

## I Servizi generali

### Nuove disposizioni LPT – indennizzo dei proprietari a seguito di declassamento o riduzione delle possibilità edificatorie

#### 1. Premessa

La revisione della legge federale sulla pianificazione del territorio del 22 giugno 1979 (LPT, RS 700) entrata in vigore il 1. maggio 2014, ha lo scopo di *“arginare l’espansione disordinata degli insediamenti nel territorio e – grazie a uno sviluppo centripeto più accentuato degli insediamenti – migliorare la protezione delle superfici coltivate”* (Messaggio concernente la revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio del 20 gennaio 2010, p. 8, RU 2014 899; FF 2010 931). In concreto i Cantoni, di concerto con i Comuni, dovranno valutare la situazione sul proprio territorio e, in caso di sovradimensionamento delle zone edificabili, apportare progressivamente dei correttivi attraverso atti pianificatori. Questi atti concretamente si tradurranno in declassamenti, nel senso ampio del termine, di zone edificabili in zone non edificabili. E’ pure possibile che, in determinati casi, siano adottate riduzioni di parametri edificatori. Ne consegue la necessità degli enti pianificanti di valutare l’assegnazione di eventuali indennizzi ai proprietari dei fondi toccati.

#### 2. La riduzione delle zone edificabili sovradimensionate

Il principio della riduzione delle zone edificabili è ancorato nel nuovo art. 15 LPT, nell’ispecie nel capoverso 2, da leggersi congiuntamente al capoverso 1:

##### Art. 15 Zone edificabili

<sup>1</sup> Le zone edificabili vanno definite in modo da soddisfare il fabbisogno prevedibile per 15 anni.

<sup>2</sup> Le zone edificabili sovradimensionate devono essere ridotte.

<sup>3</sup> L’ubicazione e le dimensioni delle zone edificabili vanno coordinate al di là dei confini comunali, rispettando gli scopi e i principi della pianificazione del territorio. In particolare occorre conservare le superfici per l’avvicendamento delle colture e rispettare la natura e il paesaggio.

<sup>4</sup> Un terreno può essere assegnato a una zona edificabile se:

- a. è idoneo all’edificazione;
- b. sarà prevedibilmente necessario all’edificazione, urbanizzato ed edificato entro 15 anni, anche in caso di sfruttamento coerente delle riserve interne d’utilizzazione delle zone edificabili esistenti;
- c. le superfici coltivate non sono frazionate;
- d. la sua disponibilità è garantita sul piano giuridico; e
- e. l’assegnazione consente di attuare quanto disposto nel piano direttore.

<sup>5</sup> La Confederazione e i Cantoni elaborano congiuntamente direttive tecniche per l’assegnazione di terreni alle zone edificabili, segnatamente per il calcolo del fabbisogno di tali zone.

L'art. 5a cpv. 4 dell'ordinanza sulla pianificazione del territorio del 28 giugno 2000 (OPT; RS 700.1) chiede ai Cantoni con zone edificabili palesemente sovradimensionate di indicare le misure con cui intendono adempiere le esigenze dell'art. 15 LPT, la relativa tempistica e le indicazioni necessarie per ridurre il dimensionamento complessivo.

Si tratta pertanto di apportare dei correttivi alle zone edificabili, riducendone la superficie o limitandone la capacità edificatoria. In entrambi i casi si è di fronte a restrizioni della proprietà che, a dipendenza delle circostanze, potrebbero dare diritto a un indennizzo.

In ogni caso, prima di procedere alla riduzione delle zone edificabili si dovrà adattare il piano direttore come prescritto dagli articoli 8 e 8a LPT entro cinque anni dall'entrata in vigore della modifica della LPT (in concreto dal 1. maggio 2014, art. 38a cpv. 1 LPT). Fino a quel momento non è data al Cantone la possibilità di aumentare la superficie complessiva delle zone edificabili delimitate con decisione cresciuta in giudicato (art. 38a cpv. 2 LPT).

### 3. Il diritto all'indennità

La proprietà è garantita dall'art. 26 della Costituzione federale della Confederazione svizzera del 18 aprile 1999 (Cost., RS 101). L'art. 26 cpv. 2 Cost. prevede che *"in caso di espropriazione o di restrizione equivalente della proprietà è dovuta piena indennità"*. Il principio della piena indennità per le restrizioni equivalenti a espropriazione, derivanti da atti pianificatori è ribadito dall'art. 5 cpv. 2 LPT.

Nel 1965 il Tribunale Federale (TF) nella decisione "Barret" ha stabilito la nozione di espropriazione materiale, sostanzialmente rimasta invariata nel tempo. Secondo questa definizione, vi è espropriazione materiale quando l'uso attuale o il prevedibile uso futuro di una cosa è vietato o limitato in modo particolarmente grave, così che il proprietario è privato di una delle facoltà essenziali derivanti dal diritto di proprietà. Una limitazione di minore importanza può ugualmente costituire espropriazione materiale se colpisce uno solo o un numero limitato di proprietari, in modo tale che se fosse negato loro l'indennizzo, dovrebbero sopportare un sacrificio particolarmente grave e incompatibile con il principio di uguaglianza (DTF 91 I 329).

Le privazioni della facoltà di edificare possono costituire, a seconda dei casi, misure pianificatorie equivalenti a espropriazione materiale, atte a conferire il diritto a un indennizzo. A tale proposito, la giurisprudenza ha sviluppato le nozioni di dezonamento e non azzonamento (DTF 109 Ib 13 consid. 4a, JdT 1985 I 518).

## 4. Non azzonamento/dezonamento

### 4.1 Non azzonamento

a) Si parla di **non azzonamento** (*non-classement, Nichteinzonung*) nei casi in cui è adottato per la prima volta un piano regolatore conforme al diritto federale, mediante il quale un fondo viene attribuito alla zona non edificabile, anche se in precedenza lo stesso fondo si trovava in zona edificabile (DTF 122 II 236 consid. 5c).

Il Tribunale federale ha ritenuto di essere in presenza di un regime di non azzonamento non solamente in caso di misure restrittive prese nei confronti di piani adottati prima del 1. gennaio 1980, ma anche in caso di declassamenti intervenuti per rapporto a piani regolatori posteriori a tale data, ma materialmente non conformi alla LPT (DTF 122 II 326 consid. 5c; 131 II 728 consid. 2.3). E' materialmente contrario alla LPT il piano regolatore sovradimensionato o che non ha delimitato la zona edificabile conformemente ai criteri degli art. 1 e 3 LPT (DTF 123 II 487; STF 1A.155/1999). Questa giurisprudenza è stata confermata ancora recentemente (STF 1C\_66/2012 consid. 2.2; 1C\_573/2011 consid. 3.2 e 1C\_581/2011).

b) Il non azzonamento non dà luogo di principio ad alcuna indennità, salvo nei casi, eccezionali, in cui vengano adempite cumulativamente le seguenti condizioni (DTF 121 II 417 consid. 4b, JdT 1996 I 403):

- il fondo in questione è pronto all'edificazione o almeno dotato delle infrastrutture di urbanizzazione primaria;
- il terreno è situato nel perimetro del PGS conformemente alla legislazione in materia di protezione delle acque;
- il proprietario ha sopportato delle spese considerevoli per l'urbanizzazione e l'edificazione del fondo.

Inoltre, un indennizzo potrebbe essere giustificato in base al principio della protezione della buona fede, quando le circostanze sono tali per cui il terreno avrebbe già dovuto essere attribuito alla zona edificabile, come pure quando il fondo si trova in un comprensorio già in gran parte edificato, cosicché il proprietario poteva considerare il suo fondo come molto verosimilmente edificabile per sua sola iniziativa (DTF 121 II 417 consid. 4b).

### 4.2 Dezonamento

a) Nel caso di **dezonamento** (*déclassement, Auszonung*) il terreno assegnato alla zona edificabile da un piano regolatore conforme alla LPT è attribuito, nell'ambito di una revisione, ad una zona agricola, protetta, verde, senza destinazione specifica o ad un'altra zona non edificabile (DTF 122 II 339; 121 II 417).

Si è di fronte ad un dezonamento anche nel caso di ulteriore modifica di un piano inizialmente conforme alla LPT, ma divenuto successivamente contrario al diritto federale (DTF 131 II 728 consid. 2.3). Di principio quindi anche i casi di riduzione della zona edificabile ai sensi dell'art. 15 cpv. 2 LPT, nell'ambito della revisione di un piano regolatore inizialmente conforme alla LPT (ad esempio perché correttamente dimensionato al momento della sua adozione) sono dei dezonamenti.

**b)** Non tutti i casi di dezonamento comportano un indennizzo per il proprietario. Una zona edificabile stabilita conformemente al diritto federale non è immutabile, ma può e deve essere adattata ai nuovi bisogni dettati dalle modifiche delle circostanze e delle basi legali. Infatti, il proprietario di un fondo sito in zona edificabile, ma non ancora edificato, deve tenere in considerazione la possibilità di una modifica della situazione giuridica, poiché la garanzia della proprietà non dà diritto di esigere che un fondo resti per sempre in una zona edificabile e che le quantità edificatorie rimangano immutate (DTF 123 II 481 consid. 6c).

Per stabilire il diritto ad un indennizzo in caso di dezonamento, si deve esaminare se la facoltà di edificare avrebbe potuto verosimilmente essere esercitata entro un futuro prossimo (DTF 131 II 728 consid. 2.6). Il TF ha precisato la nozione di *futuro prossimo* restringendola all'esame della possibilità di edificare *nel giorno* dell'entrata in vigore della misura pianificatoria che limita il diritto di proprietà (DTF 132 II 218 consid. 2.3 e 2.4, STF 1C\_449/2009 consid. 7.1 e 7.2); in Ticino tale momento coincide di regola con l'approvazione del piano regolatore da parte del Consiglio di Stato, che esplica effetto costitutivo (cfr. STA 50.2014.6 del 23.9.2015 consid. 3).

In pratica l'esame dell'edificabilità del fondo comporta la verifica, nel giorno determinante, della situazione generale: dello stato della pianificazione comunale e cantonale (DTF 116 Ib 159 consid. 6b; 113 Ib 133 consid. 4c; STF 1A.122/2002 consid. 3.2), della situazione e delle caratteristiche del fondo e della sua urbanizzazione (STF 1A.305/1997; 1A.193/2006). L'intenzione del proprietario di edificare non è determinante; nondimeno, nella valutazione dell'entità della restrizione l'autorità può prendere in considerazione il fatto che il proprietario non abbia intrapreso passi concreti in vista dell'edificazione (STF 1C\_510/2009 consid. 3 e 4.3). In questo modo il diritto a beneficiare di un indennizzo in caso di dezonamento è perciò da escludere in tutti quei casi in cui il proprietario non ha materializzato le proprie intenzioni di edificare, segnatamente quando non abbia intrapreso nulla per valorizzare il suo terreno in vista della costruzione, cosicché alla scadenza dell'orizzonte pianificatorio di 15 anni, il fondo si trova ancora nella situazione in cui era al momento dell'azzoneamento (cfr. JEAN-MICHEL BRAHIER/PIERRE PERRITAZ, LAT révisée, dézouage et indemnisation des propriétaires, in: Journées suisses du droit de la construction 2015, Pour tous ceux qui construisent ..., Friburgo 2015, p. 77).

## 5. Limitazione parziale delle facoltà edificatorie

A differenza dei casi trattati sopra, in cui il proprietario è (completamente) privato della facoltà di edificare, vi possono essere misure pianificatorie che limitano soltanto l'esercizio di tale prerogativa. Ciò si verifica con la riduzione dei parametri edificatori, il cambiamento di destinazione (nel contesto di una zona edificabile), la definizione di linee di costruzione, l'imposizione di vincoli di conservazione della sostanza edilizia esistente, ecc.

Per costante giurisprudenza, le restrizioni della proprietà che limitano (ma non impediscono) lo sfruttamento edilizio danno luogo a espropriazione materiale, con obbligo di indennizzo, solo se non consentono più un'utilizzazione economicamente ragionevole (DTF 123 II 481 consid. 6d; 117 Ib 262 consid. 2a; 112 Ib 263 consid. 4; 111 Ib 257 consid. 4b; 110 Ib 359 consid. 2b; 109 Ib 116 consid. 3b; STF 1C\_443/2011 consid. 2.4; 1C\_487/2009 consid. 2.2; 1C\_323/2007 consid. 4.2; 1A.95/1994 consid. 5a; 1A.120/1993 del 23 maggio 1995, consid. 5 b e d).

La giurisprudenza del TF ha stabilito che una riduzione dei parametri edificatori pari ad un terzo e una svalutazione del 20% del valore non costituisce di per sé un caso di espropriazione materiale, se il proprietario può ritrarre dal suo fondo un profitto economico apprezzabile (STF 1C\_487/2009). Il TF ha precisato comunque che questa percentuale non costituisce un limite assoluto.

Di recente il Tribunale cantonale amministrativo è andato oltre questa percentuale. Con una sentenza del 23 settembre 2015 (inc. 50.2014.6), l'ultima istanza cantonale non ha infatti riconosciuto alcun indennizzo ai proprietari toccati dall'adozione di un piano particolareggiato di quartiere (quartiere Soldini, Chiasso) che comportava una diminuzione dell'indice di sfruttamento e l'imposizione di linee di arretramento e di costruzione, per una riduzione della superficie utile lorda da 3'799.50 mq a 1'773.10 mq. Nonostante la riduzione pari al 50% delle capacità edificatorie, il Tribunale ha escluso l'espropriazione materiale poiché, in primis i nuovi vincoli *“hanno lasciato intatta la possibilità di usare in modo economicamente ragionevole il possesso e nel complesso non ne hanno pregiudicato l'uso in misura tale da privare i proprietari di una delle facoltà discendenti dal loro diritto di proprietà; li hanno tutt'al più limitati nell'esercizio di detto diritto, ma non con una incidenza talmente grave ed insopportabile, da far insorgere un'espropriazione materiale”*. Secondariamente, *“perché le misure pianificatorie non hanno mortificato alcuna concreta aspirazione di edificazione dei ricorrenti, che da decenni possiedono il terreno senza aver mai manifestato l'intenzione di sfruttarlo in maniera diversa”* (STA 50.2014.6 del 23.9.2015 consid. 4.1).

## 6. Conclusioni

L'applicazione del nuovo art. 15 cpv. 2 LPT, quindi l'eventuale diminuzione delle zone edificabili, comporterà per i Comuni, quali enti pianificanti, l'onere di valutare per ogni singolo caso il diritto o meno all'indennizzo per i proprietari toccati. Per procedere a tale valutazione l'iter da seguire è quello della distinzione innanzitutto dei casi di non azionamento da quelli di dezonamento. La qualifica di dezonamento non comporterà automaticamente un diritto all'indennizzo, dovendo essere verificata la possibilità di edificare in un futuro prossimo. La giurisprudenza più recente ha limitato la nozione di *futuro prossimo* ai casi in cui il proprietario abbia comunque intrapreso dei passi concreti per edificare, sopportando delle spese. E' pertanto escluso un indennizzo di fronte alla semplice intenzione di costruire. In questo modo i casi di indennizzo saranno limitati unicamente laddove, attraverso l'adozione di nuove misure pianificatorie, si sarà prodotto un reale pregiudizio.

Anche in ambito di riduzione di parametri edificatori la giurisprudenza tende a limitare il diritto all'indennizzo unicamente nei casi in cui al proprietario sia pregiudicato in modo grave l'uso del fondo, dove per grave si considera una restrizione delle potenzialità edificatorie superiore al 50%.

PER L'UFFICIO GIURIDICO



Avv. Alessia Leoni Romelli