[AZA 0/2]

1P.38/2001

I CORTE DI DIRITTO PUBBLICO
****

9 aprile 2001

Composizione della Corte: giudici federali Aemisegger, presidente
della Corte e vicepresidente del Tribunale federale, Aeschlimann e Catenazzi.
Cancelliere ad hoc: Verzasconi.

_____
Visto il ricorso di diritto pubblico del 22 gennaio 2001 presentato dalla Comunione ereditaria A._____, contro la decisione resa il 7 dicembre 2000 dal Tribunale amministrativo del Cantone Ticino, nella causa che oppone i ricorrenti al Comune di X._____, rappresentato dal Municipio e patrocinato dall'avv. Rocco Olgiati, Lugano, in materia di espropriazione;
Ritenuto in fatto :

A.- I membri della Comunione ereditaria fu A._____ sono proprietari della particella n. XXX RFD di X._____. Il fondo ha una superficie di 3131 m2 ed è censito come coltivo vignato e bosco; vi sono presenti un'autorimessa e una baracca prefabbricata, non indicate a registro fondiario.

Il piano regolatore del 1975 aveva inserito la particella nella zona residua, mentre il successivo piano, entrato in vigore il 24 novembre 1993, l'ha assegnata alla zona di edifici e attrezzature pubbliche (EAP), destinata alla realizzazione di un parco pubblico. I suddetti proprietari si sono aggravati al Consiglio di Stato del Cantone Ticino, che ha dichiarato tardivo e quindi inammissibile il ricorso e respinto altresì una richiesta dei ricorrenti volta alla restituzione del termine; a titolo abbondanziale l'Esecutivo cantonale ha comunque esaminato anche il merito dell'impugnativa, respingendola; il piano regolatore è stato, con lo stesso giudizio, approvato. Un ricorso interposto dai proprietari contro la risoluzione governativa è stato respinto dal Tribunale della pianificazione del territorio del Cantone Ticino con sentenza del 14 marzo 1995.
Il Tribunale federale, adito dai ricorrenti, ne ha respinto il gravame, in quanto ammissibile, con giudizio del 14 luglio 1995.

B.- Il Comune di X._____ nel 1997 ha quindi promosso una procedura di espropriazione formale del mappale n. XXX RFD di X._____, offrendo un'indennità di fr.
123'000.– pari a circa fr. 40.– al m2. I proprietari si sono opposti all'espropriazione ritenendo insufficiente l'interesse pubblico e non sorretta dal principio della proporzionalità la progettata realizzazione; nel contempo hanno postulato una modificazione dei piani e chiesto un' indennità espropriativa di fr. 800.– al m2 per il solo terreno. Il Tribunale d'espropriazione della giurisdizione sottocenerina, dopo un tentativo di conciliazione infruttuoso, ha respinto, con sentenza dell'8 aprile 1999 pronunciata in applicazione dell'art. 45 della legge cantonale di espropriazione dell'8 marzo 1971 (LEspr/TI), l'opposizione all'espropriazione e la domanda di modificazione dei piani.
Esso ha confermato la pubblica utilità dell'opera contemplata dal piano regolatore e negato una violazione del principio della proporzionalità.

La sentenza del Tribunale di espropriazione è stata impugnata dai proprietari dinanzi al Tribunale cantonale amministrativo, al quale hanno sottoposto essenzialmente le censure già sollevate senza successo in prima istanza. Con sentenza del 7 dicembre 2000 il Tribunale amministrativo ha respinto il ricorso. Ha ritenuto in particolare che il progetto rispondeva a un interesse pubblico sufficiente, del resto già accertato mediante l'inserimento del fondo nella zona EAP del piano regolatore comunale, formalmente cresciuto in giudicato. Le condizioni poste dalla giurisprudenza per poter riesaminare la questione della pubblica utilità dell'opera in sede espropriativa non

erano d'altra parte, secondo i Giudici cantonali, adempiute, poiché gli espropriati si erano potuti rendere conto della portata della restrizione sancita a carico del loro fondo, già per il fatto che a suo tempo l'avevano contestata, pur tardivamente, fino al Tribunale federale. Infine, i Giudici cantonali hanno ritenuto l'espropriazione del fondo n. XXX RFD non lesiva del principio della proporzionalità, tenuto conto della carenza di aree verdi nel Comune di X._____ e delle caratteristiche morfologiche e orografiche del comprensorio in discussione.

C.- Gli espropriati si aggravano contro questa sentenza mediante un ricorso di diritto pubblico al Tribunale federale. Chiedono implicitamente di annullarla e fanno valere violazioni della garanzia della proprietà, del principio della proporzionalità e del principio della parità di trattamento. Dei motivi si dirà, in quanto necessario, nei considerandi.

Il Comune di X._____ chiede di dichiarare inammissibile il ricorso, in via subordinata di respingerlo. Il Tribunale cantonale amministrativo non formula osservazioni e si conferma integralmente nella propria decisione.

Considerando in diritto :

1.- a) Il Tribunale federale esamina d'ufficio e con piena cognizione l'ammissibilità dei ricorsi, senza essere vincolato, in tale ambito, dagli argomenti delle parti o dalle loro conclusioni (DTF 126 I 207 consid. 1, 257 consid. 1a, 126 III 485 consid. 1).

b) Con la sentenza impugnata il Tribunale cantonale amministrativo ha statuito nell'ambito della procedura d'espropriazione formale promossa dal Comune di X._____, e secondo gli art. 45 e 50 LEspr/TI, sull'opposizione all' espropriazione e sulla domanda di modificazione dei piani.
Il quesito dell'indennità non è stato, in applicazione dell'art. 45 LEspr/TI, affrontato né tanto meno risolto, la procedura di stima rimanendo nella sede cantonale sospesa sino alla decisione, qui impugnata, attinente all'opposizione e alla modificazione dei piani. Su questi ultimi punti il giudizio litigioso emana dall'ultima istanza cantonale ed è definitivo. Il ricorso è quindi, da questo profilo, ammissibile (art. 84 cpv. 1 lett. a e 86 cpv. 1 OG). I proprietari del fondo espropriato possono d'altra parte prevalersi di un interesse giuridicamente protetto e sono quindi legittimati a ricorrere secondo l'art. 88 OG.

c) Secondo l'art. 90 cpv. 1 OG l'atto di ricorso, oltre alla designazione della decisione impugnata, deve contenere le conclusioni del ricorrente (lett. a), come pure l'esposizione dei fatti essenziali e quella concisa dei diritti costituzionali o delle norme giuridiche che si pretendono violati, precisando in che consista la violazione (lett. b). Nell'ambito di un ricorso di diritto pubblico il Tribunale federale non applica in realtà d'ufficio il diritto, ma statuisce unicamente sulle censure sollevate e solo se esse sono sufficientemente motivate (DTF 125 I 71 consid. 1c, 492 consid. 1b, 122 I 70 consid. 1c, 119 Ia 197 consid. 1d). Ora, i ricorrenti si diffondono sulla procedura che ha condotto all'espropriazione a partire dall'imposizione del vincolo pianificatorio, e si esprimono criticamente sull'operato delle varie autorità che si sono occupate della questione, contestandone i risultati; in tale contesto, censurano non solo la sentenza impugnata, ma anche quella del Tribunale di espropriazione, così come le decisioni con cui il Consiglio comunale di X._____, il Consiglio di Stato, il Tribunale della pianificazione del territorio e il Tribunale federale si sono pronunciati nell' ambito del procedimento pianificatorio. In
sostanza, essi si limitano a riproporre le censure già sollevate dinanzi alle precedenti autorità, senza prendere precisa posizione, con una formulazione chiara e non generica, sulle puntuali argomentazioni sviluppate dalla Corte cantonale, segnatamente sul riconoscimento dell'interesse pubblico e sul rispetto del principio della proporzionalità. Il gravame è privo anche di una formale conclusione. Certo, il Tribunale federale valuta con minore severità i ricorsi presentati da persone non assistite da un avvocato (DTF 117 Ia 126 consid. 5d pag. 133, 116 II 745 consid. 2b, 115 Ia 12 consid. 2): ci si potrebbe tuttavia chiedere se il gravame non debba essere dichiarato inammissibile, poiché manifestamente privo dei requisiti di motivazione imposti dall' art. 90 cpv. 1 lett. b OG. Il quesito può rimanere indeciso essendo il ricorso comunque infondato nel merito.

2.- I ricorrenti asseriscono che il Tribunale cantonale amministrativo avrebbe dovuto prendere in considera-

zione l'allegato di replica, da loro inoltrato senza esserne richiesti, e che è stato stralciato dagli atti di causa. La censura non può essere accolta.

L'art. 49 cpv. 3 della legge ticinese di procedura per le cause amministrative, del 19 aprile 1966, conferisce il diritto alla replica solo in casi eccezionali; essi si realizzano in presenza di particolari motivi, ossia quando la risposta a un ricorso contenga elementi nuovi e rilevanti, suscettibili di influire sul giudizio dell'autorità di ricorso o quando l'autorità inferiore non abbia motivato o abbia motivato in modo insufficiente la decisione, di cui abbia specificato i motivi soltanto in sede di risposta (Marco Borghi/Guido Corti, Compendio di procedura amministrativa ticinese, Lugano 1997, n. 3 ad art. 49 e n. 5 ad art. 20; DTF 119 V 317 consid. 1, 114 Ia 307 consid. 4b, 111 Ia 2 consid. 3). Queste situazioni non si manifestano in concreto, per cui la decisione del Tribunale amministrativo di stralciare dagli atti l'atto di replica va esente da critiche. D'altra parte, i ricorrenti non spiegano perché una replica si sarebbe resa necessaria, limitandosi a considerare ïnammissibile che il Comune di X._____, tramite il suo avvocato, intralci e deformi la reale situazione dei fatti. Su questo punto il ricorso deve quindi essere respinto.
3.- I ricorrenti sostengono poi che l'espropriazione non sarebbe giustificata da un interesse pubblico preponderante e che non rispetterebbe il principio della proporzionalità.

a) L'espropriazione è compatibile con la garanzia della proprietà - sancita dall'art. 26 Cost. , che riprende essenzialmente il previgente art. 22ter vCost. - solo se si fonda su una base legale sufficiente, se è giustificata da un interesse pubblico preponderante e se rispetta il principio della proporzionalità (art. 36 cpv. 1 a 3 Cost. ; sentenza inedita del 16 marzo 2000 nella causa T.I., consid. 3a, DTF 121 I 117 consid. 3b, 119 Ia 362 consid. 3a; Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz, 3a ed., Berna 1999, pag. 607). Nel caso di una restrizione grave della proprietà il Tribunale esige una base legale chiara e univoca ed esamina liberamente se questa condizione è adempiuta (DTF 124 I 6 consid. 4b/aa, 121 I 117 consid. 3b/bb e rinvii). Una restrizione è grave segnatamente nel caso di soppressione forzata della proprietà fondiaria, oppure qualora prescrizioni positive o divieti rendano impossibile, o quantomeno molto più difficile, un'utilizzazione presente o futura del fondo conformemente alla sua destinazione (DTF 121 I 65 consid. 2a inedito, 115 Ia 363 consid. 2a; Walter Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2a ed., Berna 1994, pag. 180).

Il Tribunale federale esamina inoltre liberamente le esigenze dell'interesse pubblico e della proporzionalità, ma valuta con un certo riserbo le circostanze locali, meglio conosciute dalle autorità cantonali, e le questioni di spiccato apprezzamento (DTF 119 Ia 88 consid. 5c/bb, 117 Ia 141 consid. 2a, 115 Ia 363 consid. 2a e rinvii).

b) L'esistenza di una base legale sufficiente per la restrizione della proprietà imposta ai ricorrenti non è, a ragione, messa in discussione. L'art. 1 cpv. 1 LEspr/TI, su cui le autorità cantonali hanno fondato l'espropriazione litigiosa, costituisce per le espropriazioni temporanee e le acquisizioni della proprietà fondiaria una chiara base legale ai sensi della citata dottrina e giurisprudenza.
Inoltre, il diritto di espropriazione per tali opere spetta al Cantone nonché ai Comuni nell'ambito della loro giurisdizione (art. 2 cpv. 1 LEspr/TI).

c) I ricorrenti affermano che il vincolo pianificatorio sulla particella non sarebbe sorretto da un interesse pubblico sufficiente e che la necessità di includere anche la loro particella nella zona EAP ai fini della realizzazione del parco non sarebbe stata affatto dimostrata dal Comune. A questo proposito essi muovono numerose critiche, generiche secondo quanto si è detto, contro il piano regolatore e la procedura della sua adozione, rimettendone in discussione i contenuti.

aa) Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale la costituzionalità del piano regolatore, in concreto dell'inserimento del fondo n. XXX RFD nella zona EAP allo scopo di realizzare un parco pubblico, può essere contestata, in linea di principio, nella procedura di adozione e di approvazione del piano. Una contestazione successiva, sollevata in via pregiudiziale in occasione di un'applicazione concreta, può avvenire solo eccezionalmente, ossia quando il proprietario colpito non si fosse potuto rendere pienamente conto, al momento dell'adozione del piano, della limitazione impostagli, quando la procedura non gli avesse offerto in quella sede la possibilità di tutelare adeguatamente i suoi diritti e quando si pretenda che le circostanze, segnatamente l'interesse pubblico,

che avevano giustificato l'adozione del piano e le sue restrizioni fossero nel frattempo radicalmente mutate (DTF 123 II 337 consid. 3a, 116 Ia 207 consid. 3b, 115 Ia 1 consid. 3; Kälin, op.
cit. , pag. 139 e segg.).

bb) Nessuno di questi presupposti è adempiuto in concreto. Come già rilevato dalla Corte cantonale, i ricorrenti hanno presentato ricorso contro l'adozione del piano regolatore e di conseguenza hanno dimostrato di essersi potuti rendere pienamente conto della portata del vincolo pianificatorio per la loro proprietà. Il fatto di aver inoltrato il gravame tardivamente nulla muta a questo proposito, atteso inoltre che il Consiglio di Stato ha comunque esaminato il loro ricorso, respingendolo. È quindi stata concessa loro la facoltà di esprimersi e di tutelare adeguatamente i propri interessi nella procedura di approvazione del piano.

I ricorrenti non sostengono che le circostanze siano nel frattempo mutate e che non vi sia attualmente più la necessità di realizzare il parco. Del resto, un simile mutamento non sarebbe ravvisabile: il Comune ha in effetti già dato avvio all'acquisizione dei terreni compresi nella zona EAP, rispettivamente ha promosso la procedura di espropriazione per realizzare il progetto, compresa un'area boschiva attrezzata, per una superficie di circa 20'000 m2.

Le condizioni per una nuova messa in discussione del piano regolatore, della pubblica utilità e del bisogno dell'opera non sono pertanto adempiute, sicché vien meno ai ricorrenti la possibilità di contestare ora lo strumento pianificatorio comunale approvato nel 1993.

Nella procedura di espropriazione litigiosa l'interesse pubblico all'esecuzione dell'opera è dunque assodato.
Il Tribunale cantonale amministrativo ha del resto giustamente riassunto i motivi che confermano l'esistenza di un preminente interesse pubblico ai fini della realizzazione di una zona verde di svago nel Comune di X._____, dove, secondo le norme ORL/ETH, tali spazi sarebbero carenti. Il Tribunale federale non può che far proprie le pertinenti considerazioni contenute nella decisione impugnata.

d) L'espropriazione litigiosa non viola d'altra parte il principio della proporzionalità, il quale esige che le limitazioni della proprietà siano necessarie e idonee a raggiungere lo scopo previsto e che tra questo e i mezzi utilizzati sussista un rapporto ragionevole (DTF 125 I 441 consid. 3b, 474 consid. 3, 124 I 107 consid. 4c/aa).

Al riguardo si rileva innanzitutto che, come si è già detto in merito alla pubblica utilità dell'intervento prospettato, i ricorrenti non possono più criticare, nell' ambito della procedura espropriativa, il piano regolatore che ha fissato l'ubicazione e delimitato i confini della zona di interesse pubblico, asserendo che la scelta sarebbe sproporzionata rispetto alle reali esigenze (cfr. sopra consid. 3c). Le critiche ricorsuali su questo punto non potrebbero quindi essere esaminate nel merito.

Ad ogni modo, anche prescindendo da queste considerazioni, la sentenza impugnata regge di fronte alle censure contenute nel ricorso. Ai fini della realizzazione del parco Y._____, il Comune ha infatti tenuto in debita considerazione sia la carenza di spazi verdi, sia la posizione del comprensorio, sia le caratteristiche dei terreni entranti in linea di conto in quella zona. Ora, la particella n. XXX RFD, in parte pianeggiante, ben si presta all'accesso al futuro parco, attraverso la strada già esistente, posta alla sua stessa quota. L'esclusione del fondo dei ricorrenti dal progetto di parco pubblico comporterebbe di fatto l' impossibilità di realizzare la struttura litigiosa così come prevista e approvata nel piano regolatore. L' espropriazione dell'intero fondo n. XXX RFD si rende pertanto necessaria ed è atta al raggiungimento dello scopo prefissato.

Su questo punto i ricorrenti si limitano ad accennare all'esistenza di altre soluzioni, senza tuttavia indicare più specificatamente quali siano. In considerazione del riserbo del Tribunale federale nella valutazione di circostanze locali meglio conosciute dalle autorità cantonali, non può evidentemente essere compito del Tribunale federale esaminare la legittimità di altre possibili soluzioni.
La decisione cantonale deve pertanto essere integralmente confermata.

4.- I ricorrenti sembrano infine accennare a una disparità di trattamento. Non è dato di sapere quali situazioni

identiche sarebbero state trattate in modo diverso, rispettivamente quali situazioni diverse avrebbero beneficiato di un trattamento simile (sul principio della parità di trattamento cfr. DTF 121 II 198 consid. 4a). La censura è manifestamente carente di motivazione (art. 90 cpv. 1 lett. b OG) e deve essere dichiarata inammissibile.

5.- Ne segue che il ricorso, nella misura in cui è ammissibile, deve essere respinto. Le spese seguono la soccombenza (art. 156 cpv. 1 OG). Al Comune di X._____, che non dispone di un proprio servizio giuridico, vanno riconosciute le ripetibili della sede federale, da porsi a carico dei ricorrenti (art. 159 OG).

Per questi motivi

il Tribunale federale

pronuncia :

1. Nella misura in cui è ammissibile, il ricorso è respinto.

2. La tassa di giustizia di fr. 2000.– è posta a carico dei ricorrenti in solido i quali rifonderanno, sempre con vincolo di solidarietà, al Comune di X._____ fr.
1500.– a titolo di ripetibili della sede federale.

3. Comunicazione alla rappresentante, rispettivamente patrocinatore, delle parti, al Tribunale di espropriazione e al Tribunale amministrativo del Cantone Ticino.
Losanna, 9 aprile 2001 VIZ

In nome della I Corte di diritto pubblico
del TRIBUNALE FEDERALE SVIZZERO:
Il Presidente,

La Cancelliere ad hoc,