedurali, pregiudicando il loro diritto di essere sentiti. La censura è fondata. Posteriormente alla chiusura dell'istruttoria ed alla presentazione delle conclusioni, il primo giudice ha infatti acquisito agli atti documenti (PGC provvisorio e PGS in particolare) sui quali ha poi fondato il proprio giudizio senza avvertire le parti. Il vizio, per quanto grave e riprovevole, è stato tuttavia sanato grazie alla presente procedura ricorsuale, nell'ambito della quale gli insorgenti hanno avuto modo di esprimersi in modo congruo e completo anche riguardo al contenuto dei predetti piani prodotti dal comune pochi giorni prima dell'emanazione della sentenza del Tribunale di espropriazione. Dottrina (Knapp, Précis de droit administratif, n. 665; Grisel, Traité de droit administratif, p. 379) e giurisprudenza (DTF 126 I 68 consid. 2, 118 Ib 269 consid. 3a) considerano in effetti riparata la violazione del diritto di essere udito commessa in primo grado quando il ricorrente - come nel caso concreto - ha avuto la possibilità di pronunciarsi liberamente davanti ad un'autorità superiore di ricorso dotata di pieno potere d'esame (cfr. a quest'ultimo proposito art. 50 cpv. 1 Lespr). 3. 3.1. In passato questo Tribunale ha già avuto di stabilire (vedi STA 26 ottobre 2001 in re Stato del Canton Ticino c. A. e RDAT I-2001 N. 31) che in caso di trasferimento di proprietà successivo all'entrata in vigore di una restrizione ritenuta costitutiva di espropriazione materiale la facoltà di richiedere un'indennità spetta di principio all'ultimo proprietario del fondo colpito. In effetti, se un simile diritto non è ancora stato esercitato, si deve ritenere che la pretesa passi al nuovo proprietario anche in assenza di un'esplicita cessione (di avviso diverso il Tribunale amministrativo zurighese, cfr. ZBl 10/2000 p. 551). Per contro, mediante accordo con l'acquirente del fondo, il venditore può riservarsi il diritto di mantenere e far valere la pretesa di indennizzo per espropriazione materiale nei confronti dell'ente pubblico. In caso di trapasso di proprietà per successione il problema non si pone nemmeno, giacché gli eredi acquistano per legge l'universalità della successione dal momento della sua apertura (art. 560 cpv. 1 CC). Se il defunto non ha mai esercitato il diritto di rivendicare pretese per titolo di espropriazione materiale, questa facoltà viene

quindi trasmessa ex lege alla comunione degli eredi e, salvo accordo contrario in sede di divisione, al soggetto che per finire acquisisce la titolarità del bene ritenuto gravato da espropriazione materiale. In caso di morte, così come in caso di negozio giuridico tra vivi, il credito di esproprio materiale resta insomma incorporato nel fondo toccato dall'aggravio e di regola segue i cambiamenti di proprietà che lo interessano indipendentemente dalle cause che li determinano. 3.2. Se la pretesa di espropriazione materiale appartiene ad una comunione ereditaria in quanto proprietaria del fondo considerato colpito dall'evento, gli eredi devono agire congiuntamente per ottenere il risarcimento di cui si ritengono creditori. L'egalmente concepita come il complesso degli eredi che dispone in comune della proprietà di tutti i beni della successione (art. 602 cpv. 2 CC), la comunione ereditaria non ha personalità giuridica e quindi non ha neppure capacità di parte, né capacità processuale (in proposito: DTF 125 III 129, RDAT 1995 II n. 56 e rif.; Cocchi/Trezzini, CPC-TI, ad art. 38, n. 16 e ad art. 41, n. 4; Olgiati, Le norme generali per il procedimento civile nel Canton Ticino, Zurigo 2000, pag. 34). Solo i singoli eredi riuniti in un litisconsorzio necessario fruiscono della legittimazione attiva e passiva. Salvo casi del tutto eccezionali (cfr. art. 49 e 65 cpv. 3 LEF), la comunione ereditaria non può pertanto agire ed essere convenuta in giudizio senza debita indicazione di tutti i suoi componenti, neppure davanti alle autorità e giurisdizioni amministrative (Bovay, Procédure administrative, p. 140; Schaad, La consorité en procédure civile, p. 358-59; DTF 116 Ib 449). 3.3. Nel caso di specie, il diritto di far valere pretese legate alla presunta espropriazione materiale del mapp. \_\_\_\_\_ di \_\_\_\_\_ spettava alla comunione ereditaria fu \_\_\_\_\_, composta dal coniuge superstite \_\_\_\_\_ e dai figli \_\_\_\_\_ (art. 602 cpv. 2 CC e art. 41 cpv. 1 CPC tramite il duplice rinvio previsto dagli art. 24 PAmM e 70 Lespr). In realtà, la causa di espropriazione materiale di cui trattasi è stata avviata unicamente da quest'ultimi a titolo personale senza il concorso della madre, la quale non ha mai partecipato ad alcun atto della procedura di prima istanza. A fronte di tale situazione ci si dovrebbe invero interrogare circa la validità del processo svoltosi davanti al Tribunale di espropriazione, atteso che taluni autori arrivano addirittura a considerare nulle le cause condotte da litisconsorzi necessari incompleti (cfr. Schaad, op. cit., p. 350 ss. e rinvii). Nel contesto dell'esame di questa problematica non si potrebbe d'altronde fare a meno di valutare la portata e gli effetti dell'atto con il quale la litisconsorte mancante \_\_\_\_\_ ha manifestato al Tribunale cantonale amministrativo la volontà di partecipare al contenzioso pendente, ratificando nel contempo tutti gli atti sin qui compiuti dai figli \_\_\_\_\_. Ai fini del presente giudizio non occorre tuttavia approfondire ulteriormente la tematica, poiché le pretese di espropriazione materiale avanzate nei confronti del CO 1 vanno comunque respinte per i motivi che saranno esposti nel seguito. 4. 4.1. Giusta l'art. 26 cpv. 2 Cost., di tenore sostanzialmente corrispondente all'art. 22 ter cpv. 3 VCos., 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).

4.2. 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, ovverosia una cosiddetta "Auszonung") allorquando non include una determinata particella in tale zona e ciò anche se questo terreno era edificabile secondo il vecchio diritto (DTF 131 II 728 consid. 2.1, 123 II 481 consid. 6b, 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).

4.3. 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. 3a). In Ticino, tale momento coincide di regola con l'approvazione del PR da parte del Consiglio di Stato, la quale esplica effetto costitutivo (art. 39 cpv. 1 LALPT). In casu, la sussistenza di un'eventuale espropriazione materiale deve essere quindi apprezzata secondo le circostanze di fatto e di diritto esistenti nel marzo del 1995, allorquando su una porzione del mapp. \_\_\_\_\_ di \_\_\_\_\_ precedentemente inclusa in zona R2 è stato apposto il vincolo P che ha indotto una parte dei proprietari ad avanzare le pretese risarcitorie oggetto della presente causa. La fattispecie va peraltro valutata ponendo mente anche alla situazione venutasi a creare conseguentemente alla sentenza 2 luglio 1996 del TPT (cfr. DTF 121 II 347 consid. 12d/bb), che se un lato ha confermato la necessità di mantenere il vincolo P così come approvato dal Governo, dall'altro ha stralciato la zona edificabile di espansione del nucleo nella quale era stata inserita la porzione settentrionale restante del mapp. \_\_\_\_\_. Fosse stata convalidata la costituzione della zona EN \_\_\_\_\_, la presenza di una zona P al suo interno avrebbe

potuto avere conseguenze sul diritto di proprietà dei ricorrenti diverse da quelle indotte dall'apposizione di un vincolo su un territorio votato alla collocazione in zona agricola. 5.

5.1. Il PR di \_\_\_\_\_ approvato dal Governo il 15 marzo 1995 è il primo piano di utilizzazione adeguatamente rispondente ai principi pianificatori sanciti dalla Costituzione e dalla LPT di cui si è dotato il comune, che in precedenza aveva varato un piano regolatore non conforme alle vigenti esigenze legali e allestito secondo le disposizioni della vecchia legge edilizia cantonale del 1973 (vedi punto B di narrativa e risoluzione 22 gennaio 1991, no. 494, del Consiglio di Stato, p. 12-13). Ne consegue che la parziale inclusione della part. \_\_\_\_\_ nella zona P costituisce tecnicamente 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 dianzi evocata.

5.2. Nel 1995 il mapp. \_\_\_\_\_ di \_\_\_\_\_ non era compreso in un PGC adottato conformemente alla legislazione sulla protezione delle acque. Una simile verifica va infatti operata innanzi tutto alla luce delle normative federali in materia di inquinamento delle acque entrate in vigore il 1° luglio 1972 (LIA dell'8 ottobre 1971 e OPA del 19 giugno 1972, abrogate dalle odierne LPac del 24 gennaio 1991 e OPac del 28 ottobre 1998) 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). Ad onore del vero la porzione settentrionale del fondo risultava posizionata all'interno del perimetro delle canalizzazioni previsto dal piano provvisorio del novembre 1986, ma stando agli atti questo documento non è mai stato approvato dalle competenti autorità cantonali e con ogni evidenza riflette la delimitazione della zona edificabile effettuata dal PR 91 che il legislativo comunale aveva adottato nel dicembre del 1987. La sua rilevanza dal profilo dell'applicazione dei principi giurisprudenziali che qui occorre impiegare è quindi nulla, tanto più che il PGS in vigore esclude tutta la proprietà dal perimetro delle canalizzazioni, ad eccezione della superficie destinata alla realizzazione del posteggio.

5.3. Alla data determinante il fondo era oggettivamente 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). Dalle tavole processuali non risulta però che i proprietari avessero sostenuto spese rilevanti per l'urbanizzazione particolare o la costruzione. Con ogni evidenza non possono essere considerati tali gli oneri relativi alla posa, in epoca imprecisata, degli scadenti manufatti censiti a RF sub A e B.

5.4. Al momento dell'entrata in vigore del PR 95 la proprietà dei ricorrenti non si trovava 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 la part. \_\_\_\_\_ appartenesse al territorio già largamente edificato solo per il fatto che era posizionata in prossimità del nucleo del villaggio. In realtà, a prescindere dalla ristretta fascia modestamente edificata che si affaccia sulla strada comunale al mapp. \_\_\_\_\_, il fondo faceva e fa tuttora parte di un comparto verde, ben distinto per peculiarità orografiche e linee forti di demarcazione, che dalla predetta via si estende verso ponente (cfr. STPT 2 luglio 1996 in re P \_\_\_\_\_, consid. 5.4 in initio).

5.5. 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. Lo ha rilevato pure il TPT nella sentenza appena citata (consid. 5.4 p. 9-10), con cui ha annullato la zona di espansione del nucleo in località \_\_\_\_\_ nella quale era stato inserito il fondo. Provvedimento, questo, che il Tribunale ha giustificato con il chiaro sovradimensionamento delle zone edificabili in relazione ad una ipotesi di sviluppo realistica per i prossimi 10-15 anni, annotando che l'aggiunta di ulteriori zone edificabili a quelle già largamente previste dal precedente PR avrebbe condotto ad una situazione inammissibile, incompatibile con i precetti degli art. 1 e 3 LPT.

5.6. Se ne deve concludere che nel marzo del 1995 la parziale inclusione del mapp. \_\_\_\_\_ in una delle zone P 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 nessun tempo collocato all'interno di un PGC adottato conformemente ai dettami della 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 urbanizzato senza che i suoi proprietari avessero mai effettuato grossi investimenti, il fondo non aveva oggettiva vocazione edilizia alla data determinante. Né i ricorrenti potevano seriamente pensare che un'edificazione sarebbe stata realizzabile con grande probabilità in un avvenire prossimo o che la precedente collocazione in zona R2 sarebbe perdurata nel tempo. In effetti, nessun proprietario può contare sul fatto che un determinato terreno resterà definitivamente nella zona edificabile o che le sue possibilità edificatorie rimarranno immutate (cfr., sull'argomento, Leimbacher, Planungen und materielle Enteignung, VPL-Schrift n. 63, p. 21 e giurisprudenza ivi citata). D'altro canto, nel caso di specie non si può fare a meno di rilevare che sono stati proprio i ricorrenti ad annientare qualsiasi ipotetica, residua aspettativa edificatoria della part. \_\_\_\_\_, allorquando per difendere altre loro proprietà site nelle vicinanze hanno perorato con successo davanti al TPT lo stralcio dal PR della zona EN istituita a \_\_\_\_\_, provocando per finire l'inclusione di tutto quel comparto nella zona agricola. In simili evenienze, ora non possono sostenere senza disattendere il principio della buona fede o cadere quantomeno nell'incoerenza che l'apposizione del vincolo P li ha privati della possibilità effettiva di edificare il mappale in un prossimo futuro cagionando espropriazione materiale. Gli insorgenti non possono nemmeno pretendere il versamento di indennità per tale titolo rifacendosi allo scritto 3 agosto 1998 con il quale il municipio ha occasionalmente ammesso il principio dell'esproprio in un semplice contesto negoziale. A prescindere dal fatto che l'autorità comunale ha radicalmente modificato la sua posizione una volta conosciute le valutazioni del proprio perito esterno di fiducia, non v'è ragione per ritenere che quell'asserto errato fosse assolutamente vincolante e non permettesse più all'esecutivo di contestare le pretese

ricevute giusta l'art. 39 cpv. 3 Lespr. 5.7. In tema di sacrificio particolare, 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 (vedi pure STF 22 maggio 2002 in re Stato del Canton Ticino c. Avosti, nella quale si conferma chiaramente che la nozione di sacrificio particolare non torna applicabile a casi di mancata attribuzione alla zona edificabile di fondi per i quali non sia dato un obbligo di inserirveli). 6. 6.1. Nei procedimenti contenziosi di espropriazione materiale le spese e le eventuali ripetibili vengono ripartite come in una normale procedura amministrativa, ovvero a dipendenza dell'esito del processo e del grado di soccombenza delle parti, conformemente al principio in tal senso dedotto dagli art. 28 e 31 PAm. Se l'esistenza dell'espropriazione materiale è pacifica ed incontestata il proprietario avrà invece diritto ad ottenere la stima dell'indennità a spese dell'ente espropriante giusta l'art. 73 Lespr (RDAT I-1994 n. 48, 1987 n. 72, 1983 n. 82). Ai sensi di questa norma, le spese di procedura sono di regola interamente a carico dell'ente espropriante, che è tenuto a versare all'espropriato un'equa indennità a titolo di ripetibili. Una ripartizione delle spese e la rinuncia all'assegnazione di ripetibili è consentita qualora le pretese dell'espropriato fossero manifestamente esagerate o infondate (art. 73 cpv. 2 Lespr). 6.2. In concreto, il litigio sottoposto al giudizio del Tribunale di espropriazione verteva a non averne dubbio sulla controversa sussistenza di un esproprio materiale a carico del mapp. \_\_\_\_\_ di \_\_\_\_\_. Nella sentenza impugnata il primo giudice è giunto a conclusioni sfavorevoli agli istanti in risarcimento. Contrariamente a quanto addotto nel ricorso, questo esito imponeva dunque che la tassa di giustizia e le ripetibili venissero poste a loro carico. 7. Stante quanto precede, il ricorso deve essere respinto con la conseguente conferma del querelato giudizio. La tassa di giudizio e le ripetibili seguono la soccombenza degli insorgenti (art. 28 e 31 PAm per il rinvio dato dall'art. 50 cpv. 3 Lespr). Per questi motivi, visti gli art. 26 Cost.; 1, 3, 5, 15, 19, 26, 36 LPT; 25 LE 1973; 37, 39 LALPT; 39, 50, 70 Lespr; 18, 28, 31, 43 e 46 PAm; dichiara e pronuncia: 1. Il ricorso è respinto. 2. La tassa di giudizio di 3'000.- è posta a carico dei ricorrenti in solido, che verseranno al CO 1 identico importo a titolo di ripetibili. 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: . terzi implicati 1. CO 1 1 patrocinato da: PA 2 2. CO 2 Per il Tribunale cantonale amministrativo Il presidente Il segretario