

Tribunal fédéral – 1C_520/2024
1^{re} Cour de droit public
Arrêt du 30 avril 2025

Propriété / possession
Eigentum / Besitz



*Bundesgericht – 1C_520/2024
I. öffentlichen Abteilung
Urteil vom 30. April 2025*

Expropriation matérielle ;
non-classement et
déclassement
*Materielle Enteignung ;
Nichteinzonung und
Auszonung*

Art 26 Cst. ; 5 LAT
Art. 26 BV ; 5 RPG

Expropriation matérielle (art. 26 Cst. ; 5 LAT) – Rappel des principes (consid. 3.2.1). **Non-classement et déclassement** – Rappel des principes (consid. 3.2.2). En l'espèce, le terrain se trouve dans une zone constructible, mais en attente de l'adoption par la Commune d'un plan de détail depuis 2004, rendant impossible sa construction à ce jour. Dans ces circonstances, la commune n'a pas refusé en soi d'attribuer le terrain à la zone constructible ; la non-adoption du plan détaillé par la Commune dans le délai imparti par le Conseil d'Etat ne correspond ni à un dézonage, ni à une restriction temporaire du droit de propriété. Il s'agit plutôt d'un retard qui peut éventuellement constituer un acte illicite susceptible d'engager la responsabilité de l'autorité publique. Une indemnité pour expropriation matérielle ne peut pas être accordée (consid. 3.4).

Materielle Enteignung (Art. 26 BV ; 5 RPG) – Wiederholung der Grundsätze (E. 3.2.1). **Ein- und Auszonung** – Wiederholung der Grundsätze (E. 3.2.2). Im vorliegenden Fall befindet sich das Grundstück in der Bauzone, ist jedoch seit 2004 nicht bebaubar, da die Gemeinde keinen Quartierplan erlassen hat, der Voraussetzung für eine bauliche Nutzung wäre. Unter diesen Umständen hat die Gemeinde das Grundstück nicht an sich der Bauzone nicht zugewiesen; das Ausbleiben des Quartierplans innerhalb der vom Regierungsrat gesetzten Frist stellt weder eine Auszonung noch eine vorübergehende Eigentumsbeschränkung dar. Vielmehr handelt es sich um eine Verzögerung, die allenfalls ein rechtswidriges Verhalten darstellen und eine Staatshaftung begründen könnte. Eine Entschädigung wegen materieller Enteignung kann daher nicht zugesprochen werden (E. 3.4).

Composizione
Giudici federali Haag, Presidente,

Müller, Merz,

Cancelliere Gadoni.

Partecipanti al procedimento

Comune di A.,

patrocinato dagli avv.ti Raffaello Balerna e Claudio Cereghetti,

ricorrente,

contro

1. B.,

2. C.,

3. D.,

patrocinate dall'avv. Luca Beretta Piccoli,

opponenti,

Tribunale di espropriazione del Cantone Ticino, via Bossi 3, 6901 Lugano.

Oggetto

Espropriazione materiale,

ricorso in materia di diritto pubblico contro la sentenza emanata il 9 luglio 2024 dal Tribunale amministrativo del Cantone Ticino (incarto n. 50.2019.7).

Fatti:

A.

Dal 10 aprile 2012, B., C. e D. sono proprietarie in comunione ereditaria del fondo part. www di A., Sezione di E., precedentemente di proprietà di F.. Il fondo è situato sul pendio che digrada dalla chiesa di G., nel comparto delimitato da via xxx, a monte, e da via yyy, a valle. Esso presenta una superficie complessiva di 21'401 m² : vi sorgono una villa edificata all'inizio del Novecento, delle costruzioni secondarie ed una piscina. Il settore ineditato della particella è adibito parzialmente a giardino e vigneto ed è in parte ricoperto da bosco. Il primo piano regolatore comunale, approvato dal Consiglio di Stato del Cantone Ticino il 13 aprile 1976, assegnava il fondo alla zona residenziale semi-estensiva, fatta salva la zona forestale sul confine ovest e la zona di protezione del paesaggio nella parte alta verso nord.

B.

Nell'ambito dei lavori preparatori per la revisione del piano regolatore comunale, l'allora proprietario del fondo, d'intesa con l'allora Municipio di E., ha fatto elaborare un piano particolareggiato per il comparto H. (PP4), volto a precisare l'uso e l'edificabilità del comparto. Questo piano è in seguito stato sottoposto dall'esecutivo comunale al Dipartimento del territorio che ne ha eseguito l'esame preliminare il 18 febbraio 2000.

Con decisione del 6 luglio 2004, il Consiglio di Stato ha approvato la revisione del piano regolatore di E. e contestualmente anche il perimetro del piano particolareggiato PP4 del comparto H.,

comprendente il fondo part. www e quello confinante part. zzz. Il comparto soggetto al PP4 è destinato "a favorire un'adeguata utilizzazione urbanistica in funzione di una destinazione abitativa a bassa densità di sfruttamento" (indice di sfruttamento massimo di riferimento di 0.4). Il Consiglio di Stato ha contestualmente assegnato al Comune di E. un termine di 18 mesi per elaborare, mediante una variante pianificatoria, il piano particolareggiato PP4.

Dopo una serie di atti che non occorre qui evocare, il 28 agosto 2015 il Municipio di E. ha sottoposto al Consiglio comunale la variante per l'adozione del piano particolareggiato PP4. Nella seduta del 23 marzo 2016, il legislativo comunale ha tuttavia rifiutato l'entrata in materia ed ha rinviato il messaggio al Municipio.

C.

Con istanza del 4 ottobre 2016, le proprietarie del fondo part. www hanno promosso una procedura di espropriazione materiale contro il Comune di E. dinanzi al Tribunale di espropriazione, chiedendo un'indennità di fr. 8'760'000.--, oltre interessi dal 6 luglio 2004, per la restrizione della loro proprietà a seguito della mancata pianificazione particolareggiata del comparto. Con sentenza del 19 agosto 2019, il Tribunale di espropriazione ha respinto l'istanza.

D.

Adito dalle proprietarie del fondo, il Tribunale cantonale amministrativo ha parzialmente accolto il ricorso con sentenza del 9 luglio 2024. Ha annullato il giudizio del Tribunale di espropriazione e gli ha rinviato gli atti, affinché si pronunci sull'ammontare dell'indennità. La Corte cantonale ha ammesso un caso di espropriazione materiale.

E.

Il Comune di A., nel quale il precedente Comune di E. è confluito per aggregazione, impugna questa sentenza con un ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale, chiedendo di annullarla e di confermare il giudizio del Tribunale di espropriazione. Il ricorrente fa valere la violazione degli art. 5 cpv. 2 LPT (RS 700) e 26 cpv. 2 Cost.

La Corte cantonale si conferma nella sua sentenza. B., C. e D. chiedono di respingere il ricorso e di confermare la sentenza impugnata. Con replica del 25 novembre 2024, rispettivamente con osservazioni del 10 aprile 2025, le parti si sono confermate nelle loro conclusioni.

Diritto:

1.

1.1. La sentenza impugnata è una decisione cantonale di ultima istanza, che riconosce di principio alle proprietarie del fondo un'indennità per espropriazione materiale derivante da una restrizione della proprietà riconducibile alla pianificazione secondo l'art. 5 cpv. 2 LPT. Essa può essere oggetto di un

ricorso in materia di diritto pubblico secondo gli art. 82 segg. LTF (cfr. art. 34 cpv. 1 LPT). Il Comune di A. è legittimato a ricorrere giusta l'art. 34 cpv. 2 lett. a LPT.

1.2. Con la decisione impugnata, il Tribunale cantonale amministrativo ha statuito definitivamente sulla questione di principio dell'esistenza dell'espropriazione materiale, rinviando gli atti alla prima istanza, affinché si pronunci sull'ammontare dell'indennità. Si tratta al riguardo di una decisione incidentale contro la quale, in concreto, il ricorso è ammissibile in applicazione dell'art. 93 cpv. 1 lett. b LTF. Un eventuale accoglimento del rimedio esperito consentirebbe infatti di respingere subito le pretese d'indennità delle proprietarie, evitando alle parti e alle autorità una procedura dispendiosa per determinare l'ammontare dell'indennizzo (**DTF 149 II 368** consid.1.2 e rinvii).

1.3. Il ricorso in materia di diritto pubblico, tempestivo (art. 100 cpv. 1 in relazione con l'art. 46 cpv. 1 lett. b LTF) e diretto contro una decisione resa da un'autorità cantonale di ultima istanza (art. 86 cpv. 1 lett. d LTF), è quindi sotto i citati aspetti ammissibile.

1.4. Nell'ambito della procedura di ricorso dinanzi al Tribunale federale non possono di principio essere adottati fatti e mezzi di prova nuovi (cfr. art. 99 cpv. 1 LTF). In particolare, questa Corte non può tenere conto di fatti o mezzi di prova sopraggiunti dopo l'emanazione dell'atto impugnato, vale a dire veri nova (**DTF 148 V 174** consid. 2.2; **144 V 35** consid. 5.2.4 e rispettivi rinvii). La verifica del 30 agosto 2024 del dimensionamento del piano regolatore, prodotta dal ricorrente in questa sede, è successiva all'emanazione della sentenza impugnata ed è pertanto inammissibile.

2.

2.1. Conformemente a quanto stabilito dagli art. 95 e 96 LTF, il ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale può essere presentato per violazione del diritto. Secondo l'art. 42 cpv. 2 LTF, nel ricorso occorre spiegare per quali ragioni l'atto impugnato viola il diritto. Il ricorrente deve quindi confrontarsi con le considerazioni esposte nella sentenza impugnata, spiegando per quali motivi tale giudizio lede il diritto (**DTF 142 I 99** consid. 1.7.1). Il Tribunale federale esamina in linea di principio solo le censure sollevate; esso non è tenuto a vagliare, come lo farebbe un'autorità di prima istanza, tutte le questioni giuridiche che si pongono, se queste ultime non sono presentate nella sede federale (**DTF 146 IV 297** consid. 1.2; **134 II 244** consid. 2.1). Il Tribunale federale fonda inoltre il suo ragionamento giuridico sull'accertamento dei fatti svolto dall'autorità inferiore (art. 105 cpv. 1 LTF). Secondo l'art. 97 cpv. 1 LTF, il ricorrente può censurare l'accertamento dei fatti soltanto se è stato svolto in modo manifestamente inesatto, vale a dire arbitrario (**DTF 147 I 73** consid. 2.2; **143 I 310** consid. 2.2), o in violazione del diritto ai sensi dell'art. 95 LTF e l'eliminazione del vizio può essere determinante per l'esito del procedimento. Il ricorrente può quindi censurare l'arbitrio nell'accertamento dei fatti e nella valutazione delle prove, ma deve motivare la censura in modo chiaro e preciso, conformemente alle esigenze poste dall'art. 106 cpv. 2 LTF (**DTF 148 II 392** consid. 1.4.1; **147 I 73** consid. 2.2; **143 IV 500** consid. 1.1; **142 III 364** consid. 2.4).

2.2. Nella misura in cui il ricorrente critica in modo generale la decisione impugnata, senza confrontarsi specificatamente con i considerandi della stessa, spiegando con una motivazione puntuale per quali ragioni violerebbero il diritto, il gravame non adempie gli esposti requisiti di motivazione e non può quindi essere vagliato nel merito. In particolare, l'esposto dei fatti e dell'iter procedurale (da pag. 3 a pag. 14 e da pag. 16 a pag. 21 del ricorso) non è per sua natura idoneo a correggere o a precisare gli accertamenti contenuti nella sentenza impugnata, dei quali non è sostanziata l'arbitrarietà (cfr. sentenza 1C_28/2023 del 29 gennaio 2024 consid. 2.2 e rinvio). Peraltro, il ricorrente riconosce nella replica di non contestare i fatti accertati dalla Corte cantonale, che sono quindi vincolanti per il Tribunale federale (art. 105 cpv. 1 LTF). In tale allegato precisa invero che, contrariamente a quanto accertato dai giudici cantonali, il termine di 18 mesi assegnato all'autorità comunale dal Consiglio di

Stato per adottare il PP4 non sarebbe in realtà stato formalmente prorogato (di ulteriori 18 mesi) dall'autorità cantonale. Premesso che non è ammissibile presentare con la replica dinanzi al Tribunale federale (art. 102 LTF) una censura che avrebbe potuto essere sollevata e motivata nel termine di ricorso (**DTF 132 I 42** consid. 3.3.4 e rinvii), l'accertamento non risulta comunque determinante per l'esito del procedimento (art. 97 cpv. 1 LTF). In concreto, è in ogni caso incontestato che il piano particolareggiato in questione non è finora stato adottato.

3.

3.1. Il ricorrente lamenta una violazione delle regole di diritto federale concernenti l'espropriazione materiale. Sostiene di non avere adottato una misura di natura pianificatoria restrittiva della proprietà delle opposenti, ma di essere semmai incorso in un ritardo nell'adozione del piano particolareggiato PP4, che non è ancora stato adottato a distanza di anni dall'approvazione del piano regolatore. Richiamando la **DTF 144 I 318**, il ricorrente adduce che la fattispecie non sarebbe costitutiva di un'espropriazione materiale, ma semmai di un atto illecito suscettibile di eventualmente fondare la responsabilità dell'ente pubblico. Rileva del resto il fatto che le opposenti hanno inoltrato dinanzi al Pretore del distretto di Lugano un'azione di risarcimento del danno fondata sulla legge ticinese sulla responsabilità civile degli enti pubblici e degli agenti pubblici, del 24 ottobre 1988 (LResp/TI; RL 166.100). Detta causa sarebbe attualmente sospesa.

3.2.

3.2.1. In virtù degli art. 5 cpv. 2 LPT e art. 26 cpv. 2 Cost., per le restrizioni della proprietà equivalenti a espropriazione derivanti da misure pianificatorie è dovuta piena indennità. Secondo la giurisprudenza, vi è espropriazione materiale quando l'uso attuale o il prevedibile uso futuro di una cosa è vietato o limitato in modo particolarmente grave, tale che il proprietario è privato di una delle facoltà essenziali derivanti dal diritto di proprietà. Una limitazione di minore importanza può ugualmente costituire un'espropriazione materiale, se essa colpisce uno solo o un numero limitato di proprietari, al punto che, fosse negato l'indennizzo, essi dovrebbero sopportare un sacrificio eccessivamente gravoso e incompatibile con il principio d'uguaglianza. In entrambi i casi, il miglior uso del fondo può essere preso in considerazione solo se, nel momento determinante, che coincide con l'entrata in vigore del provvedimento restrittivo, appare molto probabile in un avvenire prossimo. Quale miglior uso futuro viene di regola considerata la possibilità di costruire: al riguardo deve essere tenuto conto di tutti gli elementi di fatto e di diritto da cui tale possibilità dipende (cfr. **DTF 149 II 368** consid. 3.2 e rinvio).

3.2.2. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, si è in presenza di un rifiuto di attribuire il fondo alla zona edificabile ("Nichteinzonung"; "refus de classer") quando l'autorità adotta per la prima volta un piano di utilizzazione conforme alle esigenze del diritto federale, segnatamente della LPT, entrata in vigore il 1° gennaio 1980, e non inserisce il fondo in alcuna zona edificabile. Al riguardo è irrilevante che il terreno in discussione fosse edificabile secondo il diritto previgente. Il rifiuto di attribuire un fondo alla zona edificabile non attua, di massima, i presupposti di un'espropriazione materiale e non dà quindi luogo a indennità (**DTF 149 II 368** consid. 3.3.1; **131 II 728** consid. 2.1 e rinvii). Un risarcimento spetta al proprietario soltanto in casi eccezionali, qualora, di regola cumulativamente, il suo terreno sia edificabile o almeno dotato delle infrastrutture di urbanizzazione primaria, sia compreso nel perimetro di un piano generale delle canalizzazioni conforme alla legge e il proprietario abbia già sopportato rilevanti spese per l'urbanizzazione e l'edificazione del terreno stesso. Anche considerazioni legate alla protezione della buona fede possono imporre l'inclusione di un fondo in una zona edificabile. Inoltre, una siffatta esigenza può sussistere quando il fondo sia situato in un comprensorio già largamente edificato secondo il previgente art. 15 lett. a LPT (RU 1979 1573). Le esposte circostanze permettono, in linea di massima,

di ritenere 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 (DTF 149 II 368 consid. 3.3.1 e rinvii).

È per contro dato un dezonamento ("Auszonung"), che comporta di regola un obbligo d'indennizzo, quando una particella già inserita nella zona edificabile sulla base di una pianificazione conforme alla LPT, ne venga successivamente esclusa, attribuendola a una zona non edificabile (DTF 131 II 728 consid. 2.3 e rinvii).

3.3. La Corte cantonale ha rilevato che il fondo part. www, la cui edificabilità di massima è stata ammessa con il piano regolatore approvato il 6 luglio 2004, è ancora in attesa della pianificazione di dettaglio, ciò che comporta allo stadio attuale l'impossibilità di edificarlo. Partendo dal presupposto di un'ipotetica restrizione definitiva della proprietà a partire dal 2004, la Corte cantonale ha innanzitutto negato un dezonamento, siccome, riguardo alla delimitazione delle zone edificabili, il piano regolatore previgente, del 1976, aveva in ogni caso perso validità a partire dal 1° gennaio 1988. Ha quindi esaminato la fattispecie alla stregua di un rifiuto di attribuire il fondo alla zona edificabile ("Nichteinzonung"), negando tuttavia che le proprietarie attuali e il loro predecessore avessero sostenuto spese per l'urbanizzazione e l'edificazione del terreno. La Corte cantonale ha inoltre negato che il fondo fosse inserito in un comprensorio già largamente edificato secondo il previgente art. 15 lett. a LPT. Ha per contro ritenuto che un'indennità espropriativa dovesse essere riconosciuta alle oppositori sulla base della tutela della buona fede, giacché a fronte del lungo iter pianificatorio esse potevano fare affidamento sulla possibilità concreta di edificare il fondo in un futuro prossimo considerato che l'edificabilità del fondo sarebbe stata confermata nell'ambito del piano particolareggiato. Secondo la Corte cantonale, a partire dal 2004 non esisteva più alcun momento di indeterminatezza della pianificazione del comparto in questione che potesse fare dubitare del suo mantenimento nella zona edificabile.

3.4. La Corte cantonale ha quindi vagliato la fattispecie alla stregua di un rifiuto di attribuire il fondo alla zona edificabile, ammettendo in concreto un caso di espropriazione materiale sulla base del principio della buona fede. Tuttavia, come peraltro rettamente rilevato dai giudici cantonali, il Comune non ha di per sé rifiutato di attribuire il fondo in parte alla zona edificabile. **Con il piano regolatore approvato dal Consiglio di Stato il 6 luglio 2004, ne è infatti stata in linea di principio ammessa la parziale edificabilità ed è stato contestualmente approvato il perimetro del piano particolareggiato PP4 del comparto H., comprendente il fondo part. www e quello confinante part. zzz. È pure stato convalidato l'art. 32 delle norme di attuazione del piano regolatore, secondo cui tale comparto è destinato ad una valorizzazione della villa esistente e ad un'utilizzazione abitativa a bassa densità di sfruttamento, con un indice di sfruttamento massimo di riferimento di 0.4. Con la decisione di approvazione del piano regolatore, l'autorità cantonale ha nel contempo assegnato al Comune un termine di 18 mesi per elaborare mediante una variante pianificatoria il piano particolareggiato PP4. In tali circostanze, nel 2004 l'autorità non ha quindi adottato un vincolo pianificatorio a carico del fondo part. www che ne avrebbe comportato l'inedificabilità. Non si è quindi in presenza di un provvedimento restrittivo della proprietà, rispetto alla situazione precedente. Ciò, ove si consideri che il piano regolatore previgente, approvato il 13 aprile 1976, non era conforme alla LPT, entrata in vigore il 1° gennaio 1980, e non era più valido a partire dal 1° gennaio 1988 con riferimento alla delimitazione delle zona edificabile (DTF 149 II 368 consid. 3.6.2). Nemmeno dopo la decisione di approvazione del piano regolatore del 6 luglio 2004, l'autorità comunale ha adottato una misura pianificatoria definitiva restrittiva della proprietà a carico del fondo delle oppositori. La mancata adozione del piano particolareggiato PP4, volto a disciplinare nel dettaglio l'utilizzazione del comparto in questione, entro il termine impartito dal Consiglio di Stato non realizza simili estremi. Si tratta piuttosto di un ritardo che può essere costitutivo di un atto illecito suscettibile di fondare la responsabilità dell'ente pubblico (DTF 144 I 318 consid. 7; sentenza 2C_852/2019 del 20 novembre 2020 consid. 5.2 e 5.4.2). Risulta peraltro che, a questo proposito, le oppositori hanno presentato**

dinanzi al giudice civile un'azione di risarcimento del danno contro il Comune fondata sulla LResp/TI.

Ricordato che, come si è detto, il Comune non ha finora adottato una misura pianificatoria che abbia comportato una restrizione definitiva della proprietà delle opposenti, in concreto non risulta nemmeno ch'esso abbia adottato una misura di salvaguardia della pianificazione (cfr. art. 27 LPT; art. 56 segg. della legge ticinese sullo sviluppo territoriale, del 21 giugno 2011 [LST; RL 701.100]), suscettibile di comportare una restrizione temporanea della proprietà. Nella risposta al ricorso, richiamando per analogia la sentenza 1C_29/2023 del 29 gennaio 2024, le opposenti sostengono che nel caso in esame si sarebbe in presenza di un "vuoto pianificatorio", che avrebbe oltrepassato la durata di dieci anni e che dovrebbe essere trattato alla stregua di una limitazione durevole della proprietà. La sentenza citata riguarda tuttavia una fattispecie diversa, in cui il Consiglio di Stato aveva negato l'approvazione al piano regolatore comunale con riferimento al comparto in cui era situato il fondo interessato. In quel caso, detto fondo non è più stato assoggettato a una pianificazione ed a suo carico è in seguito stata adottata una misura di salvaguardia della pianificazione. In concreto, il piano regolatore è invece stato approvato dall'autorità cantonale, che ha convalidato la destinazione parzialmente edificabile proposta dal Comune. Quest'ultimo non ha quindi di per sé negato una possibile edificazione di una parte del fondo, ma ha come visto ritardato l'adozione del piano particolareggiato, che avrebbe dovuto precisarne l'utilizzazione dettagliata. La fattispecie in esame diverge quindi sostanzialmente da quella oggetto della citata sentenza 1C_29/2023.

3.5. Alla luce di quanto esposto, riconoscendo in concreto gli estremi di un'espropriazione materiale derivante da una misura pianificatoria, la Corte cantonale ha violato l'art. 5 cpv. 2 LPT.

4.

4.1. Ne segue che, in quanto ammissibile, il ricorso deve essere accolto e la sentenza impugnata annullata.

4.2. Le spese giudiziarie della sede federale seguono la soccombenza e sono quindi poste a carico degli opposenti in solido (art. 66 cpv. 1 LTF). Secondo la prassi, una causa in materia di espropriazione materiale è trattata quale controversia con interesse pecuniario ai sensi dell'art. 65 cpv. 3 lett. b LTF (cfr. sentenza 1C_332/2022 del 13 luglio 2023 consid. 5.2 e rinvii, non pubblicato in **DTF 149 II 368**). In concreto, l'ammontare della tassa di giustizia tiene quindi conto del valore litigioso, conformemente alla tariffa delle tasse di giustizia del Tribunale federale, del 31 marzo 2006 (RS 173.110.210.1). Considera inoltre che l'oggetto della vertenza è limitato alla questione dell'esistenza dell'espropriazione materiale e non concerne la fissazione di un'indennità espropriativa.

4.3. Non si assegnano ripetibili della sede federale al Comune di A. (art. 68 cpv. 3 LTF; **DTF 134 II 117** consid. 7).

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1.

Nella misura in cui è ammissibile, il ricorso è accolto. La sentenza emanata il 9 luglio 2024 dal Tribunale cantonale amministrativo è annullata.

2.

Le spese giudiziarie di fr. 20'000.-- sono poste a carico delle opposenti in solido.

3.

Comunicazione ai patrocinatori delle parti, al Tribunale di espropriazione e al Tribunale amministrativo del Cantone Ticino.

Losanna, 30 aprile 2025

In nome della I Corte di diritto pubblico
del Tribunale federale svizzero

Il Presidente: Haag

Il Cancelliere: Gadoni