

Tribunal fédéral – 1C_303/2025

I^{re} Cour de droit public

Arrêt du 3 novembre 2025

Bundesgericht – 1C_303/2025

I. öffentliche Abteilung

Urteile vom 3. November 2025

Propriété / possession

Eigentum / Besitz

Expropriation formelle,

montant de l'indemnité

Formelle Enteignung, Höhe

der Entschädigung

Art. 26 Cst.

Art. 26 BV



Expropriation formelle, montant de l'indemnité – Rappel des principes. Selon la jurisprudence, la valeur vénale d'un bien correspond au prix que le propriétaire du terrain exproprié aurait objectivement pu obtenir en le vendant sur le marché libre à la date pertinente à tout acquéreur potentiel (consid. 2.2). Dans le cadre d'une analyse comparative, il n'est pas critiquable d'exclure un prix par m2 convenu dans le cadre d'un contrat prévoyant l'inscription d'un droit de superficie. La valeur d'un tel droit repose sur de multiples facteurs et la valeur du terrain ne joue pas nécessairement un rôle déterminant (consid. 2.4).

Formelle Enteignung, Höhe der Entschädigung – Wiederholung der Grundsätze. Nach der Rechtsprechung entspricht der Verkehrswert eines Gutes dem Preis, den der Eigentümer des enteigneten Grundstücks objektiv am massgebenden Stichtag auf dem freien Markt von jedem potenziellen Käufer hätte erzielen können (E. 2.2). Im Rahmen einer Vergleichsanalyse ist es nicht zu beanstanden, einen Quadratmeterpreis auszuschliessen, der im Rahmen eines Vertrags mit Einräumung eines Baurechts vereinbart wurde. Der Wert eines solchen Rechts beruht auf zahlreichen Faktoren, und der Bodenwert spielt nicht notwendigerweise eine entscheidende Rolle (E. 2.4).

Composizione

Giudici federali Haag, Presidente,

Kneubühler, Mecca, Giudice supplente,

Cancelliere Gadoni.

Partecipanti al procedimento

A. SA,

patrocinata dall'avv. Luca Pagani,

ricorrente,

contro

Stato del Cantone Ticino, 6500 Bellinzona, rappresentato dal Dipartimento del territorio,

Sezione amministrativa immobiliare,

via Franco Zorzi 13, 6501 Bellinzona,

opponente,

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

Oggetto

Espropriazione formale,

ricorso contro la sentenza emanata il 28 aprile 2025

del Tribunale amministrativo del Cantone Ticino

(incarto n. 50.2024.7).

Fatti:

A.

La A. SA è proprietaria dei fondi part. jjj, kkk e III di Chiasso, tra di loro confinanti e situati in contiguità con via Comacini. Vi sorgono due edifici, una stazione di servizio e diversi parcheggi. I fondi part. n. kkk e III e una parte del fondo jjj sono attribuiti alla zona amministrativa commerciale intensiva a 7 piani (AC7) del piano regolatore comunale. La superficie rimanente del fondo part. jjj è inserita nella zona residenziale intensiva a 7 piani (RI7), i cui parametri edificatori corrispondono a quelli della zona AC7.

B.

Il 26 ottobre 2012 la Sezione amministrativa del Dipartimento del territorio del Cantone Ticino ha disposto la pubblicazione del progetto stradale e dei piani espropriativi concernenti gli interventi stradali, la nuova rotonda Volta e gli impianti semaforici sulla strada cantonale P2 su via dei Pedroni, via Comacini e Piazza Elvezia nel Comune di Chiasso. Il progetto prevedeva in particolare l'espropriazione definitiva di 13 m2 del fondo part. jjj e di 4 m2 del fondo part. n. kkk, limitrofi al campo stradale, per i quali lo Stato del Cantone Ticino ha offerto un importo di fr. 420.-- al m2. La A. SA ha presentato un'opposizione al progetto stradale che, dopo una serie di atti che non occorre qui evocare, è stato definitivamente approvato (sentenza 1C_217/2015 del 15 giugno 2015).

C.

Dopo la conclusione della procedura di approvazione del progetto stradale, gli atti sono stati trasmessi al Tribunale di espropriazione per il giudizio sulle pretese d'indennità dell'espropriata. Nell'ambito dell'udienza di conciliazione dinanzi a detta istanza, l'espropriante ha aggiornato l'indennità offerta per l'espropriazione parziale dei fondi part. jjj e kkk a fr. 600.-- al m2. Le parti hanno inoltre dato atto che l'anticipata immissione in possesso era avvenuta il 1° febbraio 2016. Con sentenza del 25 giugno

2024, il Tribunale di espropriazione si è pronunciato sull'indennità, riconoscendo in particolare all'espropriata, per la superficie di 17 m2 dei suddetti fondi espropriati in via definitiva, un'indennità di fr. 1'300.-- al m2, oltre interessi dal 1° febbraio 2016.

D.

Adito dall'espropriante, il Tribunale cantonale amministrativo ha parzialmente accolto il ricorso con sentenza del 28 aprile 2025. La Corte cantonale ha riformato il giudizio di primo grado, nel senso che l'indennità per l'espropriazione definitiva di 17 m2 dei fondi part. jjj e n. kkk è stata ridotta a fr. 750.-- al m2, oltre interessi dal 1° febbraio 2016.

E.

La A. SA impugna questa sentenza con un ricorso in materia di diritto pubblico e un ricorso sussidiario in materia costituzionale al Tribunale federale, chiedendo in via principale di riformarla nel senso di riconoscerle un'indennità di fr. 1'300.-- al m2, oltre interessi, per l'espropriazione dei 17 m2 delle suddette particelle. In via subordinata, postula il rinvio degli atti all'autorità inferiore per una nuova decisione. La ricorrente fa valere la violazione del diritto federale, del divieto dell'arbitrio e della garanzia della proprietà.

F.

La Corte cantonale si conferma nel suo giudizio. Lo Stato del Cantone Ticino chiede di respingere il ricorso nella misura della sua ammissibilità. La ricorrente ha comunicato di rinunciare alla presentazione di una replica, riconfermandosi nelle sue conclusioni.

Diritto:

1.

Il ricorso in materia di diritto pubblico è presentato tempestivamente contro una decisione finale dell'ultima istanza cantonale, che ha statuito definitivamente sull'indennità per l'espropriazione della superficie di 17 m2 dei fondi part. jjj e n. kkk. Il gravame adempie i requisiti degli art. 86 cpv. 1 lett. d, 90 e 100 cpv. 1 LTF. La ricorrente, proprietaria dei fondi oggetto dell'espropriazione, è legittimata a ricorrere giusta l'art. 89 cpv. 1 LTF. Essendo aperta la via del rimedio ordinario, con il quale può essere censurata anche la violazione dei diritti costituzionali (**DTF 133 I 201** consid. 1), il ricorso sussidiario in materia costituzionale (art. 113 segg. LTF) non è proponibile.

2.

2.1. La ricorrente riconosce che il "dies aestimandi" è in concreto il 1° febbraio 2016 e che il valore della superficie espropriata deve essere determinato sulla base del metodo statistico-comparativo, applicato dalla Corte cantonale. Contesta tuttavia il fatto che siano stati scartati dalla valutazione due

transazioni (quella riguardante il fondo part. qqq e quella concernente le particelle rrr e sss), che avrebbero per oggetto dei terreni analoghi a quelli interessati dall'esproprio e presenterebbero valori attendibili.

2.2.

2.2.1. Adito con un ricorso in materia di diritto pubblico interposto contro un'indennità espropriativa cantonale, il Tribunale federale dispone di un libero potere d'esame nella misura in cui è in discussione il principio stesso dell'indennità o la determinazione del suo ammontare in modo metodologicamente corretto, come pure la conformità del diritto cantonale all'esigenza della piena indennità sancita dall'art. 26 cpv. 2 Cost. Per contro, alla stregua degli accertamenti di fatto dell'istanza cantonale, l'applicazione del diritto cantonale disciplinante le modalità di fissazione dell'indennità e il risultato della stima possono essere controllati dal Tribunale federale unicamente sotto il profilo ristretto dell'arbitrio (**DTF 141 I 113** consid. 6.2; **138 II 77** consid. 6.3).

2.2.2. Giusta l'art. 26 cpv. 2 Cost., in caso d'espropriazione, o di restrizione equivalente della proprietà, è dovuta piena indennità. L'art. 9 della legge ticinese di espropriazione, dell'8 marzo 1971 (LEspr/TI; RL 710.100) ribadisce questo principio (cfr. art. 16 LEspr [RS 711]), il quale esige che l'espropriato non subisca perdite, né consegua guadagni dall'espropriazione e sia quindi posto sotto il profilo economico come se la cessione di terreno non avesse avuto luogo (**DTF 122 I 168** consid. 4b/aa pag. 177).

L'art. 11 LEspr/TI, che riprende in sostanza il contenuto del diritto federale (cfr. art. 19 LEspr), prevede che l'indennità deve comprendere tutti i pregiudizi derivanti all'espropriato in seguito all'estinzione o alla limitazione dei suoi diritti e segnatamente: l'intero valore venale del diritto espropriato (lett. a); nel caso di espropriazione parziale di un fondo o di più fondi economicamente connessi inoltre, l'importo di cui il valore venale della frazione residua viene diminuito (lett. b); il corrispettivo di tutti gli altri pregiudizi subiti dall'espropriato, in quanto siano prevedibili, nel corso ordinario delle cose, come conseguenza dell'espropriazione (lett. c). Secondo la giurisprudenza, il valore venale di un fondo è l'importo che il proprietario del terreno espropriato avrebbe oggettivamente potuto conseguire vendendolo sul libero mercato al giorno determinante a un qualsiasi potenziale acquirente (**DTF 122 II 246** consid. 4a; sentenza 1C_272/2015 del 29 settembre 2015 consid. 3.3, in: RtiD I-2016 pag. 86 segg.).

2.3. La Corte cantonale ha stabilito l'indennità espropriativa sulla scorta del metodo statistico-comparativo, secondo cui il valore venale del terreno espropriato deve essere stabilito sulla base di un confronto dei prezzi pagati per beni simili e in analoga situazione poco prima del "dies aestimandi" (**DTF 122 II 337** consid. 5a e rinvii).

La Corte cantonale non ha condiviso la scelta dei negozi giuridici presi in considerazione dal Tribunale di primo grado, che si era essenzialmente fondato su due transazioni. La prima, concernente il fondo part. qqq, situato nella zona AC7 e gravato nel 2009 con un diritto di superficie per sé stante e permanente, il cui canone era stato stabilito dalle parti sulla base di un valore del terreno di fr. 1'200.-- al m2. La seconda, avente per oggetto l'alienazione, nel 2015, tramite un'asta pubblica, dei fondi part. rrr e sss del Comune di Chiasso, situati nella zona EAPm, con destinazione mista privata e pubblica, per un prezzo di fr. 1'138.38 al m2. La Corte cantonale ha ritenuto questi valori esageratamente elevati rispetto a quelli di altre transazioni. Ha in particolare rilevato ch'essi erano superiori del 42 % e del 50 % rispetto al valore più vicino (ossia quello della particella ttt oggetto di una compravendita per un prezzo di fr. 800.-- al m2). Ha inoltre ritenuto che le circostanze delle alienazioni concorrevano ad escludere la presa in considerazione di tali transazioni. Il fondo part. qqq non è infatti stato oggetto di una compravendita, ma è stato gravato con un diritto di superficie per sé stante e permanente, come la particella contigua uuu, allo scopo di erigervi un grande magazzino, che è effettivamente sorto su un'area complessiva di 4'786 m2. La Corte cantonale ha rilevato che il valore di fr. 1'200.-- al m2 attribuito al fondo part. qqq non può essere ritenuto indicativo del valore del mercato immobiliare al

momento determinante, in quanto pattuito nel contesto di un contratto di diritto di superficie, con specifiche clausole contrattuali e obblighi alla scadenza del contratto: esso rifletteva unicamente un aspetto considerato dalle parti per definire il canone del diritto di superficie. Quanto ai fondi part. rrr e n. sss, la Corte cantonale ha rilevato ch'essi sono stati venduti dal Comune mediante un'asta pubblica, si trovano in una zona diversa del piano regolatore (zona EAPm con destinazione mista privata e pubblica), e non costituiscono pertanto un valido termine di paragone.

I giudici cantonali hanno inoltre scartato le transazioni concernenti i fondi situati nella zona RI6, siccome diversa dalle zone AC7 e RI7 in oggetto, così come le transazioni relative alle part. vvv e www, avvenute negli anni 2000, 2001 e 2004 e pertanto troppo lontane nel tempo. Hanno parimenti escluso la transazione riguardante il fondo part. xxx, oggetto di una compravendita per fr. 475.54 al m2, ritenendo tale valore eccessivamente basso ove si consideri che il valore della compravendita immediatamente superiore lo superava del 47 %. È infine pure stato escluso il prezzo di fr. 727.85 al m2 pagato per la vendita del fondo part. yyy, di una superficie di soli 158 m2e acquistato dai comproprietari del fondo vicino, ciò che poteva avere influito sulla formazione del prezzo.

La Corte cantonale ha, in conclusione, stabilito l'indennità espropriativa sulla base delle transazioni rimanenti concernenti i fondi nelle zone AC7 e RI7, ossia quella relativa alla particella zzz, venduta nel 2006 per fr. 700.-- al m2, e quella concernente la particella ttt, venduta nel 2007 per fr. 800.-- al m2. Rilevato che questi fondi presentavano gli stessi parametri edificatori di quelli espropriati e si trovavano in una situazione simile, segnatamente sotto il profilo dell'urbanizzazione, e che non risultavano circostanze particolari tali da avere influito sul prezzo conseguito, la Corte cantonale ha stabilito nel valore medio di fr. 750.-- al m2 il valore venale della superficie di 17 m2 oggetto dell'espropriazione. Ha quindi riconosciuto a questo titolo alla ricorrente un'indennità di fr. 12'750.-- (fr. 750.-- x 17).

2.4. La ricorrente non contesta il metodo applicato dalla Corte cantonale, ma la scelta delle transazioni comparative. Critica essenzialmente il fatto che siano state escluse le transazioni concernenti il fondo part. qqq (fr. 1'200.-- al m2) e i fondi part. rrr e sss (fr. 1'138.38 al m2). Riguardo al primo fondo (part. qqq), in cui sorge ora un supermercato, la ricorrente adduce che il valore di fr. 1'200.-- al m2 sarebbe attendibile ove si consideri che anche sul suo fondo part. jjj si troverebbe un centro commerciale simile. Sostiene che queste attività commerciali disterebbero tra di loro soltanto poche centinaia di metri e sarebbero situate in una "zona altamente strategica", accanto alle principali vie di collegamento da e per l'Italia. La ricorrente ritiene altamente improbabile che un attore importante del commercio, quale sarebbe in concreto il titolare del diritto di superficie sul fondo part. qqq, abbia accettato di eseguire i calcoli per stabilire il relativo canone sulla base di un valore di fr. 1'200.-- al m2 se il suo valore effettivo fosse stato di soli fr. 750.-- al m2. Con questa argomentazione, la ricorrente non mette seriamente in discussione la valutazione e le modalità di fissazione dell'indennità espropriativa della Corte cantonale. La ricorrente omette di considerare che il valore di fr. 1'200.-- al m2 non costituisce il risultato di una compravendita del fondo part. qqq, ma rappresenta unicamente un valore convenuto dalle parti per calcolare il canone del diritto di superficie. La determinazione del valore del diritto di superficie deve infatti tenere conto del fatto che il superficiario non è proprietario del terreno (art. 779 cpv. 1 CC) e si fonda su molteplici elementi. Questo valore può essere determinato fondandosi su metodi diversi, nell'ambito dei quali il valore del fondo non assume necessariamente un'importanza decisiva (sentenza 5A_985/2022 del 28 settembre 2023 consid. 3.3.3.2 e 3.4). Non è quindi di per sé criticabile che, alla luce della sufficiente disponibilità di altri fondi situati nelle stesse zone del piano regolatore e oggetto di contrattazioni ordinarie sul libero mercato, la Corte cantonale non si sia fondata sul valore di fr. 1'200.-- al m2. Come detto, questo valore è stato utilizzato dalle parti nell'ambito del contratto di costituzione del diritto di superficie solo quale fattore, tra altri, per determinarne il canone.

Per quanto concerne la vendita dei fondi part. rrr e sss, la Corte cantonale non l'ha presa in considerazione a titolo di confronto, siccome le particelle sono state alienate dal Comune di Chiasso a

seguito di un'asta pubblica e sono situate nella zona EAPm del piano regolatore comunale, che prevede un'utilizzazione sia privata di tipo commerciale e abitativo sia di interesse pubblico. La ricorrente adduce che si tratterebbe per contro di un oggetto di paragone pertinente, giacché la destinazione di natura pubblica di questi terreni avrebbe avuto un effetto negativo sul loro prezzo. Sostiene che, in assenza dei vincoli di interesse pubblico, il prezzo sarebbe anche stato superiore ai fr. 1'138.38 al m2 pagati in concreto e rileva che il piede d'asta di fr. 1'100.-- al m2 stabilito dal Municipio era fondato su una perizia ed era attendibile, tant'è che i fondi sono per finire stati aggiudicati ad un prezzo superiore. La ricorrente non si confronta con l'utilizzazione prevista per la zona EAPm dall'art. 49 n. 1 e 5 delle norme di attuazione del piano regolatore del Comune di Chiasso (NAPR). Questa disposizione, esplicitamente richiamata dalla Corte cantonale, prevede per la zona in questione un disciplinamento specifico, distinto da quello applicabile alle zone AC7 e RI7 in cui sono situate le particelle della ricorrente. Laddove sostiene che la destinazione d'interesse pubblico inciderebbe negativamente sul prezzo, la ricorrente disattende che in concreto la zona EAPm è di carattere misto e consente un'utilizzazione plurima, anche con contenuti di tipo commerciale ed abitativo (cfr. art. 49 n. 5 lett. b NAPR). La fissazione di un piede d'asta, e quindi di un valore minimo di partenza, da parte del venditore, e la contestuale vendita dei fondi mediante un'asta pubblica costituiscono inoltre circostanze non ordinarie, che possono condurre a un importo diverso da quello che il proprietario avrebbe oggettivamente potuto conseguire vendendo normalmente il fondo a un qualsiasi acquirente. È pertanto in modo sostenibile che, in presenza di sufficienti transazioni avvenute nell'ambito di contrattazioni usuali concernenti dei fondi situati nella stessa zona di utilizzazione, la Corte cantonale non ha considerato quale valido termine di paragone il prezzo della vendita tramite asta pubblica dei fondi part. rrr e sss.

Per il resto, la ricorrente non si confronta puntualmente con le due transazioni prese in considerazione dalla Corte cantonale quali valide basi di confronto (part. zzz e part. ttt) e non dimostra che il risultato della stima sarebbe manifestamente insostenibile. La ricorrente non sostiene in particolare che i prezzi di queste compravendite (fr. 700.-- al m2, rispettivamente fr. 800.-- al m2) sarebbero inattendibili, né che occorrerebbe prendere in considerazione un numero maggiore di contrattazioni. Peraltro, il solo fatto che le contrattazioni prese in considerazione non siano numerose non costituisce di per sé un abuso o un eccesso del potere di apprezzamento. Anche singoli confronti di compensi possono infatti permettere conclusioni sul livello generale dei prezzi e possono quindi di principio essere presi in considerazione per fissare l'indennità, quando siano esaminati accuratamente e quando non risulti che circostanze insolite abbiano influito sulla conclusione del contratto ([DTF 122 I 168](#) consid. 3a; sentenza 1A.28/2005 del 29 luglio 2005 consid. 2.3, in: RtiD I-2006 pag. 187 segg.). La ricorrente non dimostra che simili circostanze sarebbero realizzate nel caso concreto. Si limita a rimproverare genericamente alla Corte cantonale di non avere considerato l'incremento di valore dei due fondi presi a confronto dalla data delle rispettive transazioni (2006 e 2007) alla data determinante per la valutazione dell'indennità (2016). Adduce altresì che i giudici cantonali non avrebbero tenuto conto della specificità dei fondi oggetto dell'esproprio, segnatamente della loro situazione e dell'ampia disponibilità di posteggi. Non censura tuttavia d'arbitrio la valutazione della Corte cantonale, secondo cui i fondi part. zzz e ttt, ubicati nelle stesse zone di utilizzazione AC7 e RI7, presentano similitudini significative sotto il profilo della situazione e dell'urbanizzazione rispetto a quelli oggetto della stima. Né la ricorrente adduce elementi concreti riguardo all'andamento del mercato immobiliare a Chiasso nel periodo invocato, tale da giustificare un adeguamento del valore di fr. 750.-- al m2 stabilito dalla Corte cantonale. Contrariamente all'opinione della ricorrente, non si tratta al proposito di una circostanza notoria.

2.5. La ricorrente sostiene poi succintamente che occorrerebbe pure tenere conto della perdita di valore della parte residua dei suoi fondi, ritenuto che sulla particella n. kkk è stata ridotta l'area di transito e di sosta per i veicoli, mentre sulla particella jjj è stata soppressa una doppia colonna di distribuzione dei carburanti, ciò che avrebbe avuto ripercussioni sul valore commerciale dei fondi.

La ricorrente non fa tuttavia valere una violazione dell'art. 11 lett. b LEspr/TI, che disciplina l'indennità per la diminuzione del valore venale della frazione residua del fondo nel caso di una sua espropriazione parziale. Disattende inoltre che dinanzi alla Corte cantonale era litigioso unicamente l'importo dell'indennità per la superficie di 17 m² espropriata in via definitiva, sicché la questione di un eventuale minor valore della frazione residua dei fondi non è stata esaminata dai precedenti giudici. La ricorrente non sostiene che la Corte cantonale avrebbe determinato in modo errato l'oggetto del litigio o avrebbe ommesso a torto di pronunciarsi su determinati elementi dell'indennità, violando il suo diritto di essere sentita (art. 29 cpv. 2 Cost.). La censura non adempie i requisiti di motivazione degli art. 42 cpv. 2 e 106 cpv. 2 LTF e non deve pertanto essere vagliata oltre.

3.

Ne segue che il ricorso deve essere respinto nella misura della sua ammissibilità. Le spese seguono la soccombenza e sono quindi poste a carico della ricorrente (art. 66 cpv. 1 LTF). Non si assegnano ripetibili ad autorità vincenti (art. 68 cpv. 3 LTF).

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1.

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

2.

Le spese giudiziarie di fr. 1'000.-- sono poste a carico della ricorrente.

3.

Comunicazione alle parti, al Tribunale di espropriazione e al Tribunale amministrativo del Cantone Ticino.

Losanna, 3 novembre 2025

In nome della I Corte di diritto pubblico

del Tribunale federale svizzero

Il Presidente: Haag

Il Cancelliere: Gadoni