Urteilskopf

120 Ib 465

61. Estratto della sentenza del 23 febbraio 1994 della I Corte di diritto pubblico nella causa Comune di Locarno c. A. e G. B. (ricorsi di diritto amministrativo).
Regeste (de):
Bemessung der Entschädigung für formelle Enteignung.

1. Bestimmung des Verkehrswertes zweier benachbarter Grundstücke, die in eine Zone für öffentliche Bauten und Anlagen einbezogen worden sind. Im vorliegenden Fall verstösst die einheitliche Bewertung des Bodens nicht gegen Bundesrecht, da keine genügenden Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die Grundstücke - wären sie nicht öffentlichen Zwecken vorbehalten worden - Zonen mit unterschiedlicher Ausnützungsziffer hätten zugewiesen werden müssen (E. 4b).

2. Entwicklung des Restwertes der Grundstücke zwischen dem Zeitpunkt des Einbezuges in die Zone für öffentliche Bauten und jenem der formellen Enteignung. Unter den gegebenen Umständen ist die Annahme, dieser Restwert sei im gleichen Verhältnis angestiegen wie der Baulandwert in der fraglichen Gegend, bundesrechtswidrig (E. 4c).

Entschädigung für eine nachträglich wieder rückgängig gemachte materielle Enteignung.

Wiedereinzonung von Grundstücken als Bauland, die sieben Jahre lang mit einer auf eine materielle Enteignung hinauslaufenden Baubeschränkung belegt waren. In diesem Fall beantwortet sich die Frage, ob dem Eigentümer als Entschädigung Zinsen geschuldet seien, nicht nach den für die Rückforderung formell enteigneter Rechte geltenden Grundsätze, sondern in sinngemässer Anwendung der Regeln für die vorübergehende Enteignung (E. 5).

Regeste (fr):
Calcul de l'indemnité en cas d'expropriation formelle.

1. Détermination de la valeur vénale de deux terrains contigus au moment de leur intégration dans une zone d'installations publiques. Dans le cas d'espèce, une estimation d'ensemble des biens-fonds ne viole pas le droit fédéral car rien ne permet d'établir qu'en l'absence de cette restriction, les terrains auraient dû être attribués à des zones avec des indices d'utilisation différents (consid. 4b).

2. Evolution de la valeur résiduelle des terrains entre leur attribution à la zone d'installations publiques et leur expropriation formelle. Dans le cas particulier, estimer que cette valeur a augmenté dans la même proportion que celle des terrains constructibles de la région viole le droit fédéral (consid. 4c).

Indemnité pour une expropriation matérielle qui a été révoquée par la suite.

Terrains soumis durant sept ans à une restriction constitutive d'expropriation matérielle, puis réintégrés dans la zone à bâtir. Les principes régissant la rétrocession dans l'expropriation formelle ne s'appliquent pas en l'espèce pour déterminer si des intérêts sont dus au propriétaire; application analogique des règles relatives à l'expropriation temporaire (consid. 5).

Regesto (it):
Calcolo dell'indennità per espropriazione formale.

1. Determinazione del valore venale di due fondi contigui al momento della loro inclusione in una zona per

attrezzature ed edifici pubblici. Nel caso di specie, una valutazione uniforme del terreno non viola il diritto federale, difettando elementi atti a far ritenere che i due fondi - in assenza del vincolo - avrebbero dovuto esser assegnati a zone con indici di sfruttamento diversi (consid. 4b).

2. Evoluzione del valore residuo dei fondi tra l'imposizione del vincolo per attrezzature ed edifici pubblici e la successiva espropriazione formale. Nelle concrete circostanze, viola il diritto federale ritenere che tale valore residuo sia nell'intervallo aumentato nella stessa proporzione di quello dei terreni edificabili della regione (consid. 4c).

Indennità per un'espropriazione materiale successivamente revocata.

Caso di fondi sottoposti durante sette anni ad un vincolo costitutivo di espropriazione materiale poi soppresso, con reinserimento dei fondi nella zona edificabile. Inapplicabilità nella fattispecie dei principi che reggono la retrocessione di fondi espropriati formalmente per stabilire se - quale indennità - siano dovuti al proprietario degli interessi; ricorso per analogia alle regole applicabili nel caso di espropriazione temporanea (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 466

BGE 120 Ib 465 S. 466

Le particelle n. X, n. Y, n. Z, in territorio di Locarno, formano un unico complesso. Leggermente discosta è la particella n. V. Il primo fondo, comprendente tre fabbricati, è proprietà della comunione ereditaria fu E, composta attualmente delle due ricorrenti A e B, della loro sorella C e del fratello D; la particella n. Y è intestata in comproprietà per parti uguali alle due ricorrenti; sono invece proprietà esclusiva di A le particelle n. F e n. V, di B quella n. Z. Un piano di azzonamento (PA) adottato dal Comune di Locarno nel 1965 e parzialmente riveduto nel 1966 prevedeva di includere i fondi sopraindicati in due diverse zone edilizie: esso non

BGE 120 Ib 465 S. 467

entrò però mai in vigore per difetto di approvazione da parte del Consiglio di Stato. Con sentenza del 27 luglio 1979, il Tribunale federale ha respinto un ricorso di diritto pubblico, proposto dai proprietari, contro la sospensione per un periodo di due anni di domande di costruzione inoltrate dagli stessi. Nel frattempo era entrato in vigore con l'approvazione governativa del 7 luglio 1978 il piano regolatore (PR), che collocava i fondi in narrativa - per la particella X solo parzialmente - in una zona per attrezzature ed edifici pubblici (AP-EP). Il 24 luglio 1979 la Comunione ereditaria fu E chiese al Tribunale di espropriazione (TE) del Sopraceneri la condanna del Comune di Locarno al pagamento di un'indennità per espropriazione materiale in seguito agli intralci opposti dal Comune all'edificazione dei fondi a partire dal 1965. L'11 agosto 1983 il TE respinse le richieste negando che i provvedimenti pianificatori del '65/'66 configurassero espropriazione materiale, accertando però, per economia di giudizio, che simile conseguenza comportava il nuovo vincolo di PR. Questa procedura è terminata con la sentenza del Tribunale federale del 3 dicembre 1986 (DTF 112 Ib 496), con cui è stato confermato che solo il citato vincolo AP-EP poteva considerarsi costitutivo di espropriazione materiale. È stato inoltre ritenuto che la data del 7 luglio 1978 facesse stato per la determinazione dell'indennità e - nel concreto caso - per la decorrenza degli interessi su questa dovuti. Nel frattempo, una variante di PR approvata dal Consiglio di Stato con effetto costitutivo il 7 agosto 1985 aveva affrancato dal vincolo AP-EP le particelle n.

X, F, V, inserendole nella confinante zona edilizia R4. Mantenute nel vincolo erano per contro le particelle n. Y e Z. Già il 7 agosto 1986 le ricorrenti avevano notificato al TE pretese di indennità per espropriazione materiale e torto morale con riferimento alle particelle F, V e X affrancate dal vincolo: con scritto del 5 agosto 1987 esse avevano poi richiesto che l'indennità fosse riconosciuta anche per i due fondi mantenuti nella zona AP-EP. Il 31 dicembre 1987 il Comune di Locarno chiese la definitiva espropriazione delle due particelle Y e Z, rifiutando invece qualsiasi indennizzo per i fondi affrancati dal vincolo. Il 4 ottobre 1988, le parti convennero che il TE si pronunciasse tanto sull'espropriazione formale dei fondi Y e Z, quanto sulle pretese per espropriazione materiale. Con comunicazione del 23 gennaio 1990 le ricorrenti revocarono però la loro adesione all'espropriazione formale, ritenuta non conforme alla legge. Con decisione del 28 febbraio 1990, il TE ha negato ogni indennità per il vincolo AP-EP temporaneamente esistito per

le particelle poi affrancate, per la ragione che l'attuale valore venale dei fondi, il cui indice di sfruttamento (i.s.) è stato aumentato dallo 0.40 allo 0.75, supera il cumulo dell'indennità per espropriazione materiale che le proprietarie avrebbero potuto percepire alla data determinante e degli interessi maturati sino alla soppressione del vincolo. Il TE ha tuttavia riconosciuto alle attrici un'indennità per inconvenienti e per le particelle definitivamente espropriate. A e B hanno impugnato la decisione del TE con gravame al Tribunale amministrativo (TCA). Ribadita la loro opposizione all'espropriazione formale per la revoca dell'iniziale consenso, esse hanno chiesto un'indennità per il titolo di espropriazione materiale con riguardo alle particelle n. F, V e X. Con riguardo alle particelle Y e Z esse hanno postulato più di 5 milioni di fr. come capitale e più di un milione di fr. come interessi, oltre ad un risarcimento maggiore per inconvenienti e ripetibili. Subordinatamente, esse hanno formulato le loro pretese nell'eventualità di espropriazione formale di quest'ultimi due fondi. Con sentenza del 29 maggio 1992 il TCA ha parzialmente ammesso il ricorso ed ha riformato la decisione del TE. Secondo i giudici cantonali, l'imposizione di un vincolo implicante espropriazione materiale, che pone immediatamente l'ente pubblico a beneficio della corrispondente restrizione, è paragonabile ad un'anticipata immissione in possesso: la soppressione di tale vincolo non può quindi essere considerata come una rinuncia all'espropriazione, che l'art. 7 cpv. 2 della legge di espropriazione del Cantone Ticino dell'8 marzo 1971 (LEspr/TI) più non consente dopo l'ottenimento dell'anticipata immissione in possesso. Per contro si giustifica di far capo all'istituto della retrocessione giusta gli art. 61 e segg. LEspr/TI. Ne discende che l'eliminazione della restrizione obbliga l'espropriato unicamente a restituire l'indennità espropriativa di cui può conservare i frutti: alle ricorrenti va quindi accordato un risarcimento pari agli interessi che sarebbero maturati sull'indennità per espropriazione materiale nel periodo di vigenza del vincolo AP-EP. Sulla base del metodo comparativo-statistico il valore venale dei fondi delle ricorrenti può essere fissato in fr. 400.- il mq, da cui va dedotto il valore residuo agricolo, stabilito dal TE in fr. 30.- il mq al 7 luglio 1978. Ritenuta infondata l'opposizione all'espropriazione formale delle particelle Y e Z, il TCA ha considerato che il loro valore al 28 febbraio 1990, data del giudizio di prima istanza, raggiungesse almeno fr. 120.- il mq e non solo i fr. 50.- il mq, fissati dal TE.

Sia il Comune di Locarno, sia le espropriate A e B hanno impugnato questa decisione davanti al Tribunale federale. Dei motivi si dirà, se necessario, nei considerandi.

Erwägungen

Dai considerandi:

4. Il Comune di Locarno censura per due rispetti la valutazione ai fini dell'espropriazione delle particelle n. Y e Z, per le quali è stato mantenuto il vincolo AP-EP ed è stata avviata una procedura di espropriazione formale. Da un lato esso sostiene la necessità di operare una distinzione nella valutazione dei due fondi, considerato che, in assenza del vincolo pianificatorio, il primo terreno sarebbe stato collocato nella zona R2 e di conseguenza avrebbe avuto un valore inferiore al secondo che invece sarebbe stato inserito in zona R4. Dall'altro lato il Comune reputa che il valore residuo nel 1990, stabilito in fr. 120.- il mq, sia esorbitante. a) Giova innanzitutto rilevare che, impregiudicata la questione della ricevibilità del loro gravame, la tesi di A e B, secondo cui esse avrebbero validamente revocato il loro accordo all'espropriazione formale di quei fondi e l'espropriazione stessa sarebbe illegittima per difetto di pubblica utilità, è priva di fondamento. All'udienza del 4 ottobre 1988 davanti al Tribunale di espropriazione le ricorrenti, assistite da un legale, hanno esplicitamente aderito, senza riserva alcuna, alla continuazione della procedura di espropriazione formale dei due terreni. Esse non possono pertanto rivenire su questa loro determinazione che non pretendono del resto inficiata di un vizio di volontà. Quanto alla pubblica utilità alla base dell'intervento espropriativo, essa è stata espressamente riconosciuta, oltre che dalle decisioni delle autorità cantonali, anche con sentenza del 6 giugno 1988 del Tribunale federale. Inoltre, giusta l'art. 15 cpv. 3 della legge edilizia del 1973, ora abrogato, ma applicabile alla fattispecie, e ripreso dall'art. 40 cpv. 2 della Legge cantonale di applicazione della LPT del 23 maggio 1990 (LALPT), la pubblica utilità dell'opera è presunta, cosicché opposizioni all'espropriazione e domande intese ad ottenere modificazioni dei piani sarebbero state proponibili solo limitatamente e non avrebbero avuto effetto sospensivo sulla procedura di stima (art. 45 cpv. 3 LEspr/TI). Aggiungasi che, come pertinentemente osservato dal Tribunale amministrativo, gli art. 61 e segg. LEspr/TI tutelano in maniera adeguata gli interessi delle ricorrenti qualora il Comune di Locarno non utilizzasse i fondi espropriati entro un certo lasso di tempo o volesse mutare la loro originaria destinazione. Le critiche alla

decisione impugnata sollevate da A e B sono pertanto prive di fondamento. b) Per quanto attiene alla prima censura del Comune di Locarno, il TE aveva reputato plausibile la tesi secondo cui il limite fra la zona R2 e la zona R4, in caso di soppressione del vincolo AP-EP, sarebbe stato fissato seguendo il prolungamento in linea retta del confine fra le vicine particelle n. M e N. Tuttavia, in assenza di delimitazioni naturali o artificiali, tale tesi era suffragata unicamente con la generica e teorica considerazione per cui va data una regolare configurazione ai diversi comparti di un piano regolatore. Di fatto, allorché l'estensione della zona AP-EP è stata ridotta, i terreni affrancati dal corrispondente vincolo sono stati assegnati alla zona R4. Il TCA poteva quindi rifiutare di distinguere fra la stima della particella n. Y e quella della particella n. Z, per la ragione che le particelle in questione costituiscono un'unità economica, la quale giustifica una valutazione unitaria, senza differenziazioni in funzione di diversi indici di zona. Quanto al valore di fr. 400.- il mq attribuito ad entrambi i terreni dal TCA, esso è confortato dall'identico importo corrisposto nel 1985 dal Comune di Locarno per la particella n. Q, la quale, essendo stata anch'essa sottoposta al medesimo vincolo AP-EP, non ha partecipato all'evoluzione del mercato immobiliare nel periodo successivo al 7 luglio 1978. Si consideri inoltre che il prezzo di fr. 400.- il mq è relativamente modesto, essendo assodato che i coeredi D e C hanno venduto le particelle n. N e R per fr. 700.- il mq. La valutazione compiuta dal Tribunale amministrativo non può essere pertanto ritenuta lesiva del diritto federale, segnatamente dell'art. 5 LPT (RS 700), e non implica in particolare né eccesso, né abuso del potere di apprezzamento.
c) Con la seconda critica, il Comune di Locarno contesta che il residuo valore agricolo delle particelle n. Y e Z, fissato da entrambe le istanze cantonali in fr. 30.- il mq al 7 luglio 1978, sia potuto aumentare a fr. 120.- il mq al 28 febbraio 1990, data della decisione del Tribunale di espropriazione, il quale aveva limitato tale aumento a fr. 20.- il mq, per un totale di fr. 50.- il mq. A sostegno della sua tesi, il Tribunale amministrativo ha addotto che il valore dei fondi in quella località è quadruplicato, seguendo un'evoluzione notevolmente superiore a

quella dell'indice del costo della vita. Inoltre gli stessi terreni, benché inedificabili, conserverebbero un pregio particolare, soprattutto per la loro idoneità a svolgere una funzione come parco o giardino.

BGE 120 Ib 465 S. 471

Come giustamente rilevato dal Comune di Locarno, a dipendenza del vincolo con portata espropriativa, i fondi in questione hanno cessato di essere oggetto di mercato per l'edilizia privata e di partecipare all'evoluzione dei prezzi di mercato dei fondi edilizi (DTF 109 Ib 262 /263 consid. 2a). Anche se per terreni destinati all'agricoltura risultano correntemente soluti prezzi molto più elevati di quelli che sarebbero economicamente sopportabili, non si giustifica per una superficie non sfruttabile, né direttamente, né indirettamente, a scopo costruttivo, un prezzo di fr. 120.- il mq, neppure nell'ipotesi di un'utilizzazione come giardino. Giova poi rilevare che le particelle n. Y e Z non presentano un interesse particolare dal punto di vista paesaggistico, tanto da suggerire una loro trasformazione in giardino o parco specialmente pregiato. Infine, la cerchia dei potenziali interessati ad un uso del genere è forzatamente limitata a quella dei proprietari dei fondi circostanti, poiché un giardino è normalmente al servizio di un attiguo edificio residenziale. La sentenza impugnata contravviene dunque su questo punto ai principi di diritto federale in materia di stima e deve pertanto essere riformata. Così come deciso dal Tribunale di espropriazione, il residuo valore al 28 febbraio 1990 dei due terreni oggetto di espropriazione formale dev'essere stabilito in fr. 50.- il mq.

5. Il Comune di Locarno contesta anche la risarcibilità del vincolo AP-EP durato sette anni (dal 1978 al 1985) per le particelle n. X, F e V e decaduto per il ridimensionamento della zona AP-EP. a) Il Tribunale di espropriazione ha reputato che nel caso concreto il cospicuo aumento di valore di cui hanno beneficiato i terreni edilizi in questo settore cittadino fosse superiore all'indennità che le proprietarie avrebbero potuto pretendere nel 1987 per l'inserimento dei loro fondi nella zona AP-EP aumentata degli interessi compensatori maturati durante il periodo settennale di vigenza del vincolo poi soppresso. Ritenuto che le ricorrenti, con la soppressione della restrizione recuperano tale incremento di valore, ed in ossequio al principio per cui l'indennità espropriativa costituisce il corrispettivo di una perdita patrimoniale, ma non può tradursi in un arricchimento, la prima istanza cantonale ha concluso per l'assenza di un pregiudizio risarcibile. b) Il Tribunale cantonale amministrativo ha invece ritenuto applicabili per analogia le norme che regolano la retrocessione di diritti espropriati formalmente, ove l'espropriante non esegua nei termini assegnatigli l'opera, oppure intenda alienare il diritto espropriato o adibirlo ad uno scopo diverso da quello per il quale l'espropriazione è stata concessa

BGE 120 Ib 465 S. 472

(cfr. art. 61 segg. LEspr/TI, analoghi se non identici agli art. 102 segg. LEspr). Esso ha in sostanza argomentato che l'entrata in vigore della misura pianificatoria, la quale ingenera immediatamente la restrizione della proprietà, senza che sia necessario attendere il giudizio su un'eventuale indennità, dev'essere equiparata all'immissione anticipata in possesso dell'espropriazione formale. Poiché l'anticipata immissione in possesso determina l'obbligo di solvere gli interessi sull'indennità a partire dalla sua data, non solo, ma priva altresì l'espropriante della facoltà di rinunciare all'espropriazione tosto a conoscenza dell'ammontare di detta indennità (cfr. art. 14 LEspr), è giocoforza concludere, a mente del TCA, che anche nei casi di espropriazione materiale devono esser riconosciuti interessi sul capitale corrispondente all'indennità per il periodo di vigenza del vincolo successivamente espresso. Simile equiparazione non può però esser condivisa, perché trascura di considerare le non irrilevanti differenze esistenti fra i due istituti (c), perché condurrebbe a risultati incompatibili con la giurisprudenza del Tribunale federale sull'espropriazione materiale (d) e perché contrasterebbe anche con le regole adottate in materia di espropriazione formale (e). c) Intanto, l'immissione anticipata in possesso

trasferisce all'espropriante l'uso e il godimento del fondo: quest'effetto non si verifica per il vincolo pianificatorio, ancorché esso dia luogo ope legis alla restrizione della proprietà. Questa diversità è di particolare rilievo nella specie, trattandosi dell'inserimento di un fondo in una zona per edifici pubblici, cioè di uno di quei casi ove all'imposizione del vincolo dovrà necessariamente far seguito una successiva procedura di espropriazione formale per l'esecuzione dell'opera (cfr. DTF 109 Ib 264, consid. 2a in fine). d) Inoltre - e soprattutto - se l'entrata in vigore del vincolo pianificatorio venisse indiscriminatamente parificata all'anticipata immissione in possesso, ne deriverebbe che l'indennità per espropriazione materiale dovrebbe sempre ed automaticamente fruttare interessi sin dal momento in cui la restrizione ha avuto inizio: questa conseguenza sarebbe in insanabile contrasto con la giurisprudenza del Tribunale federale, la quale riconosce sì che la pretesa all'indennità sorge al momento dell'imposizione del vincolo, ma esige, perché essa frutti interessi, che l'avente diritto interpelli (esplicitamente o per atti concludenti) l'ente pubblico debitore (DTF 112 Ib 551 consid. 4; 113 Ib 30).

e) Nel caso in esame il vincolo è durato per sette anni. Ci si può chiedere se la restrizione non debba essere assimilata ad un divieto temporaneo di costruzione, che, in linea di principio, non darebbe diritto ad indennità per espropriazione materiale (DTF 112 Ib 507 consid. 3a in fine, DTF 109 Ib 22 consid. 4a, DTF 99 Ia 487; ROUILLER, Considérations sur la garantie de la propriété et sur l'expropriation matérielle, faites à partir de la jurisprudence du Tribunal fédéral, in ZBJ 1985, pag. 23). La questione può tuttavia rimanere indecisa, poiché le circostanze concrete non consentirebbero di accordare un'indennità neppure se - con il TCA - si volesse ricorrere all'analogia con i principi che reggono l'espropriazione formale. La restrizione cui la proprietà dei ricorrenti è rimasta soggetta per sette anni può esser assimilata ad un'espropriazione temporanea (cfr. art. 6 LEspr), con la differenza però che le proprietarie hanno conservato - anziché perduto - l'uso ed il godimento del fondo. Ponendo fine a contraddizioni giurisprudenziali anteriori all'entrata in vigore della LEspr del 1930 (cfr. DTF 109 Ib 271 consid. 2b relativo al bando di espropriazione), il Tribunale federale ha ribadito che per l'espropriazione temporanea di un fondo edilizio ancora utilizzato come terreno agricolo non è automaticamente dovuta un'indennità corrispondente agli interessi del capitale investito in detto fondo, ma va risarcita soltanto la perdita dell'uso effettivo, salvo che l'espropriato provi che, senza tale espropriazione temporanea, egli avrebbe potuto, durante questo lasso di tempo, trarre dal fondo stesso un maggior profitto (DTF 109 Ib 273 segg., consid. 3, che ha espressamente corretto DTF 43 I 146 segg.). "A fortiori" questo principio deve valere per un'espropriazione materiale temporanea. Le ricorrenti, che hanno ricuperato la natura edilizia dei loro fondi e beneficiato nel contempo del cospicuo aumento dei valori venali dei terreni da costruzione circostanti, non hanno né provato né reso attendibile un ulteriore pregiudizio, il quale possa giustificare un'indennità espropriativa che non sia già coperta dalla somma di fr. 10'000.- loro accordata a titolo d'inconvenienti. A torto pertanto il TCA ha applicato per analogia i disposti relativi alla retrocessione, che sarebbero entrati in considerazione unicamente se il Comune di Locarno avesse formalmente espropriato i fondi e li avesse poi dovuti restituire, essendo venuto meno il motivo per il quale l'espropriazione era stata intrapresa.