Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.465/2004 /viz

Sentenza del 15 agosto 2005
I Corte di diritto pubblico

Composizione
Giudici federali Aemisegger, giudice presidente,
Aeschlimann, Eusebio,
cancelliere Gadoni.

Parti
A._____,
ricorrente, patrocinata dall'avv. Luca Beretta Piccoli,

contro

Comune di Origlio, 6945 Origlio,
Stato del Cantone Ticino, 6500 Bellinzona, rappresentato dal Dipartimento del territorio,
Servizi generali, via Canonico Ghiringhelli 19,
casella postale 1066, 6501 Bellinzona,
Tribunale di espropriazione del Cantone Ticino,
via Bossi 3, 6901 Lugano,
Tribunale amministrativo del Cantone Ticino,
via Pretorio 16, 6901 Lugano.

Oggetto
espropriazione formale,

ricorso di diritto pubblico contro la sentenza emanata
il 23 giugno 2004 dal Tribunale amministrativo del Cantone Ticino.

Fatti:
A.
A._____ è proprietaria della particella n. xxx di Origlio, sita direttamente sulla riva occidentale del lago di Origlio e confinante a monte con il percorso pedonale che lo costeggia. Il fondo ha una superficie di 1'464 m2 ed è censito come spiaggia boscata e rongia.
Il 20 dicembre 1991 il Consiglio di Stato del Cantone Ticino ha adottato un piano regolatore cantonale di protezione del lago di Origlio. Lo specchio d'acqua e la fascia di terreno limitrofo che lo circonda, nella quale è incluso anche il fondo part. n. xxx, è stata inserita in una zona di protezione restrittiva della natura. Secondo le norme di attuazione del piano regolatore tale comprensorio costituisce un monumento naturale, in cui devono essere salvaguardati e promossi i valori naturalistici ed ambientali caratteristici delle zone umide, soggetto a vincolo di espropriazione a favore dello Stato.
B.
Dopo la concessione da parte del Gran Consiglio del Cantone Ticino il 18 novembre 1995 del credito per l'attuazione del provvedimento pianificatorio, segnatamente per l'acquisto dei fondi interessati dallo stesso, nel dicembre del 1996 lo Stato ha promosso la procedura di espropriazione formale, offrendo per l'esproprio della particella n. xxx un'indennità di fr. 7'320.–, pari a fr. 5.– al m2. La proprietaria si è opposta all'espropriazione ritenendola non sorretta da un sufficiente interesse pubblico e lesiva del principio della proporzionalità; in via subordinata ha chiesto che il fondo fosse unicamente gravato con una servitù personale a favore dello Stato e del

Comune di Origlio. Per il caso in cui tali richieste non fossero accolte, la proprietaria ha comunque postulato un'indennità di fr. 40.– al m2.
Con sentenza del 3 novembre 2003 il Tribunale di espropriazione ha respinto l'opposizione all'espropriazione e la domanda di modifica dei piani. Ha essenzialmente rilevato che la proprietaria rimetteva in discussione il provvedimento pianificatorio, che avrebbe invece dovuto essere contestato all'atto della sua adozione. Ha comunque ritenuto inattuabile la prospettata alternativa di costituire una servitù.
C.
Adito dalla proprietaria, il Tribunale cantonale amministrativo ne ha respinto il ricorso con giudizio del 23 giugno 2004. Ha rilevato che la pubblica utilità del vincolo pianificatorio era stata regolarmente accertata nell'ambito della procedura di adozione del piano regolatore di protezione del lago di Origlio e ritenuto che in concreto non si realizzavano le condizioni per riesaminarla. Ha inoltre considerato che il corretto perseguimento degli scopi di protezione previsti dalla misura pianificatoria imponeva l'intera acquisizione della proprietà del fondo, sicché un intervento espropriativo meno incisivo in applicazione del principio della proporzionalità non era nemmeno concepibile.
D.
L'espropriata si aggrava con un ricorso di diritto pubblico al Tribunale federale contro questo giudizio, chiedendo di annullarlo. Fa valere una violazione della garanzia della proprietà e del divieto dell'arbitrio. La ricorrente contesta essenzialmente l'estensione dell'espropriazione, ritenendo che per l'attuazione delle misure pianificatorie sarebbe sufficiente la costituzione sul fondo di una servitù personale a favore dell'ente pubblico.
E.
La Corte cantonale si riconferma nella sua sentenza, mentre lo Stato chiede di respingere in quanto ricevibile il ricorso.

Diritto:
1.
1.1 Il Tribunale federale esamina d'ufficio e con piena cognizione l'ammissibilità dei ricorsi che gli vengono sottoposti, senza essere vincolato dagli argomenti delle parti o dalle loro conclusioni (DTF 131 II 58 consid. 1, 129 I 337 consid. 1 e rinvii).
1.2 Con la sentenza impugnata il Tribunale cantonale amministrativo ha statuito, nell'ambito della procedura d'espropriazione formale promossa dallo Stato del Cantone Ticino, sull'opposizione all'espropriazione e sulla domanda di modificazione dei piani. Il quesito dell'indennità non è stato affrontato in applicazione dell'art. 45 della legge ticinese di espropriazione, dell'8 marzo 1971 (LEspr/TI), né tanto meno risolto, la procedura di stima essendo rimasta sospesa nella sede cantonale sino alla definitiva soluzione di detti due quesiti. Su questi punti il giudizio litigioso emana dall'ultima istanza cantonale ed è definitivo. Il ricorso, tempestivo, è quindi, dai citati profili, ammissibile (art. 84 cpv. 1 lett. a, 86 cpv. 1 e 89 cpv. 1 OG). La proprietaria del fondo espropriato può d'altra parte prevalersi di un interesse giuridicamente protetto ed è quindi legittimata a ricorrere secondo l'art. 88 OG.
1.3 Poiché gli atti di causa sono sufficienti a chiarire la situazione, il sopralluogo e l'audizione di testimoni non sono necessari, né si giustificano: ulteriori prove non vengono quindi assunte (art. 95 OG; DTF 123 II 248 consid. 2a, 122 II 274 consid. 1d).
2.
2.1 La ricorrente non contesta la fondatezza dell'espropriazione formale nel principio, ma ne critica - dal profilo della proporzionalità - unicamente l'estensione giuridica. Sostiene che la costituzione di una servitù personale a carico del suo fondo ed a favore dell'ente pubblico sarebbe sufficiente per attuare le misure previste dal piano regolatore; non si giustificherebbe per contro di espropriare l'intero diritto di proprietà.
2.2 L'espropriazione è compatibile con la garanzia della proprietà, sancita dall'art. 26 Cost., soltanto 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.; cfr. DTF 129 I 337 consid. 4.1 e rinvii). Insistendo sulla possibilità di optare per la costituzione di una servitù, che rappresenterebbe un provvedimento meno incisivo rispetto all'espropriazione totale del fondo, la ricorrente contesta essenzialmente che sia in concreto rispettato il principio della proporzionalità. È questo, peraltro, l'unico aspetto ad essere stato esaminato nel merito dalla precedente istanza. Questa Corte esamina liberamente l'esigenza della proporzionalità, valutando tuttavia con un certo riserbo le circostanze locali, meglio conosciute dalle autorità cantonali, e le questioni di spiccato ap-

prezzamento. Esamina invece sotto il ristretto profilo dell'arbitrio l'accertamento dei fatti e la valutazione delle prove (DTF 129 I 337 consid. 4.1 e rinvii).
2.3 Il principio della proporzionalità esige che le misure adottate dallo Stato siano idonee a raggiungere lo scopo desiderato e che, di fronte a soluzioni diverse, si scelgano quelle meno pregiudizievoli per i diritti dei privati (DTF 129 I 337 consid. 4.2 in fine, 128 II 340 consid. 4 e rinvii). In materia espropriativa, ciò non significa tuttavia che la restrizione della proprietà debba limitarsi a quanto è assolutamente indispensabile alla realizzazione dell'intervento d'interesse pubblico, potendo per contro estendersi a quanto è necessario, dal profilo tecnico e da quello giuridico, all'esecuzione adeguata del provvedimento in discussione. L'interesse pubblico impone infatti che i rapporti giuridici siano regolati in modo chiaro, semplice e preciso, alfine di evitare difficoltà ulteriori e oneri sproporzionati (DTF 105 Ib 187 consid. 6a e rinvii; sentenza 1P.139/2000 del 26 maggio 2000, consid. 4d, pubblicata in RDAT I-2001, n. 30, pag. 114 segg.).
2.4 Nella misura in cui la ricorrente si confronta anche in questa sede con il contenuto del piano regolatore di protezione del lago di Origlio, esponendo in particolare la sua interpretazione delle finalità sancitevi, essa mira in sostanza a rimettere in discussione il provvedimento pianificatorio alla base dell'intervento espropriativo. Non adduce tuttavia, tanto meno con una motivazione conforme all'art. 90 cpv. 1 lett. b OG (cfr. DTF 127 I 38 consid. 3c e rinvii), che sarebbero in concreto adempiute le condizioni poste dalla giurisprudenza per giustificare eccezionalmente un esame pregiudiziale del vincolo pianificatorio (cfr. DTF 123 II 337 consid. 3a, 121 II 317 consid. 12c pag. 346; sentenza 1P.38/2001 del 9 aprile 2001, citata in RDAT II-2001, n. 42, pag. 172). Né la ricorrente dimostra che tali condizioni sarebbero state negate in modo manifestamente insostenibile, e quindi arbitrario, dalla Corte cantonale. Laddove la ricorrente ridiscute anche in questa sede la portata del vincolo pianificatorio, il suo gravame è quindi inammissibile.
2.5 Risulta dalle norme di attuazione del piano regolatore che il comprensorio in cui è inserito il fondo litigioso costituisce un monumento naturale in cui devono essere salvaguardati e promossi i valori naturali e ambientali caratteristici delle zone umide e in cui sono vietati interventi e attività che potrebbero compromettere l'integrità della flora, della fauna e dei biotopi ed alterare il paesaggio. È in particolare esclusa qualsiasi occupazione o edificazione, anche temporanea, fatta eccezione per limitati interventi di modesta entità e di aspetto naturale per il consolidamento della riva (cfr. art. 6 delle norme di attuazione del piano regolatore). Questi elementi risultano essere stati rilevati dalla Corte cantonale, che ha rettamente afferrato la portata della misura alla base dell'intervento espropriativo.
Nelle esposte circostanze, le limitazioni alla proprietà della ricorrente risultano quindi tali da svuotarne fondamentalmente le prerogative. L'esigenza di conservare il fondo nel suo stato naturale e il divieto di eseguirvi qualsiasi intervento di una certa entità o di occuparlo anche solo temporaneamente implicano in sostanza l'impossibilità per la ricorrente di usare e godere i diritti essenziali inerenti alla sua proprietà, ponendola in una situazione simile a quella in cui verrebbe a trovarsi un qualsiasi terzo. La costituzione a carico del fondo di una servitù a favore dell'ente pubblico in tali condizioni non avrebbe quindi senso, rendendo tra l'altro necessaria una dettagliata regolamentazione dei rapporti tra lo Stato e la proprietaria del fondo gravato e non escludendo comunque possibili controversie future legate alle concrete modalità di utilizzazione della particella. Un'adeguata esecuzione del provvedimento pianificatorio giustifica quindi l'espropriazione totale dei diritti di proprietà, in modo tale da disciplinare chiaramente e semplicemente i rapporti giuridici, non soltanto nei confronti della ricorrente, ma anche dei suoi successori in diritto. Che la ricorrente abbia finora rispettato i valori naturalistici ed
ambientali del fondo, permettendone altresì l'accesso al pubblico, non è quindi decisivo, poiché, come visto, una soluzione globale come quella prevista consente appunto di evitare possibili contestazioni anche in una prospettiva futura (cfr. sentenza 1A.313/ 1995 del 12 aprile 1996, consid. 3b, parzialmente pubblicata in ZBl 98/ 1997, pag. 323 segg.). L'espropriazione litigiosa, adottata peraltro dall'autorità cantonale anche nei confronti degli altri proprietari di fondi, posti sulla riva del lago di Origlio, in una situazione analoga a quella della ricorrente, risulta quindi rispettosa del principio della proporzionalità.
Poiché detto principio non è stato disatteso, non occorre esaminare se, come ritenuto dalla Corte cantonale, la possibilità di imporre solamente una servitù fosse già di per sé esclusa dal vincolo pianificatorio stesso.
3.
Ne segue che il ricorso, in quanto ammissibile, dev'essere respinto. Le spese seguono la soccombenza e sono quindi poste a carico della ricorrente (art. 156 cpv. 1 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. 3'000.– è posta a carico della ricorrente.
3.
Comunicazione al patrocinatore della ricorrente, al Comune di Origlio, ai Servizi generali del Dipartimento del territorio, al Tribunale di espropriazione e al Tribunale amministrativo del Cantone Ticino.
Losanna, 15 agosto 2005
In nome della I Corte di diritto pubblico
del Tribunale federale svizzero
Il giudice presidente: Il cancelliere: