



---

Corte I  
A-6946/2015

## Sentenza del 19 dicembre 2017

---

Composizione

Giudici Claudia Pasqualetto Péquignot (presidente del collegio), Jürg Steiger, Maurizio Greppi, cancelliera Sara Pifferi.

---

Parti

**Ufficio federale delle strade USTRA,**  
3003 Bern,  
rappresentato dalla Repubblica e Cantone Ticino,  
Dipartimento del territorio, Via Franco Zorzi 13,  
casella postale 2170, 6501 Bellinzona,  
ricorrente,

contro

**A.\_\_\_\_\_**,  
patrocinata dall'avv. Gianluca Padlina,  
controparte,

**Commissione federale di stima 13° Circondario  
(Ticino e Grigioni),**  
c/o avv. Filippo Gianoni, presidente,  
Via Visconti 5, casella postale 1018, 6501 Bellinzona,  
autorità inferiore.

---

Oggetto

Procedura di espropriazione per la sistemazione dello svincolo della A2 di Mendrisio.

**Fatti:****A.**

Con decisione 11 marzo 2005, il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e della comunicazione (di seguito: DATEC) – su richiesta dell'allora Amministrazione immobiliare e delle strade nazionali del Cantone Ticino – ha deciso l'istituzione di una zona riservata concernente fra le tante le particelle n. \*\*\*1, \*\*\*2 e \*\*\*3 del Registro fondiario definitivo (RFD) del Comune di X.\_\_\_\_\_ (Sezione Y.\_\_\_\_\_) ubicate in località « La Tana », con lo scopo di salvaguardare la disponibilità dell'area per l'organizzazione dello svincolo di Mendrisio ai sensi dell'art. 14 della legge federale dell'8 marzo 1960 sulle strade nazionali (LSN, RS 725.11). Detta misura è stata confermata dal Consiglio federale con decisione 21 dicembre 2005, previa consultazione dei proprietari interessati.

**B.**

In data 11 luglio 2008 l'Ufficio federale delle strade (di seguito: USTRA) ha inoltrato al DATEC la richiesta d'approvazione dei piani per la riorganizzazione dello svincolo autostradale di Mendrisio sulla A2 di Mendrisio, dal km 6.167 al km 10.32 (corsia Sud-Nord), dal km 8.220 al km 6.167. Dal 19 agosto 2008 al 19 settembre 2008 il progetto è stato sottoposto all'inchiesta pubblica mediante pubblicazione presso i Comuni toccati (a quel tempo: Mendrisio, Rancate e Ligornetto) e nel Foglio Ufficiale del Cantone Ticino (FU 67/2008).

**C.**

La realizzazione del predetto progetto comporta l'espropriazione in via definitiva o temporanea di vari fondi, tra cui in particolare quella delle due particelle n. \*\*\*1 e \*\*\*4 del Registro fondiario definitivo (di seguito: RFD) del Comune di X.\_\_\_\_\_ (Sezione Y.\_\_\_\_\_), di proprietà della società anonima A.\_\_\_\_\_, con sede a X.\_\_\_\_\_ (di seguito: espropriata), come segue:

particella n. \*\*\*1 – espropriazione definitiva di 4'442 m<sup>2</sup>;  
(di 12'729 m<sup>2</sup>) – occupazione temporanea di 2'233 m<sup>2</sup>.

particella n. \*\*\*4 – compenso ecologico di 371 m<sup>2</sup>;  
(di 371 m<sup>2</sup>)

**D.**

Con decisione 31 ottobre 2011, il DATEC ha evaso le opposizioni al progetto ai sensi dei considerandi e le domande ai sensi degli artt. 7-10 della legge federale del 20 giugno 1930 sulla espropriazione (LEspr,

RS 711) e approvato i piani del progetto esecutivo. Nove opposizioni sono state trasmesse per evasione delle pretese espropriative alla Commissione federale di stima del 13° Circondario (Ticino e Grigioni; di seguito: CFS).

La predetta decisione è poi stata confermata su ricorso dal Tribunale amministrativo federale con sentenza A-6547/2011 del 22 ottobre 2013.

#### **E.**

Con decisione 17 agosto 2012, il Presidente della CFS ha aperto la procedura di stima per l'acquisizione dei diritti necessari alla realizzazione delle opere e ha composto il collegio giudicante.

#### **F.**

L'anticipata immissione in possesso è stata concessa, salvo un'eccezione, da tutti gli espropriati. Per i casi nei quali non sono stati raggiunti accordi, la CFS ha effettuato le udienze di conciliazione il 2 maggio 2013 e i sopralluoghi il 12 febbraio 2014. Alle parti è stata concessa la facoltà di presentare memorie conclusive scritte.

#### **G.**

Durante l'udienza di conciliazione tenutasi il 2 maggio 2013, per le particelle n. \*\*\*1 e \*\*\*4 RFD del Comune di X.\_\_\_\_\_, (Sezione Y.\_\_\_\_\_), l'USTRA – in qualità di espropriante – ha proposto 20 franchi/m<sup>2</sup> per la superficie a prato ed ha osservato che il compenso ecologico è limitato alla rivitalizzazione delle rive del fiume V.\_\_\_\_\_ e della W.\_\_\_\_\_i. L'espropriata, ha invece chiesto, come alla notifica di pretese, 350 franchi/m<sup>2</sup> per l'espropriazione definitiva parziale della particella n. \*\*\*1, 100 franchi/m<sup>2</sup> per l'occupazione temporanea della particella n. \*\*\*1 e 150/80 franchi/m<sup>2</sup> per compenso economico della particella n. \*\*\*4.

#### **H.**

Con scritto 16 agosto 2013, in rapporto alla particella n. \*\*\*1 RFD del Comune di X.\_\_\_\_\_ (Sezione Y.\_\_\_\_\_) l'espropriata ha chiesto un'indennità per espropriazione parziale definitiva di 450 franchi/m<sup>2</sup> e un'indennità per l'occupazione temporanea di 100 franchi/m<sup>2</sup> all'anno. In rapporto alla particella n. \*\*\*4 RFD del Comune di X.\_\_\_\_\_ (Sezione Y.\_\_\_\_\_), essa ha chiesto 284'850 franchi e 31'680 franchi per compenso ecologico. Oltre a dette indennità, essa ha poi chiesto 500'000 franchi per immissioni foniche, 500'000 franchi per deturpazione del paesaggio e 100'000 franchi per l'imposizione dell'area riservata. Queste pretese sono state confermate con conclusioni 26 novembre 2014.

**I.**

Con decisione 25 settembre 2015, la CFS ha dichiarato irricevibile la richiesta d'indennizzo per immissioni foniche e respinto le richieste d'indennizzo per deturpazione del paesaggio e per l'imposizione dell'area riservata, così come quella per il deprezzamento per la porzione residua della particella n. \*\*\*1 RFD del Comune di X. \_\_\_\_\_ (Sezione Y. \_\_\_\_\_), avanzate dall'espropriata. Essa ha per contro riconosciuto all'espropriata un'indennità per espropriazione definitiva parziale della particella n. \*\*\*1, considerando detto fondo, ubicato nel comparto « La Tana », come inserito al *dies aestimandi* fissato al 2 maggio 2013 nella zona industriale « la » e dunque edificabile, prendendo in considerazione un indennizzo di 350 franchi/m<sup>2</sup>, corrispondente alla media ponderata per quattro anni/otto anni dei prezzi di vendita dei terreni industriali-artigianali in situazione analoga. In sostanza, dopo aver rilevato che detto fondo era inserito nel piano regolatore (di seguito: PR) del 1983 nella zona industriale « la », la CFS ha infatti ritenuto che la successiva non approvazione della zona industriale nel PR del 2002/2003 e l'istituzione della zona riservata per strade nazionali in corrispondenza del comparto « La Tana » sarebbero entrambe riconducibili all'esistenza del progetto di riorganizzazione dello svincolo autostradale di Mendrisio. In altri termini dette misure pianificatorie sarebbero state adottate in relazione all'opera dell'espropriante, sicché ai fini dell'estimo, occorrerebbe prescindere dagli effetti anticipati negativi dell'opera dell'espropriante. Per le superfici boschive la CFS ha preso in considerazione la giurisprudenza del TF che riconosce generalmente, in tutto il Cantone Ticino, un valore massimo di 5 franchi/m<sup>2</sup>: in concreto, essa ha ritenuto come giustificato un valore unitario medio di 3 franchi/m<sup>2</sup>, atteso che si tratterebbe di un'area boschiva cui non è attribuibile alcuna funzione particolare. Circa l'occupazione temporanea la CFS ha riconosciuto un'indennità di 0.20 franchi/m<sup>2</sup> all'anno per le superfici fuori zona e quelle oggetto di misure di compenso ecologico, nonché un'indennità di 0.05 franchi/m<sup>2</sup> all'anno per le superfici boschive. Da ultimo, la CFS ha riconosciuto all'espropriata un'indennità per spese ripetibili e costi di 13'973 franchi. In definitiva, la CFS ha dunque riconosciuto all'espropriata:

- 1'222'232 franchi a titolo di indennità per l'espropriazione definitiva parziale di 4'442 m<sup>2</sup> della particella n. \*\*\*1 RFD del Comune di X. \_\_\_\_\_ (Sezione Y. \_\_\_\_\_), oltre interessi del 2.25% dal 1° ottobre 2012 al 2 settembre 2013, del 2% dal 3 settembre 2013 al 1° giugno 2015 e del 1.75% dal 2 giugno 2015 in poi;
- 1 franco/m<sup>2</sup> all'anno a titolo di indennità per l'occupazione temporanea della superficie prato, 0.20 franchi/m<sup>2</sup> all'anno per il bosco e le superfici oggetto di misure di compenso;
- 13'973 franchi a titolo d'indennità complessiva per ripetibili (IVA inclusa).

**J.**

Avverso la predetta decisione, l'USTRA (di seguito: ricorrente) – rappresentato dalla Repubblica e Cantone Ticino, Sezione amministrativa immobiliare – ha presentato ricorso il 28 ottobre 2015 dinanzi al Tribunale amministrativo federale, impugnando unicamente il punto n. 1-IV (*recte punto n. 1-V*) del dispositivo. In sunto, il ricorrente ritiene che sarebbe a torto che al *dies aestimandi* la CFS avrebbe ritenuto come edificabile la particella n. \*\*\*1 del Comune di X.\_\_\_\_ (Sezione Y.\_\_\_\_), che di fatto non lo sarebbe mai stato. Contestando la validità del PR del 1983 che attribuiva il comparto « La Tana » – di cui fa parte la particella n. \*\*\*1 – alla zona industriale in quanto mai stato conforme alla legislazione federale in materia di pianificazione del territorio, egli sottolinea che la stessa sarebbe decaduta nel 1988 per effetto dell'art. 35 cpv. 1 lett. b della legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (LPT, RS 700) e poiché da allora sarebbe stato possibile edificare solo il territorio già largamente edificato in base all'art. 36 cpv. 3 LPT, rispettivamente sarebbe decaduta con l'approvazione nel 1986 del collegamento Mendrisio-Stabio (A394). A seguito della revisione del PR del 2002/2003 e dell'istituzione della zona di riserva nel 2005, ora decaduta, il comparto « La Tana » non sarebbe mai stato nuovamente attribuito alla zona industriale. Attualmente vigerebbe un vuoto pianificatorio, sicché il comparto « La Tana » non sarebbe tutt'ora oggetto di pianificazione. Per questi motivi, il ricorrente ha postulato la riforma del punto n. 1-V del dispositivo, con riconoscimento all'espropriata solo delle seguenti indennità:

- al valore non esorbitante LDFR sino ad un massimo di 20 franchi/m<sup>2</sup> a titolo di indennità per espropriazione definitiva di 3'215 m<sup>2</sup> e di 3 franchi/m<sup>2</sup> per espropriazione definitiva di 1'227 m<sup>2</sup> di bosco dalla particella n. \*\*\*1 RFD di X.\_\_\_\_, oltre interessi del 2.25% dal 1° ottobre 2012 al 2 settembre 2013 e del 2% dal 3 settembre 2013 al 1° giugno 2015 e del 1.75% dal 2 giugno 2015 in poi;
- 0.20 franchi/m<sup>2</sup> all'anno per l'occupazione temporanea della superficie a prato di 1'974 m<sup>2</sup> e nessuna indennità per occupazione temporanea per compensi ecologici nel bosco;
- 13'973 franchi a titolo d'indennità complessiva per ripetibili (IVA inclusa).

**K.**

Con scritto 5 novembre 2015, la CFS (di seguito: autorità inferiore) ha trasmesso l'incarto e rinunciato a presentare osservazioni, riconfermandosi nella propria decisione.

**L.**

Con risposta 5 gennaio 2016, l'espropriata (di seguito: controparte), ha in sostanza postulato il rigetto del ricorso, prendendo posizione sulle censure sollevate dal ricorrente.

**M.**

Ulteriori fatti e argomentazioni verranno ripresi, per quanto necessario, nei considerandi in diritto del presente giudizio.

**Diritto:****1.**

**1.1** Il Tribunale amministrativo federale è competente per decidere il presente gravame giusta gli artt. 1 e 31 segg. LTAF, in relazione con l'art. 77 cpv. 1 LEspr. Giusta l'art. 77 cpv. 2 LEspr, fatte salve disposizioni contrarie contenute nella LEspr stessa, alla procedura di ricorso davanti al Tribunale amministrativo federale si applica la LTAF e quindi, in base al rinvio di cui all'art. 37 LTAF, la PA.

**1.2** Pacifica è la legittimazione ricorsuale del ricorrente. Essendo l'espropriante e il destinatario della decisione 25 settembre 2015 della CFS qui impugnata, che gli impone di versare alla controparte un indennizzo superiore a quanto da esso proposto, il ricorrente risulta infatti direttamente toccato e ha pertanto un interesse a che la stessa venga annullata (cfr. art. 78 cpv. 1 LEspr; art. 48 cpv. 1 PA). Detta decisione è poi stata impugnata con atto tempestivo (cfr. art. 22 segg. PA, art. 50 PA), nel rispetto delle esigenze di forma e di contenuto previste dalla legge (cfr. art. 52 PA). Il ricorso è dunque ricevibile in ordine e deve essere esaminato nel merito.

**2.**

**2.1** Con ricorso al Tribunale amministrativo federale possono essere invocati la violazione del diritto federale, l'accertamento inesatto o incompleto di fatti giuridicamente rilevanti nonché l'inadeguatezza (cfr. art. 49 PA; cfr. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, 2<sup>a</sup> ed. 2013, n. 2.149).

**2.2** Lo scrivente Tribunale non è vincolato né dai motivi addotti (cfr. art. 62 cpv. 4 PA) né dalle considerazioni giuridiche della decisione impugnata, né dalle argomentazioni delle parti (cfr. DTAF 2007/41 consid. 2; MOOR/POLTIER, *Droit administratif*, vol. II, 3<sup>a</sup> ed. 2011, no. 2.2.6.5,

pag. 300). I principi della massima inquisitoria e dell'applicazione d'ufficio del diritto sono tuttavia limitati: l'autorità competente procede difatti spontaneamente a constatazioni complementari o esamina altri punti di diritto solo se dalle censure sollevate o dagli atti risultino indizi in tal senso (cfr. DTF 122 V 157 consid. 1a; 121 V 204 consid. 6c; DTAF 2007/27 consid. 3.3).

**2.3** Nella giurisprudenza e nella dottrina è ammesso che l'autorità giudiziaria di ricorso – anche se dispone di un potere di cognizione completo – eserciti il suo potere d'apprezzamento con riserbo qualora si tratti di questioni legate strettamente a delle circostanze di fatto o a questioni tecniche (cfr. DTAF 2008/23 consid. 3.3). Quando si devono giudicare questioni tecniche speciali per le quali l'autorità di prima istanza dispone di conoscenze specifiche, l'autorità di ricorso non si discosterà pertanto senza validi motivi dall'apprezzamento di chi l'ha preceduta (cfr. DTF 133 II 5 consid. 3; 131 II 680 consid. 2.3.2; sentenze del TAF A-6961/2015 del 27 settembre 2017 consid. 2.3; A-7836/2008 del 21 dicembre 2011 consid. 3; cfr. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, op. cit., n. 2.154 segg.).

### 3.

In concreto, il ricorrente – qui parte espropriante – contesta unicamente il calcolo dell'indennità concessa dall'autorità inferiore alla controparte – qui parte espropriata – per l'espropriazione formale definitiva della particella n. \*\*\*<sup>1</sup> RFD del Comune di X. \_\_\_\_\_ (sezione Y. \_\_\_\_\_). In sostanza, il ricorrente ritiene che sarebbe a torto che l'autorità inferiore avrebbe considerato il comparto « La Tana », ove è ubicata la particella n. \*\*\*<sup>1</sup>, al *dies aestimandi* fissato al 2 maggio 2013 (data dell'udienza di conciliazione dinanzi alla CFS) come inserita nella zona industriale/edificabile.

In tale evenienza, dopo un breve richiamo dei principi qui applicabili (cfr. consid. 3.1 del presente giudizio), si tratterà dunque di determinare se il metodo di calcolo adottato dall'autorità inferiore è corretto, ossia se al *dies aestimandi*, tenuto conto delle peculiarità del caso e delle norme applicabili, essa poteva considerare il comparto « La Tana » – e di riflesso anche la particella n. \*\*\*<sup>1</sup> – come inserito nella zona industriale/artigianale del PR del Comune di Y. \_\_\_\_\_ (cfr. consid. 3.2 del presente giudizio).

### 3.1

**3.1.1** Giusta l'art. 16 LEspr, l'espropriazione non può aver luogo che verso piena indennità. Nell'esame del patrimonio dell'espropriato, l'indennità non deve condurre né ad un impoverimento né ad un arricchimento. Essa deve collocare l'espropriato in una situazione economicamente equivalente a quella di cui avrebbe beneficiato senza l'espropriazione (cfr. DTF 95 I 453

consid. 2; 93 I 554 consid. 3; [tra le tante] sentenza del TAF A-6961/2015 del 27 settembre 2017 consid. 3.1.1 con rinvii; HESS/WEIBEL, *Das Enteignungsrecht des Bundes*, vol. I, 1986, n. 4 ad art. 16 LEspr; PIERRE MOOR, *Droit administratif*, vol. III, 1992, pag. 413).

**3.1.2** Giusta l'art. 19 LEspr, nel fissare l'indennità devono essere tenuti in conto tutti i pregiudizi subiti dall'espropriato per effetto dell'estinzione o della limitazione dei suoi diritti. L'indennità comprende quindi (lett. a) l'intero valore venale del diritto espropriato; (lett. b) inoltre, nel caso di espropriazione parziale di un fondo o di più fondi economicamente connessi, l'importo di cui il valore venale della frazione residua viene ad essere diminuito; (lett. c) l'ammontare di tutti gli altri pregiudizi subiti dall'espropriato, in quanto essi possano essere previsti, nel corso ordinario delle cose, come una conseguenza dell'espropriazione.

**3.1.3** Il diritto all'indennizzo presuppone tuttavia un pregiudizio per il quale sussiste un nesso di causalità naturale e adeguata con la soppressione, la modifica, il trasferimento del diritto espropriato (cfr. MOOR, op. cit., pag. 415; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, op. cit., n. 1137; EGGS, op. cit., n. 649 e segg.). Secondo il corso ordinario delle cose e dell'esperienza generale della vita, l'espropriazione deve essere propria a produrre un effetto del genere di quello che si è realizzato. Il mancato reddito è indennizzato soltanto nella misura in cui, senza l'espropriazione, lo stesso si sarebbe realizzato con certezza, o almeno con alta verosimiglianza. Una semplice probabilità o aspettativa, fondata su delle considerazioni congiunturali o economiche, o su delle previsioni future senza fondamenti precisi, non basta (cfr. ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, op. cit., n. 1138). In assenza di detto nesso di causalità, per l'espropriato non sussiste pertanto alcun diritto all'indennizzo (cfr. [tra le tante] sentenza del TAF A-6961/2015 del 27 settembre 2017 consid. 3.1.5 con rinvii).

**3.1.4** Ai fini del calcolo dell'indennità espropriativa, giusta l'art. 19<sup>bis</sup> cpv. 1 LEspr, la data determinante (*dies aestimandi*) è quella dell'udienza di conciliazione. Detta data fissa le circostanze di fatto e di diritto sulla base delle quali la stima deve fondarsi. Essa concerne i tre elementi del pregiudizio elencati all'art. 19 lett. a, b e c LEspr (cfr. DTF 134 II 152 consid. 11.2; 121 II 350 consid. 5d; sentenza del TAF A-6674/2014 del 7 dicembre 2015 consid. 6.4; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, op. cit., n. 1167). La data determinante fa stato non solo per stabilire la situazione di fatto del fondo espropriato, ma anche per determinarne lo statuto giuridico. A codesto principio va tuttavia fatta eccezione, se risulta che il regime pianificatorio, il cui fondo soggiace, costituisce di per sé un effetto anticipato – poco importa

se favorevole o sfavorevole – dell'impresa dell'espropriante medesimo, effetto da cui deve farsi astrazione in virtù dell'art. 20 cpv. 3 LEspr (cfr. DTF 134 II 49 consid. 12; 129 II 470 consid. 5; 119 Ib 366 consid. 3a con rinvii; sentenze del TAF A-6961/2015 del 27 settembre 2017 consid. 3.1.6; A-1586/2013 del 23 luglio 2014 consid. 5.4).

Questi effetti anticipati, favorevoli o sfavorevoli, possono incidere sui prezzi dei terreni, senza modifiche del loro regime giuridico o tradursi in una modifica temporanea o definitiva dello statuto giuridico dei fondi da espropriare come nel caso della creazione di zone riservate per le strade nazionali oppure comportare una modifica delle misure di pianificazione adottate o da adottare da parte di altre autorità di pianificazione come nel caso di modifica del perimetro di una zona edificabile comunale per tenere conto della preventiva costruzione di un'autostrada. Se le misure preparatorie di pianificazione si traducono già in un'espropriazione materiale, il proprietario può e deve fare valere le proprie pretese per tale titolo davanti all'autorità competente, senza attendere la successiva apertura della procedura di espropriazione. All'infuori di detta ipotesi, deve farsi astrazione degli effetti anticipati dell'opera dell'espropriante e ci si deve chiedere, secondo il corso normale delle cose, a quale azzonamento la pianificazione comunale avrebbe proceduto in assenza di tale opera (cfr. DTF 114 Ib 321 consid. 5a con rinvii; HESS/WEISS, op. cit., n. 8 segg. ad art. 20 LEspr).

### **3.1.5**

**3.1.5.1** Per costante giurisprudenza, per stabilire il valore venale di un terreno deve prevalere il metodo statistico-comparativo. Esso si fonda sul confronto dei prezzi pagati per beni simili e in analoga situazione poco prima del *dies aestimandi* (cfr. DTF 122 I 168 consid. 3a; sentenze del TF 1E.14/2006 del 6 agosto 2007 consid. 4.1; 1A.159/2001 del 16 aprile 2002 consid. 3.1). In base a questo metodo, all'espropriato viene riconosciuto l'importo che avrebbe oggettivamente potuto conseguire vendendo la particella espropriata sul libero mercato a un qualsiasi potenziale acquirente (cfr. DTF 122 II 246 consid. 4; 122 II 337 consid. 5a; 115 Ib 408 consid. 2c; 114 Ib 286 consid. 7; sentenza del TF 1A.28/2005 del 29 luglio 2005 consid. 2.2, in: RtiD 2006 I; sentenze del TAF A-6674/2014 del 7 dicembre 2015 consid. 6.5.1; A-7495/2007 del 19 maggio 2009 consid. 3.1).

**3.1.5.2** L'applicazione del metodo statistico-comparativo non presuppone che i fondi considerati siano identici riguardo a situazione, dimensione, qualità, grado di urbanizzazione e possibilità di sfruttamento. Occorre solo che essi siano paragonabili. Di eventuali differenze (caratteristiche positive o negative) delle particelle può essere infatti tenuto conto anche mediante

adeguamenti dei prezzi. Nella misura in cui presentino caratteristiche simili, nemmeno occorre che le particelle siano ubicate nello stesso quartiere (cfr. DTF 122 I 168 consid. 3a; 122 II 246 consid. 4; sentenza del TF 1A.28/2005 del 29 luglio 2005 consid. 2.2 seg.; sentenze del TAF A-6674/2014 del 7 dicembre 2015 consid. 6.5.2; A-7495/2007 del 19 maggio 2009 consid. 3.2 con rinvii; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, op. cit., n. 1170 segg.). Dal profilo temporale è quindi di per sé possibile considerare anche negozi giuridici precedenti l'anno della data determinante (*dies aestimandi*) o che concernono fondi in situazioni e dalle caratteristiche paragonabili ma ubicati in comparti territoriali più distanti o eventualmente in Comuni vicini (cfr. sentenza del TF 1E.14/2006 del 6 agosto 2007 consid. 4.2 con rinvii). Anche la disponibilità limitata di contrattazioni quale termine di paragone non basta infine a giustificare una mancata applicazione. A condizione che siano esaminati accuratamente e non risulti che circostanze insolite abbiano influito sulla conclusione di un contratto, anche singoli confronti possono permettere conclusioni sul livello generale dei prezzi ed essere quindi presi in considerazione per fissare l'indennità (cfr. DTF 122 I 168 consid. 3a; sentenza del TF 1A.28/2005 del 29 luglio 2005 consid. 2.3; sentenze del TAF A-6674/2014 del 7 dicembre 2015 consid. 6.5.2; A-7495/2007 del 19 maggio 2009 consid. 3.2 con rinvii; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, op. cit., n. 1170 segg.).

**3.1.5.3** Nella stima del valore venale devesi tenere equo conto altresì della possibilità di un miglior uso del fondo (art. 20 cpv. 1 LEspr), sempre che siano, alla data determinante, realmente attuabili o perlomeno imminenti (cfr. DTF 134 II 49 consid. 13.3; 129 II 470 consid. 6.1). Per contro, semplici offerte, prezzi discussi durante le trattative o stabiliti da persone toccate dall'espropriazione e che per essa reclamano un'indennità non costituiscono un valido termine di paragone ai fini della fissazione del risarcimento (cfr. DTF 122 I 168 consid. 3c; sentenza del TAF A-7495/2007 del 19 maggio 2009 consid. 5.2). Lo stesso vale altresì per i valori estremi opposti, che si trovano ben al di sopra o al di sotto della media, gli stessi potendo potenzialmente falsare il calcolo del valore medio applicabile ad un determinato fondo. Detti valori, pur non potendo essere del tutto esclusi *a priori*, vanno apprezzati con particolare riguardo (cfr. sentenza del TAF A-6674/2014 del 7 dicembre 2015 consid. 6.5.3; HESS/WEIBEL, op. cit. n. 87 ad art. 19 LEspr).

## 3.2

**3.2.1** Nella decisione impugnata, l'autorità inferiore ha ritenuto che al *dies aestimandi* fissato al 2 maggio 2013 il comparto « La Tana » andava considerato come inserito nella zona industriale « la » e dunque edificabile.

Più nel dettaglio, dopo aver rilevato che il comparto « La Tana » – di cui fanno parte le particelle n. \*\*\*1, \*\*\*2 e \*\*\*3 RFD del Comune di X. \_\_\_\_\_ (Sezione Y. \_\_\_\_\_) – era inserito nel PR del 1983 nella zona industriale « la », l'autorità inferiore ha infatti ritenuto che la successiva non approvazione della zona industriale nel PR del 2002/2003 e l'istituzione della zona riservata per strade nazionali in corrispondenza del comparto « La Tana » nel 2005 sarebbero entrambe riconducibili all'esistenza del progetto di riorganizzazione dello svincolo autostradale di Mendrisio. Per tale motivo, essa ha ritenuto che le predette misure pianificatorie – ovvero la non approvazione della zona industriale e l'istituzione di una zona di riserva LSN – sarebbero state adottate in relazione al progetto di svincolo autostradale di Mendrisio voluto dal ricorrente, ossia dell'espropriante. In tali circostanze, ai fini dell'estimo essa ha sancito che nel determinare la natura del fondo al *dies aestimandi*, andava fatta astrazione degli effetti anticipati negativi dell'opera dell'espropriante ai sensi dell'art. 20 cpv. 3 LEspr (cfr. decisione impugnata, pagg. 13-15).

Di avviso contrario, il ricorrente ritiene che sarebbe a torto che al *dies aestimandi* l'autorità inferiore avrebbe ritenuto come edificabile il comparto « La Tana » che di fatto non lo sarebbe mai stato. In sostanza, contestando la validità del PR del 1983 che attribuiva il comparto « La Tana » alla zona industriale in quanto mai stato conforme alla legislazione federale in materia di pianificazione del territorio, il ricorrente sottolinea che la stessa sarebbe decaduta nel 1988 per effetto dell'art. 35 cpv. 1 lett. b LPT, e poiché da allora sarebbe stato possibile edificare solo il territorio già largamente edificato in base all'art. 36 cpv. 3 LPT, rispettivamente sarebbe decaduta con l'approvazione nel 1986 del collegamento Mendrisio-Stabio (A394). A seguito della revisione del PR del 2002/2003 e dell'istituzione della zona di riserva nel 2005, ora decaduta, il comparto « La Tana » non sarebbe mai stato nuovamente attribuito alla zona industriale. Attualmente vigerebbe un vuoto pianificatorio, sicché il comparto « La Tana » non sarebbe tutt'ora oggetto di pianificazione. Alla controparte – qui parte espropriata – andrebbe pertanto riconosciuto soltanto l'usuale indennizzo per i fondi agricoli e boschivi pari a 10 franchi/m<sup>2</sup> (cfr. ricorso 28 ottobre 2015, pag. 2 segg.).

**3.2.2** Al riguardo lo scrivente Tribunale rileva quanto segue. Per poter determinare la natura pianificatoria del comparto « La Tana » al *dies aestimandi*, si impone un esame dello sviluppo pianificatorio del PR del Comune di Rancate. Qui di seguito, il Tribunale ricostruirà pertanto la fattispecie alla base dell'attuale situazione pianificatoria di detto comparto.

**3.2.2.1** Con risoluzione n. 6903 del 21 dicembre 1983, il Consiglio di Stato del Cantone Ticino (di seguito: CdS) ha approvato il PR (di seguito: PR 1983) dell'allora Comune di Rancate ed ha fra l'altro inserito il comparto « La Tana » nella zona industriale J2, nel quale fanno parte le particelle n. \*\*\*1, n. \*\*\*2 e n. \*\*\*3 RFD del Comune di X.\_\_\_\_\_ (Sezione Y.\_\_\_\_\_).

**3.2.2.2** Il 15 febbraio 2000, il Consiglio comunale di Rancate ha adottato la revisione generale del PR, confermando per il comparto « La Tana » l'azzonamento previsto dal PR 1983, ossia zona industriale « la ».

**3.2.2.3** Con risoluzione n. 3405 del 9 luglio 2002, il CdS, riservandosi ulteriore decisione definitiva sentiti i proprietari interessati (particelle n. \*\*\*1, \*\*\*2 e \*\*\*3 RFD dell'allora Comune di Y.\_\_\_\_\_), ha comunicato la sua intenzione di non approvare la zona industriale « la » in località « La Tana », in quanto « [...] *il nuovo tracciato concernente il raccordo tra l'autostrada N2 e la strada di collegamento principale A 394 in località La Tana [...] , non riportato sul Piano, comporta delle ripercussioni sul comparto classificato come tale. In effetti la zona industriale viene tagliata in due dalla nuova sistemazione viaria, motivo per cui il Consiglio di Stato, essendo cambiate le condizioni di base che avevano portato alla definizione di questo azzonamento, ritiene indispensabile un nuovo approfondimento relativo al comparto [...] ».*

Con risoluzione n. 1902 del 6 maggio 2003, il CdS, dopo aver sentito i proprietari interessati, ha confermato il proprio diniego all'azzonamento proposto – ossia la non approvazione dell'istituzione della zona industriale « la » in località « La Tana » – per i motivi già indicati nella sua precedente risoluzione e facendo riferimento anche al progetto di riorganizzazione dello svincolo autostradale di Mendrisio. Nel contempo, il CdS ha ordinato all'allora Comune di Rancate l'elaborazione e l'adozione di una variante di PR per una miglior definizione del comparto. Così facendo, il CdS ha approvato parzialmente il nuovo PR del Comune di Rancate e negato l'approvazione di alcune parti dello stesso, tra cui l'attribuzione del comparto « La Tana » alla zona industriale. La predetta risoluzione governativa è stata confermata dal TRAM con sentenza 90.2003.69 del 13 agosto 2006 e successivamente dal Tribunale federale con sentenza 1P.549/2006 del 26 settembre 2006.

Orbene, l'approvazione parziale delle disposizioni di un piano regolatore ha quale conseguenza che le parti approvate entrano in vigore; tuttavia la vecchia regolamentazione non si applica alle parti del piano che non sono

state ammesse. Infatti, il rifiuto d'approvare certe parti di un piano regolatore comporta il rinvio all'autorità inferiore affinché quest'ultima modifichi il piano ai sensi dei considerandi (cfr. sentenza del TAF A-1802/2013 del 6 novembre 2013 consid. 5.4; RUCH, VLP-ASPAN, n. 47 ad art. 26 LPT). Nel caso in rassegna, come visto, il CdS ha di fatto rinviato gli atti al Comune di Rancate al fine di rielaborare e ridefinire la destinazione pianificatoria del comparto « La Tana », tenuto conto del futuro sviluppo dello svincolo di Mendrisio. Nella misura in cui il precedente PR non risulta più applicabile, in attesa dell'elaborazione della nuova variante di PR da parte del Comune di Rancate e della sua successiva approvazione da parte del CdS, il comparto « La Tana » va considerato come « non azzonato », ovvero come non attribuito ad una specifica zona del PR. Come sottolineato dallo stesso Tribunale federale, ciò non significa tuttavia che negando l'approvazione del PR nel 2003 una sua attribuzione alla zona industriale e/o edificabile sia stata definitivamente preclusa dal CdS, un suo inserimento rimanendo di per sé possibile nel seguito della procedura sulla base di un esame più approfondito della fattispecie (cfr. sentenza del TF 1P.549/2006 del 26 settembre 2006, pag. 10).

**3.2.2.4** Con decisione 11 marzo 2005, il DATEC ha istituito una zona riservata per le strade nazionali ai sensi degli artt. 14-18 LSN sul territorio dei allora Comuni di Rancate e Mendrisio, in corrispondenza del comparto « La Tana », in vista della riorganizzazione dello svincolo di Mendrisio, di una durata di validità di 5 anni.

**3.2.2.5** L'11 luglio 2008 l'USTRA ha inoltrato al DATEC la richiesta d'approvazione dei piani per la riorganizzazione dello svincolo autostradale di Mendrisio sulla A2 di Mendrisio. Con decisione 31 ottobre 2011, il DATEC ha evaso le opposizioni al progetto e approvato i piani del progetto esecutivo, trasmettendo le domande di espropriazione alla CFS. Detta decisione è poi stata confermata dallo scrivente Tribunale con sentenza A-6547/2011 del 22 ottobre 2013.

**3.2.2.6** Al *dies aestimandi* del 2 maggio 2013, la zona di riserva per le strade nazionali istituita dal DATEC con decisione 11 marzo 2005, di una durata di 5 anni, risulta essere già decaduta. A conoscenza del Tribunale, il Comune di Rancate non sembrerebbe avere a tutt'oggi elaborato una variante di PR per il comparto « La Tana » sulla base di ulteriori approfondimenti, conformemente a quanto prescritto dal CdS con risoluzione n. 1902 del 6 maggio 2003, in particolare tenendo conto del progetto dello svincolo autostradale di Mendrisio (cfr. consid. 3.2.2.3 del presente giudizio).

**3.2.3** Visto quanto precede, tutto conduce il Tribunale a ritenere che al *dies aestimandi* per il comparto « La Tana » sussisteva un vuoto pianificatorio, lo stesso non essendo stato attribuito – e neppure tutt’ora – espressamente ad una zona specifica del PR del Comune di Rancate. Sennonché dall’analisi degli atti pianificatori non si può negare il fatto che l’attuale situazione pianificatoria vigente per il comparto « La Tana » è legata strettamente alla sussistenza del progetto di svincolo autostradale di Mendrisio, così come risultante dalle due risoluzioni n. 3450 del 9 luglio 2002 e n. 1902 del 6 maggio 2003 del CdS e dalla decisione dell’11 marzo 2005 del DATEC istituyente la zona di riserva delle strade nazionali. In nessuno di detti atti viene infatti mai sancito o affermato che il PR 1983 o la proposta di PR 2002 fossero contrari alla vigente LPT per quanto attiene al comparto « La Tana », e più precisamente in contrasto con l’art. 15 LPT istituyente un freno al sovradimensionamento delle zone edificabili, così come invece sostenuto dal ricorrente (cfr. ricorso 28 ottobre 2015, pag. 3 segg.). Ciò puntualizzato, come visto, se è vero che le due predette risoluzioni del CdS hanno negato l’attribuzione del comparto « La Tana » alla zona industriale tenuto conto di un ipotetico sviluppo futuro dello svincolo autostradale di Mendrisio, vero è anche che le stesse non hanno tuttavia precluso una sua ipotetica attribuzione futura alla predetta zona (cfr. consid. 3.2.2.3 del presente giudizio). La zona di riserva delle strade nazionali è peraltro stata istituita proprio per preservare lo sviluppo futuro dello svincolo e non allo scopo di conformarsi con l’art. 15 LPT (cfr. consid. 3.2.2.4 del presente giudizio).

**3.2.4** In tali circostanze, si deve ritenere che è a giusta ragione che l’autorità inferiore ha ritenuto un caso di applicazione dell’art. 20 cpv. 3 LEspr, imputando la situazione pianificatoria al *dies aestimandi* all’opera dell’espropriante (cfr. consid. 3.1.4 del presente giudizio). Dovendo prescindere dagli effetti negativi della pianificazione, si deve infatti ritenere che al *dies aestimandi* il comparto « La Tana » – è di riflesso anche le particelle n. \*\*\*1, \*\*\*2 e \*\*\*3 RFD del Comune di X.\_\_\_\_\_ (Sezione Y.\_\_\_\_\_) – era inserito in zona industriale, quindi edificatoria, così come giustamente constatato dall’autorità inferiore. Le censure del ricorrente al riguardo vanno pertanto qui integralmente respinte.

**3.2.5** In tale contesto, l’applicazione del metodo statistico-comparativo e la presa in considerazione oggettiva della media ponderata di 350 franchi/m<sup>2</sup> dei prezzi medi di vendita dei fondi a carattere industriale/artigianale durante il periodo di 4 anni/8 anni precedente il *dies aestimandi* da parte dell’autorità inferiore per la determinazione dell’indennità per espropriazione definitiva della particella n. \*\*\*1 RFD del Comune di X.\_\_\_\_\_

(Sezione Y. \_\_\_\_\_) appaiono qui corrette alla luce della giurisprudenza pertinente (cfr. DTF 122 II 337 consid. 5, sentenza del TF 1A.28/2005 del 29 luglio 2005 consid. 2.3; sentenza del TAF A-1482/2013 del 2 giugno 2014 consid. 4.3.2 con rinvii; parimenti consid. 3.1.5.1-3.1.5.3 del presente giudizio). In assenza di esplicite contestazioni degli altri elementi del calcolo da parte del ricorrente e della controparte, il Tribunale non intravede pertanto alcun valido motivo per discostarsene (cfr. consid. 2.3 del presente giudizio). Il calcolo dell'indennità di espropriazione in oggetto va pertanto qui confermato integralmente.

#### 4.

In conclusione, alla luce di tutto quanto suesposto, la decisione presa nei confronti del ricorrente – segnatamente il metodo di calcolo delle indennità concesse alla controparte – non è contraria al diritto applicabile, non può inoltre essere considerata arbitraria, né frutto di un abuso del potere di apprezzamento dell'autorità inferiore e neppure – per quanto verificabile anche in quest'ottica – inadeguata. La stessa va dunque qui integralmente confermata e il ricorso del ricorrente respinto.

#### 5.

Nel contesto della presente vertenza, la questione delle spese e delle ripetibili è regolata dagli artt. 114 segg. L'Espr (cfr. [tra le tante] sentenza del TAF A-6674/2014 del 7 dicembre 2015 consid. 9 con i numerosi rinvii). Giusta l'art. 116 cpv. 1 L'Espr, le spese e le ripetibili sono di regola poste a carico dell'espropriante. Se le conclusioni dell'espropriato vengono respinte totalmente, si può procedere ad una diversa ripartizione. In ogni caso, le spese provocate inutilmente sono addossate a chi le ha cagionate.

Nella fattispecie, le spese processuali, fissate a 1'500 franchi sono poste a carico del ricorrente (qui parte espropriante).

Visto l'esito del gravame, si giustifica altresì la concessione di un'indennità di ripetibili alla controparte, qui assistita da un legale iscritto nel registro degli avvocati del Cantone Ticino. In concreto, tenuto altresì conto degli atti di causa, appare qui appropriato assegnarle un'indennità per spese ripetibili pari a 2'000 franchi, importo che giusta l'art. 116 cpv. 1 L'Espr deve essere posto a carico del ricorrente, ovvero l'espropriante.

*(il dispositivo è indicato alla pagina seguente)*

**Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronuncia:**

**1.**

Il ricorso è respinto.

**2.**

Le spese processuali pari a 1'500 franchi sono poste a carico del ricorrente. Alla crescita in giudicato del presente giudizio, tale importo verrà interamente dedotto dall'anticipo spese di 1'500 franchi versato a suo tempo dal ricorrente.

**3.**

Alla crescita in giudicato del presente giudizio, il ricorrente corrisponderà alla controparte l'importo di 2'000 franchi a titolo di indennità di ripetibili.

**4.**

Comunicazione a:

- ricorrente (atto giudiziario)
- controparte (atto giudiziario)
- autorità inferiore (n. di rif. \*\*\*; atto giudiziario)

Il presidente del collegio:

La cancelliera:

Claudia Pasqualetto Péquignot

Sara Pifferi

**Rimedi giuridici:**

Contro la presente decisione può essere interposto ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale, 1000 Losanna 14, entro un termine di 30 giorni dalla sua notificazione (art. 82 e segg., 90 e segg. e 100 LTF). Gli atti scritti devono essere redatti in una lingua ufficiale, contenere le conclusioni, i motivi e l'indicazione dei mezzi di prova ed essere firmati. La decisione impugnata e – se in possesso della parte ricorrente – i documenti indicati come mezzi di prova devono essere allegati (art. 42 LTF).

Data di spedizione: