Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Corte I
A-1802/2013

Sentenza del 6 novembre 2013

Composizione

Giudici Claudia Pasqualetto Péquignot (presidente del collegio), Maurizio Greppi e Jérôme Candrian, cancelliere Federico Pestoni.

Parti

1. **A.**_____**,**
2. **B.**_____**,**
entrambi patrocinati dall'avv. C._____,
e dall'avv. D._____,
ricorrenti,

contro

Comune di Lugano, rappresentato dal Municipio, patrocinato dall'avv. E._____ e dall'avv. F._____,
controparte,

Commissione federale di stima del 13° Circondario (Ticino-Grigioni), casella postale 1018, 6501 Bellinzona,
autorità inferiore.

Oggetto

Pretese di indennità per espropriazione formale e materiale per immissioni provenienti dall'esercizio dell'aeroporto di Lugano - Agno (particella n. […] RFD di G._____).

Fatti:

A.
In data 12 agosto 1938 è stato inaugurato un aerodromo, costituito da un hangar ed una pista lunga 1 km e larga 100 m, costruito nella piana del Vedeggio su proposta dell'Aero Club Lugano AeCS. Dopo la fine della seconda guerra mondiale, durante la quale i voli sono stati sospesi, venne costruito l'aeroporto vero e proprio e, nel 1947, l'AeCS ottenne l'autorizzazione dall'allora Ufficio aereo federale (UAF). Nel 1960 vi fu un ulteriore ampliamento delle infrastrutture e la realizzazione della pista in asfalto. Nel 1963, a seguito di problemi sorti con un proprietario fondiario del luogo, l'autorizzazione è stata prima ritirata e poi ripristinata dopo che il Comune di Lugano ha acquistato i fondi in questione ed affidato la gestione al Gruppo Volo Motore di Lugano, a cui tre anni più tardi è subentrata Avilù SA. Nel 1974, dopo che la gestione è passata all'Azienda Comunale dei Trasporti, l'UAF ha rilasciato l'autorizzazione illimitata per l'esercizio di un campo di aviazione. All'inizio degli anni ottanta, l'aerodromo (Aeroporto di Lugano-Agno) è stato aperto al traffico di linea. Oggi, l'aeroporto di Lugano-Agno si estende sul territorio di tre Comuni (Agno, Bioggio e Muzzano) per un perimetro complessivo di circa 36 ettari.

B.
In data 25 gennaio 1993, la Città di Lugano ha inoltrato all'allora Dipartimento federale dei trasporti, delle comunicazioni e delle energie (odierno Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni, DATEC) la richiesta di una concessione per l'esercizio e l'ampliamento dell'aeroporto.

B.a
In data 16 settembre 1996, conformemente alle disposizioni in vigore all'epoca, il DATEC ha rilasciato alla Città di Lugano due concessioni distinte, e meglio una concessione quadro ed una concessione d'esercizio. La concessione quadro – valida per 15 anni – determina il perimetro di pianificazione (comprensorio dell'aerodromo) con i settori di pianificazione nonché i progetti di costruzione. Quella d'esercizio – la cui validità è di 30 anni – consente la gestione a scopo commerciale dell'aeroporto, nonché la riscossione di tasse aeroportuali, da parte della Città di Lugano.

B.b
Le citate concessioni – entrambe impugnate da diversi enti pubblici e da

privati – sono state in buona sostanza confermate dal Tribunale federale con sentenza del 15 novembre 1999 (DTF 125 II 643).

C.
Durante i primi mesi del 1999 è avvenuta la procedura di consultazione relativa al piano settoriale dell'infrastruttura aeronautica, (PSIA, parti I-IIIC) allestito dal DATEC ai sensi dell'art. 13 della legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (LPT, RS 700), nella quale sono stati coinvolti sia le autorità sia la popolazione. Detto strumento è stato adottato dal Consiglio federale in data 18 ottobre 2000. Una successiva elaborazione dello PSIA (preceduta da una procedura di consultazione limitata), ha portato all'approvazione – in data 18 agosto 2004 e sempre dal Consiglio federale – della scheda di coordinamento concernente l'aeroporto di Lugano-Agno.

D.
In data 7 settembre 2001, i signori A._____ e B._____, proprietari della part. n. (…) RFD del Comune di G._____ (località H._____) a far tempo dall'(…), hanno richiesto al Comune di Lugano l'avvio di una procedura di espropriazione formale dei diritti di difesa garantiti dalle disposizioni in materia di rapporti di vicinato (cfr. art. 5 della legge federale del 20 giugno 1930 sull'espropriazione [LEspr, RS 711] e art. 679 e 684 del Codice civile svizzero del 10 dicembre 1907 [CC, RS 210]) nonché avanzato pretese per espropriazione materiale.

E.
Con istanza del 6 marzo 2002, il Comune di Lugano ha adito il Presidente del Commissione federale di stima (CFS) chiedendo l'apertura della procedura citata e postulando il rigetto della domanda di espropriazione materiale.

F.
In data 3 maggio 2002 il Presidente della CFS ha riferito alle parti che non avrebbe aperto la procedura di espropriazione formale in quanto introdotta a titolo cautelativo e che le avrebbe esaminato le pretese di espropriazione materiale soltanto dopo l'approvazione delle zone di sicurezza.

G.
In data 25 agosto 2004 il DATEC ha approvato il piano delle zone di sicurezza dell'aeroporto di Lugano-Agno.

H.
Con notifica dell'11 febbraio 2009, trasmessa in seguito alla Commissione federale di stima, i signori A._____ e B._____ hanno avanzato una richiesta pari a franchi 636'300.- nei confronti del Comune di Lugano a titolo di espropriazione materiale.

I.
Dopo un primo scambio di allegati, la CFS ha informato le parti che avrebbe emesso una decisione parziale circa l'adempimento o meno della condizione di imprevedibilità per l'espropriazione formale e sulla propria competenza a decidere in merito alla pretesa di espropriazione materiale, invitando le parti a volersi pronunciare in particolare su tali questioni.

J.
Con decisione del 6 marzo 2013, la CFS ha respinto sia le pretese di indennità per espropriazione formale dei diritti di vicinato, sia, nelle misura in cui sono ricevibili, le pretese di indennità per espropriazione materiale, rinviando ad ulteriore giudizio la questione dell'eventuale indennità per il sorvolo.

K.
Con ricorso del 5 aprile 2013 i signori A._____ e B._____ (di seguito i ricorrenti) hanno adito lo scrivente Tribunale chiedendo l'annullamento della decisione emessa dalla CFS (di seguito: autorità inferiore). In particolare i ricorrenti chiedono l'accertamento della realizzazione della condizione di imprevedibilità ed il ritorno della causa dinanzi all'autorità inferiore affinché si pronunci in merito al riconoscimento di un'indennità per espropriazione formale. Inoltre gli espropriati pretendono, in via principale, il riconoscimento dell'importo di franchi 636'300.- a carico del Comune di Lugano (di seguito: controparte) a titolo di espropriazione materiale, oppure, in via subordinata, che sia appurato il fondamento delle pretese derivanti da espropriazione materiale e gli atti rinviati all'autorità inferiore per determinarsi sull'importo dell'indennità.

L.
Con scritto del 18 aprile 2013 l'autorità inferiore ha rinunciato a prendere posizione riconfermandosi nella decisione impugnata.

M.
Con risposta dell'11 luglio 2013 la controparte ha chiesto l'integrale respingimento del ricorso.

N.
Con osservazioni del 30 agosto 2013, i ricorrenti hanno sostanzialmente ribadito le loro motivazioni confermando le richieste ricorsuali.

O.
Ulteriori fatti ed argomenti addotti dalle parti verranno ripresi nei considerandi, qualora risultino giuridicamente determinanti per l'esito della vertenza.

Diritto:

1.

1.1
Il Tribunale amministrativo federale è competente per decidere il presente gravame giusta gli art. 1 e 31 segg. della legge federale del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (LTAF, RS 173.32) in relazione con l'art. 77 cpv. 1 LEspr.

1.2 Per l'art. 77 cpv. 2 LEspr, fatte salve disposizioni contrarie contenute nella LEspr stessa, alla procedura di ricorso davanti al Tribunale amministrativo federale si applica la LTAF e quindi, in base al rinvio di cui all'art. 37 LTAF, la legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA, RS 172.021).

1.3 La legittimazione a ricorrere è retta dall'art. 78 cpv. 1 LEspr e dall'art. 48 cpv. 1 PA. Secondo questi disposti, nella misura in cui i ricorrenti – destinatari della decisione del 6 marzo 2013 dell'autorità inferiore – si sono visti respingere delle richieste di indennità per espropriazione, essi sono senz'altro legittimati a ricorrere.

1.4 La decisione della Commissione federale di stima è stata impugnata con atto tempestivo (art. 22 segg. PA, art. 50 PA), nel rispetto delle esigenze di forma e di contenuto previste dalla legge (art. 52 PA). Occorre pertanto entrare nel merito del ricorso.

2.
Con ricorso al Tribunale amministrativo federale possono essere invocati la violazione del diritto federale, l'accertamento inesatto o incompleto di fatti giuridicamente rilevanti nonché l'inadeguatezza (art. 49 PA). Lo scrivente Tribunale non è vincolato né dai motivi addotti (art. 62 cpv. 4

PA) né dalle considerazioni giuridiche della decisione impugnata, né dalle argomentazioni delle parti (PIERRE MOOR/ETIENNE POLTIER, Droit administratif, vol. II, Les actes administratifs et leur contrôle, 3ª ed., Berna 2011, p. 300). I principi della massima inquisitoria e dell'applicazione d'ufficio del diritto sono tuttavia limitati. L'autorità competente procede infatti spontaneamente a constatazioni complementari o esamina altri punti di diritto solo se dalle censure sollevate o dagli atti risultino indizi in tal senso (DTF 122 V 157, consid. 1, DTF 121 V 204, consid. 6c; sentenze del Tribunale amministrativo federale del 29 settembre 2009 nella causa A-5881/2007, consid. 1.2 e del 19 luglio 2010 nella causa A-344/2009, consid. 2.2 e riferimenti citati).

Nella giurisprudenza e nella dottrina è ammesso che l'autorità giudiziaria di ricorso – anche se dispone di un potere di cognizione completo – eserciti il suo potere d'apprezzamento con riserbo qualora si tratti di questioni legate strettamente a delle circostanze di fatto o a questioni tecniche (cfr. Sentenza del Tribunale federale 8C_788/2011 del 2 maggio 2012 consid. 5.1.2.; DTAF 2008/23 consid. 3.3, Sentenze del Tribunale amministrativo federale A-3037/2011 del 27 marzo 2012 consid. 2, A-4582/2010 del 20 gennaio 2012 consid. 2, A-6275/2010 del 27 aprile 2011 consid. 2, A-527/2010 del 19 ottobre 2010 consid. 2,).

3.

3.1 Nella decisione impugnata, che, come detto, si limita alla verifica dell'esistenza delle condizioni per l'ottenimento di indennità espropriative rispettivamente la competenza dell'autorità inferiore a trattarle, quest'ultima ha respinto le pretese dei ricorrenti lasciando aperta soltanto la via dell'indennità per il sorvolo. Quo alla questione dell'espropriazione formale dovuta alle immissioni eccessive provenienti dal traffico aereo, la CFS ha motivato il proprio verdetto ritenendo non adempiuta una delle condizioni cumulative che la giustificherebbero. In particolare, secondo l'autorità inferiore, farebbe difetto la condizione dell'imprevedibilità che, in ambito di traffico aereo, ha un'applicabilità limitata nel tempo. Infatti, il Tribunale federale ha stabilito che a partire dal 1° gennaio 1961 i cittadini in genere (e non solo i vicini di un aeroporto) erano consapevoli dei pregiudizi derivanti dall'esercizio di tali impianti e, pertanto, il requisito dell'imprevedibilità è inapplicabile per proprietà nelle vicinanze di un aeroporto acquistate prima di quella data (cfr. consid. 4.2). Avendo gli espropriati acquistato la part. (…) RFD del Comune di G._____ nel (..), viene a mancare il requisito dell'imprevedibilità e dunque le pretese di espropriazione formale avanzate dai ricorrenti sono infondate. Per quanto

riguarda le pretese di espropriazione materiale, la CFS, confermando la propria competenza a statuire, ha ritenuto che la pretesa di espropriazione indotta dal piano delle zone di sicurezza non sussiste per il fondo in oggetto e le richieste dei ricorrenti devono pertanto essere respinte. Ciò, poiché le limitazioni alla proprietà dovute alle zone di sicurezza non sono per nulla analoghe (nei loro effetti) a quelle di un'espropriazione.

3.2 Con il memoriale di ricorso, i ricorrenti si sono opposti ai punti 1 e 2 del dispositivo della decisione citata contestando integralmente la valutazione dell'autorità inferiore. In merito alla pretesa di indennità per espropriazione formale, i ricorrenti censurano la giurisprudenza citata dall'autorità inferiore ritenendo in particolare che la data del 1° gennaio 1961 quale momento determinante per l'applicazione temporale della condizione d'imprevedibilità circa lo sviluppo futuro di infrastrutture aeroportuali non si posso applicare alla fattispecie. Infatti, secondo i ricorrenti, tale termine è stato fissato per i grandi aeroporti nazionali e quello di Lugano-Agno, classificato come regionale, non rientra in questa categoria. Inoltre, l'aeroporto in questione avrebbe avuto uno sviluppo tardivo, e all'epoca in cui i ricorrenti acquistarono la part. n. (…) RFD del Comune di G._____ esso non era che un semplice campo di aviazione. Circa le pretese di espropriazione materiale, i ricorrenti – prendendo atto del fatto che le loro pretese sono state giudicate tempestive e proponibili dinanzi alla CFS – contestano la conclusione a cui giunge l'autorità inferiore. Essi ritengono anzitutto che, contrariamente a quanto sostenuto nella decisione impugnata, la part. n. (…) RFD del Comune di G._____ sia inserita ancora oggi in zona per industrie leggere e artigianali J1 risultando pertanto edificabile. Per questo motivo, le limitazioni imposte dal piano delle zone di sicurezza – che di fatto impedisce di costruire ulteriormente sul fondo in questione – costituiscono secondo i ricorrenti una restrizione notevole del loro diritto di proprietà, giustificando il fondamento – e l'importo (pari a franchi 636'300.-) – delle pretese di espropriazione materiale oggetto del presente ricorso.

3.3 Dal canto suo, nel memoriale di risposta, la controparte chiede il respingimento integrale del ricorso abbracciando in buona sostanza le tesi dell'autorità inferiore. Sul punto dell'espropriazione formale, la controparte, pone l'accento sulla portata generale della giurisprudenza in materia che non si applicherebbe dunque soltanto ai principali aeroporti nazionali, ma a tutte le infrastrutture aeroportuali indipendentemente dal loro statuto giuridico. Inoltre essa ritiene che l'aeroporto di Lugano-Agno, già attivo prima del secondo conflitto mondiale abbia conosciuto un

notevole sviluppo nei primi anni del dopoguerra con un incremento non indifferente dell'attività aviatoria ed è pertanto legittimo ritenere che al momento dell'acquisto della proprietà, i ricorrenti dovevano aspettarsi uno sviluppo futuro dell'impianto e degli inconvenienti ad esso connessi. In merito alle pretese di espropriazione formale avanzate dai ricorrenti, la controparte ritiene che esse sia prive di fondamento poiché il fondo in questione non si trovava, al momento determinante, in zona edificabile. In breve, secondo la controparte, la mancata approvazione della variante del piano regolatore – che avrebbe inserito il fondo dei ricorrenti nella zona di mantenimento degli insediamenti (MI) – non fa rinascere l'assetto pianificatorio precedentemente in vigore, bensì ha quale unico effetto il rinvio dello strumento pianificatorio alle autorità competenti affinché lo modifichino ai sensi dei considerandi della decisione di approvazione. Di conseguenza, il sedime in oggetto non sarebbe assegnato ad alcuna zona di utilizzazione e sarebbe da considerare come situato fuori dalla zona edificabile. Ciò stante, mancherebbe un requisito fondamentale per la richiesta di espropriazione materiale.

4.
Occorre dunque verificare, in primo luogo, l'adempimento o meno della condizione di imprevedibilità per l'ottenimento delle pretese di espropriazione formale dei ricorrenti.

4.1 Il Tribunale federale ha stabilito per la prima volta nel 1995, in un caso riguardante l'aeroporto di Ginevra, i principi in materia di espropriazione formale applicabili alle immissioni derivanti dall'esercizio di un aeroporto (cfr. DTF 121 II 317, consid. 4 e 5). Secondo l'art. 5 LEspr, oltre ai diritti reali sui fondi, possono formare oggetto di espropriazione anche i diritti risultanti dalle disposizioni sulla proprietà fondiaria in materia di rapporti di vicinato. Ciò vale in particolare per il diritto circoscritto dagli art. 679 e 684 CC per scongiurare le immissioni eccessive derivanti da proprietà confinanti. Se questi effetti sono causati da un'opera costruita nell'interesse pubblico, per la quale al proprietario o al concessionario spetta il diritto di espropriazione, e le immissioni non possono essere evitate se non con un costo sproporzionato, allora le pretese del singolo proprietario devono cedere il passo all'interesse pubblico prevalente. Ai vicini rimane soltanto la possibilità di chiedere un risarcimento per la soppressione del proprio diritto di difesa ai sensi dell'art. 5 LEspr (cfr. DTF 123 II 481, consid. 7a). Affinché le immissioni di rumore provenienti da un aeroporto siano considerate eccessive ai sensi dell'art. 684 CC e l'espropriante sia tenuto ad un risarcimento, secondo il Tribunale federale, che ha sviluppato la sua prassi nei casi di traffico ferroviario e stradale,

tre condizioni (cumulative) devono essere adempiute. Le immissioni di rumore devono essere state imprevedibili per il proprietario del fondo, devono averlo colpito in modo speciale ed avergli causato un grave pregiudizio (cfr. DTF 130 II 394, consid. 7.1; DTF 123 II 481, consid. 7; Sentenza del Tribunale amministrativo federale A-1923/2008 del 26 maggio 2009, consid. 4).

4.2 Il Tribunale federale ha limitato l'applicazione temporale della condizione di imprevedibilità relativa alle immissioni rumorose derivanti dal traffico aereo nelle zone adiacenti gli aeroporti nazionali, fissando il 1 gennaio 1961 quale data determinante. A partire da tale data, bisogna ritenere che chiunque avrebbe potuto prevedere un marcato incremento nel settore dell'aviazione civile e, con esso, un corrispondente aumento delle immissioni derivanti dal traffico aereo nei dintorni degli aeroporti nazionali (DTF 136 II 263 consid. 7, DTF 121 II 317, consid. 6b). L'Alta Corte, sostituendosi al legislatore, ha stabilito detta regola richiamando espressamente l'art. 1 cpv. 2 CC. In seguito, ha più volte sottolineato che si tratta di una regola generale da applicare a tutte le procedure relative all'espropriazione dei diritti di vicinato a causa dell'esercizio di un aeroporto nazionale. Detta regola dev'essere rispettata rigorosamente e non dev'essere modificata o derogata a seconda delle circostanze locali e personali del singolo caso (DTF 131 II 137, consid. 2.3). Secondo la giurisprudenza, dunque, a partire dal 1 gennaio 1961, chiunque – non solo gli specialisti del settore o i confinanti di un aerodromo – era a conoscenza dell'impatto del rumore derivante dal traffico aereo nelle vicinanze di un aeroporto nazionale (DTF 136 II 263 consid. 7, DTF 131 II 137 consid. 2.3, DTF 121 II 317 consid. 6a). Ciò riguarda l'incremento del traffico aereo in generale, indipendentemente da quali siano le cause (politiche, tecniche, economiche, operative o di altra natura) dei cambiamenti nell'esercizio dell'aeroporto (DTF 136 II 263 consid. 7).

4.3 Con l'introduzione del 1 gennaio 1961 quale data determinante per l'applicazione temporale della condizione di imprevedibilità per le pretese di risarcimento dovute all'incremento di immissioni eccessive generate dal traffico aereo, il Tribunale federale, ha concretizzato, anche in ambito di aviazione civile, la precedente giurisprudenza relativa alla costruzione ed alla gestione dei sistemi di trasporto pubblico (cfr. DTF 94 I 286 consid. 8-9 e rif. cit.). Detta giurisprudenza definiva essenziale la costruzione di nuovi tracciati e l'allargamento di quelli esistenti a causa del costante aumento del traffico stradale. Se l'ente pubblico avesse dovuto risarcire tutti i danni dovuti all'incremento del traffico e delle relative immissioni, non sarebbe più stato in grado, in molti casi, di finanziare le opere

necessarie (cfr. anche DTF 117 Ib 15 consid. 2b). Con la sentenza DTF 121 II 317 questa giurisprudenza è stata applicata, appunto, anche al traffico aereo: la garanzia costituzionale della proprietà è stata contrapposta alla necessità di non ostacolare eccessivamente le collettività nello svolgimento dei loro compiti di interesse pubblico (consid. 5a, 5b, 6b/bb). Implicitamente, questa giurisprudenza si basa anche sull'idea che la distribuzione di denaro al singolo proprietario terriero non sia il mezzo adatto al miglioramento delle immissioni eccessive sulla popolazione (MARGRIT SCHILLING, Enteignungsrechtliche Folgen des zivilen Luftverkehrs, ZSR 125/2006 I, pag. 19; DTF 136 II 263 consid. 8.1). Le limitate risorse finanziarie dovrebbero essere utilizzate in primo luogo per limitare le immissioni alla fonte o, dove ciò non fosse possibile, per delle protezioni passive delle stesse. Ciò ha già portato, nella sentenza DTF 119 Ib 348 consid. 6c, ad un nuovo orientamento della legge sull'espropriazione. Le Commissioni di stima sono state obbligate ad ordinare l'indennità di espropriazione – anche contro la volontà degli espropriati – non in denaro, bensì (totalmente o parzialmente) come prestazione in natura, nella forma di misure di isolamento acustico sugli edifici esistenti in modo da proteggere efficacemente il benessere delle persone che abitano gli edifici esposti al rumore (DTF 136 II 263 consid. 8.1).

4.4 I ricorrenti contestano il riferimento alla giurisprudenza citata poc'anzi poiché ritengono che la stessa si riferisca unicamente agli aeroporti nazionali e, di conseguenza, non sia applicabile al caso in rassegna che riguarda un aeroporto regionale. Effettivamente le sentenze in questione hanno per oggetto degli aeroporti nazionali – in particolare quelli di Ginevra e Zurigo – e la sentenza DTF 136 II 263 riporta più volte il termine aeroporti nazionali (*"Landesflughäfen"*). Tuttavia, nel fissare la data determinante del 1 gennaio 1961, se da un lato il Tribunale federale riconosce l'impossibilità per il privato cittadino di prevedere lo sviluppo del traffico aereo e l'aumento delle immissioni ad esso connesse – che persino le autorità non avevano saputo anticipare – dalla costruzione degli aeroporti internazionali del paese o al momento della realizzazione delle prime tappe d'ingrandimento di dette istallazioni, dall'altro ha ritenuto di determinare, a partire dalla fine della seconda guerra mondiale, un periodo entro il quale ci si poteva attendere, con ogni verosimiglianza, che chiunque – e non soltanto gli abitanti nelle vicinanze di un aeroporto – fosse conscio dell'importanza della crescita dell'attività aviatoria nel paese e delle immissioni ad essa correlate (cfr. DTF 121 II 317 consid. 6b/bb).

Secondo lo scrivente Tribunale detta giurisprudenza ha portata generale e non va dunque ristretta unicamente agli aeroporti nazionali. La data determinante del 1 gennaio 1961 funge da punto di riferimento a partire dal quale chiunque doveva e poteva essere cosciente della crescita del traffico aereo in Svizzera e delle sue conseguenze, in particolare circa l'ampliamento delle infrastrutture e delle relative immissioni. Ciò significa che laddove esistevano già, come nel caso in rassegna, degli aerodromi – indipendentemente dalla loro classificazione, dalla loro portata e dal loro sviluppo all'epoca – chiunque avrebbe dovuto aspettarsi una crescita progressiva dell'attività aviatoria, con particolare riguardo all'infrastruttura, all'esercizio e, di conseguenza, alle immissioni nell'ambiente circostante. Tale interpretazione trova conforto anche nel ragionamento sviluppato dal Tribunale federale per giungere alla fissazione della data determinante. Come visto in precedenza (cfr. consid. 4.3) alla base della decisione di limitare temporalmente la condizione di imprevedibilità vi sono delle considerazioni di interesse pubblico, secondo cui se le collettività pubbliche avessero dovuto indennizzare tutti i pregiudizi che queste opere indispensabili comportano, esse sarebbero state impossibilitate, nella maggior parte dei casi, ad intraprenderle.

L'aerodromo di Lugano-Agno è sorto nel 1938 e, dopo la seconda guerra mondiale ha conosciuto uno discreto sviluppo giustificato da un interesse pubblico non meno importante di quello degli aeroporti di Ginevra, Zurigo e Basilea. Nel 1961 lo scalo luganese aveva raggiunto una crescita sufficiente – seppur meno ambiziosa (anche per delle ragioni logistiche legate al territorio) rispetto agli aeroporti nazionali – da permettere di intuirne l'importanza strategica e le necessità di sviluppo future. D'altronde, come già rilevato, alla luce dell'evoluzione dell'attività aviatoria nel primo dopoguerra e della crescente importanza che essa rivestiva in ambito di trasporto pubblico non si poteva non prevedere uno sviluppo delle infrastrutture, in tutto il paese, laddove esse erano già presenti o stavano sorgendo.

4.5 Ne discende che, la data del 1 gennaio 1961, quale punto determinante per l'applicazione temporalmente limitata della condizione dell'imprevedibilità per le pretese di espropriazione formale dei diritti di difesa in materia di rapporti di vicinato, è applicabile alla presente vertenza. I ricorrenti, che hanno acquistato il fondo n. (…) RFD del Comune di G._____ nel (…) non possono dunque prevalersi dell'imprevedibilità dell'asserito danno. Mancando detto presupposto le pretese di espropriazione formale da essi avanzate devono essere respinte e la decisione dell'autorità inferiore confermata su questo punto.

5.
In secondo luogo occorre chinarsi sulle pretese di espropriazione materiale avanzate dai ricorrenti, secondo i quali, con l'approvazione del piano delle zone di sicurezza, la particella – di loro proprietà – n. (…) RFD del Comune di G._____ avrebbe perso di fatto il suo potenziale edificatorio.

5.1 Secondo l'art. 42 cpv. 1 della legge federale del 21 dicembre 1948 sulla navigazione aerea (LNA, RS 748.0), *lex specialis* per rapporto alla LEspr, il Consiglio federale può prescrivere che in un determinato raggio attorno ad aeroporti o impianti del servizio della sicurezza aerea oppure a una determinata distanza dalle vie aeree possono essere eretti edifici o altri ostacoli soltanto in quanto non compromettano la sicurezza della navigazione aerea (zone di sicurezza). La restrizione della proprietà fondiaria mediante un piano delle zone di sicurezza da diritto a indennizzo se, negli effetti, equivale a un'espropriazione (art. 44 cpv. 1 LNA).

5.2 C'è espropriazione materiale quando l'uso attuale di una cosa o il suo uso in un futuro prevedibile è impedito o limitato in maniera particolarmente grave, di modo che il suo proprietario si trovi privato di una facoltà essenziale derivante dal diritto di proprietà. Una limitazione meno importante può anche costituire un'espropriazione materiale se colpisce un solo proprietario o un numero ristretto di proprietari in modo tale che, se non fossero indennizzati, dovrebbero sopportare un sacrificio in favore della collettività particolarmente grave che violerebbe il principio dell'uguaglianza di trattamento. In entrambi i casi, la possibilità di un utilizzo migliore non è presa in considerazione, a meno che, al momento determinante, essa appaia molto probabile nel breve termine. Con possibile utilizzo migliore si intende generalmente la possibilità materiale e giuridica di costruire (PIERMARCO ZEN-RUFFINEN/CHRISTINE GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berna 2001, n. 1401, pag. 584).

5.3 Giusta l'art. 44 cpv. 2 LNA, il sorgere del diritto e il calcolo dell'indennizzo sono stabiliti dalle condizioni esistenti all'atto della pubblicazione del piano delle zone di sicurezza nel Foglio ufficiale cantonale. Dalla documentazione agli atti emerge che tale pubblicazione è avvenuta in data 8 novembre 2005. Nel piano regolatore del Comune di G._____, approvato dal Consiglio di Stato il (…), la particella n. (…) – di proprietà dei ricorrenti – era inserita nella zona industriale J1. In data (…), il Consiglio comunale di G._____ ha approvato la revisione

parziale del suddetto piano regolatore che prevedeva, tra le altre cose, l'inserimento della particella in oggetto in una zona di mantenimento degli insediamenti MI. Con decisione del (…), il Consiglio di Stato ha approvato la revisione parziale del piano regolatore, rinviando tuttavia gli atti al Comune affinché procedesse ad una rielaborazione e ridefinizione della destinazione pianificatoria delle aree attribuite alle due zone di mantenimento degli insediamenti, e meglio ad una chiara e distinta delimitazione del territorio edificabile e del territorio non edificabile al loro interno. Nella propria risoluzione, il Consiglio di Stato ha inoltre ritenuto che, in virtù delle ubicazioni ed utilizzazioni esistenti delle due zone di mantenimento proposte, sia perseguibile l'edificabilità ai sensi dell'art. 15 della legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (LPT, RS 700). Ad oggi, il Comune di G._____ non ha ancora elaborato le varianti auspicate dal Consiglio di Stato.

5.4 L'approvazione parziale delle disposizioni di un piano regolatore ha quale conseguenza che le parti approvate entrano in vigore; tuttavia la vecchia regolamentazione non si applica alle parti del piano che non sono state ammesse. Infatti, il rifiuto d'approvare certe parti di un piano regolatore comporta il rinvio all'autorità inferiore affinché quest'ultima modifichi il piano ai sensi dei considerandi (cfr. AEMISEGGER/KUTTLER/MOOR/RUCH, editori, Commentaire de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Zurigo, 2009, n. 36 ad art. 26). Nel caso in rassegna, il Consiglio di Stato ha rinviato gli atti al Comune di G._____ al fine di rielaborare e ridefinire la destinazione pianificatoria delle aree attribuite alle zone di mantenimento degli insediamenti (nelle quali rientra il fondo n. […]). Non avendo il Comune di G._____ ancora elaborato le varianti auspicate dal Consiglio di Stato, il fondo n. (…) di proprietà dei ricorrenti risulta essere, al momento determinante, non azzonato. Ciò significa che il fondo non è edificabile, in quanto è in attesa di essere attribuito ad una zona determinata. Il fatto che il Consiglio di Stato ritenga che, in virtù delle ubicazioni ed utilizzazioni esistenti delle due zone di mantenimento proposte, sia perseguibile l'edificabilità ai sensi dell'art. 15 LPT, non significa che i terreni ivi inclusi devono essere considerati edificabili, bensì che il Comune ha la possibilità di decidere in quel senso. Infatti, l'autorità di approvazione afferma pure che, qualora il Comune intenda promuovere gli obiettivi di conversione a lungo termine in spazi liberi o altro, che escludono comunque le attività attuali, dovrà essere prevista una diversa destinazione che escluda l'edificabilità ai sensi dell'art. 15 LPT.

5.5 I piani delle zone di sicurezza – cosi come quelli delle zone di rumore – previsti dalla legislazione federale sull'aviazione non sono, di per sé, dei piani d'utilizzazione ai sensi dell'art. 14 e segg. LPT. Essi condizionano comunque parzialmente il modo di utilizzazione del suolo con uno scopo specifico. Tuttavia, contrariamente ai piani d'utilizzazione dei comuni e dei cantoni, i piani delle zone di rumore e quelli delle zone di sicurezza non definiscono in maniera positiva lo statuto del suolo. Essi si limitano ad imporre dei divieti di costruzione e di trasformazione mitigati da eccezioni; tutto ciò che non espressamente permesso dalle disposizioni speciali del diritto federale è vietato. Pertanto, per ottenere l'autorizzazione alla costruzione o alla trasformazione, gli edifici ammissibili a titolo eccezionale secondo il diritto aviatorio devono essere conformi al piano di utilizzazione comunale (piano regolatore) o cantonale e alle altre norme del diritto cantonale sulla pianificazione del territorio; sono queste ultime regole che definiscono l'utilizzazione effettivamente ammissibile del suolo, tenuto conto delle esigenze del diritto federale e in particolare quello aviatorio (DTF 121 II 345, consid. 12b; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, op. cit., n. 1508, pag. 632).

Le restrizioni derivanti da un piano delle zone di sicurezza costituiscono delle misure di polizia in senso stretto e non sono, in principio, costitutive di espropriazione materiale. Inoltre, generalmente, detti piani non restringono le possibilità di utilizzo del quale beneficia il proprietario in virtù del piano regolatore comunale (ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, op. cit., n. 1513, pag. 634). Nella presente vertenza, il fondo in questione è gravato, in virtù del piano delle zone di sicurezza, dalla limitazione secondo cui i nuovi impianti non possono oltrepassare le superfici di avvicinamento, decollo e transizione. Come correttamente ritenuto dall'autorità inferiore – e sostenuto dalla giurisprudenza in materia – una tale restrizione non è equivalente ad un'espropriazione, poiché non provoca la perdita di una facoltà essenziale del diritto di proprietà e i ricorrenti possono continuare ad usufruire della loro proprietà senza che sia imposto loro un sacrificio particolare (cfr. DTF 123 II 481 consid. 6, DTF 122 II 19, consid. 7b). Infine si rileva che i ricorrenti non hanno nemmeno provato l'esistenza di un danno derivante dalla concreta (o comunque altamente prevedibile) opportunità di costruire al momento determinante (cfr. prec. consid. 5.2 *in fine*)

5.6 Alla luce di quanto suesposto, non sono adempiute le condizioni atte a giustificare delle pretese per espropriazione materiale del fondo n. (…) RFD del Comune di G._____ in relazione all'approvazione del piano delle zone di sicurezza. Di conseguenza, il ricorso che qui ci occupa

dev'essere respinto e la decisione dell'autorità inferiore confermata anche su questo punto.

6.
Nel contesto della presente vertenza, la questione delle spese e delle ripetibili è regolata dagli art. 114 e segg. LEspr (sentenze del Tribunale amministrativo federale A-8433/2007 del 3 novembre 2009 consid. 10, A-4676/2007 dell'11 dicembre 2007 consid. 8 e A-996/2007 del 9 agosto 2007 consid. 7 con rinvii). Giusta l'art. 116 LEspr, le spese e le ripetibili sono di regola poste a carico dell'espropriante. Se le conclusioni dell'espropriato vengono respinte totalmente, si può procedere ad una diversa ripartizione. In ogni caso, le spese provocate inutilmente sono addossate a chi le ha cagionate.

Nella fattispecie, le spese processuali, fissate a franchi 1'000.- sono poste a carico dell'espropriante. Lo scrivente Tribunale può statuire d'ufficio in merito alle ripetibili in base alla nota d'onorario del patrocinatore, ove esiste, nonché sugli atti e di regola senza dover procedere con una motivazione circostanziata (artt. 10 e segg. del Regolamento sulle tasse e sulle spese ripetibili nelle cause dinanzi al Tribunale amministrativo federale [TS-TAF, RS 173.320.2]).

I ricorrenti hanno agito nella presente procedura facendosi assistere da due legali iscritti nel registro degli avvocati del Cantone Ticino. In considerazione degli atti di causa, tenuto conto dell'esito della stessa, l'espropriante verserà ai ricorrenti l'importo di franchi 1'500.- a titolo di ripetibili per la procedura di ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo federale.

(dispositivo alla pagina seguente)

Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronuncia:

1.
Il ricorso è respinto.

2.
Le spese processuali, fissate a franchi 1'000.-, sono poste a carico dell'espropriante. Tale importo dev'essere versato allo scrivente Tribunale entro il termine di 30 giorni dalla crescita in giudicato della presente decisione.

3.
L'espropriante corrisponderà ai ricorrenti l'importo di franchi 1'500.- a titolo di ripetibili per la procedura di ricorso.

4.
Comunicazione a:

– ricorrenti (Atto giudiziario)
– controparte (Atto giudiziario, allegato: bollettino di pagamento)
– autorità inferiore (n. di rif. AeLu 10.2011.678; Atto giudiziario)

Il presidente del collegio: Il cancelliere:

Claudia Pasqualetto Péquignot Federico Pestoni

Rimedi giuridici:

Contro la presente decisione può essere interposto ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale, 1000 Losanna 14, entro un termine di 30 giorni dalla sua notificazione (art. 82 e segg., 90 e segg. e 100 della legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005 [LTF, RS 173.110]). Gli atti scritti devono contenere le conclusioni, i motivi e l'indicazione dei mezzi di prova ed essere firmati. La decisione impugnata e – se in possesso della parte ricorrente – i documenti indicati come mezzi di prova devono essere allegati (art. 42 LTF).

Data di spedizione: