



Corte I
A-6978/2015

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. _____,
controparte,

**Commissione federale di stima 13° Circondario
(Ticino e Grigioni),**
c/o avvocato 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.**

In data 11 luglio 2008 l'Ufficio federale delle strade (di seguito: USTRA) ha inoltrato al Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e della comunicazione (di seguito: 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).

B.

La realizzazione del predetto progetto comporta l'espropriazione in via definitiva o temporanea di vari fondi, tra cui la particella n. ***1 del Registro fondiario definitivo (di seguito: RFD) del Comune di X. _____ (Sezione Y. _____) di proprietà della società anonima A. _____, con sede a Y. _____, come segue:

- particella n. ***1 – espropriazione definitiva di 396 m²;
(di 11'477 m²)
- occupazione temporanea di 729 m².

A. _____ è altresì proprietaria di altre quattro particelle confinanti, ossia le particelle n. ***2 (31'390 m²), n. ***3 (coattiva di 1'777 m²), n. ***4 (759 m²) e n. ***5 (1'512 m²) RFD del Comune di X. _____ (Sezione Y. _____). Tali fondi non sono tuttavia oggetto d'espropriazione. Le predette particelle – compresa la particella n. ***1 – sono tutte inserite nel comparto situato in località « Valera », compreso tra la strada cantonale Mendrisio – Genestrerio, la linea ferroviaria Mendrisio-Stabio e la semiautostrada A394 Mendrisio-Stabio.

C.

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, Cantone 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.

D.

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.

E.

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.

F.

Durante l'udienza di conciliazione tenutasi il 2 maggio 2013, per quanto concerne la particella n. ***1 RFD del Comune di X. _____ (Sezione Y. _____), l'USTRA – in qualità di espropriante – ha proposto l'indennità usuale per terreni agricoli di 20 franchi/m², mentre A. _____ – parte espropriata – ha chiesto l'indennità di 600 franchi/m².

G.

Con decisione 25 settembre 2015, la CFS ha considerato la particella n. ***1 RFD del Comune di X. _____ (Sezione Y. _____) come ubicata nella zona di pianificazione (di seguito: ZP) – zona di edificazione del comparto « Valera » (elaborazione variante di piano regolatore). Essendosi già pronunciata sullo statuto giuridico delle particelle che si trovano all'interno del comparto « Valera » nell'ambito di una procedura anteriore – con decisione 22 febbraio 2013 poi confermata dal Tribunale amministrativo federale con sentenza A-1586/2013 del 23 luglio 2014 – la CFS ha ritenuto che, tenuto conto del *dies aestimandi* fissato al 2 maggio 2013, le sue precedenti considerazioni erano valide anche nel caso specifico della particella n. ***1. La CFS ha dunque ribadito che nelle Schede di Piano direttore (di seguito: PD) – e meglio nella Scheda di PD R7, all'epoca del *dies aestimandi* con grado di consolidamento intermedio (« risultato intermedio ») – la zona « Valera » veniva qualificata di Polo di sviluppo economico (di seguito: PSE), di modo che tenuto conto del suo enorme potenziale di riconversione, si poteva partire dal presupposto che la stessa avrebbe acquisito un carattere industriale e artigianale e dunque prendere come riferimento le tabelle dell'Ufficio di statistica del Cantone Ticino (di seguito: USTAT) che più si avvicinano alla loro funzionalità mista, nell'ottica

di un miglior uso futuro. La CFS ha sancito che la particella n. ***1 andava dunque considerata alla stregua dei terreni industriali-artigianali, sicché andava presa in considerazione la media ponderata su 4 anni/8 anni pari a 350 franchi/m² dei dati relativi alle vendite di terreni industriali-artigianali. La CFS ha pertanto fissato l'indennità per l'espropriazione parziale definitiva di 396 m² della particella n. ***1 a 138'600 franchi (= 350 fr./m² x 396 m²). Per le spese cagionate dall'espropriazione, essa ha poi riconosciuto un'indennità di ripetibili di 10'962 franchi (IVA inclusa).

H.

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.

In sunto, il ricorrente contesta il calcolo dell'indennità di espropriazione, in quanto ritiene che sarebbe a torto che la CFS avrebbe preso in considerazione le transazioni relative ai terreni industriali e edificabili, allorquando al *dies aestimandi* fissato al 2 maggio 2013 – e anche in precedenza – lo statuto giuridico della particella n. ***1 RFD del Comune di X. _____ (Sezione Y. _____), ubicata nel comparto « Valera », non sarebbe (mai) stato quello di zona edificabile. Contestando l'applicabilità del piano regolatore (di seguito: PR) del 1983 che attribuiva il comparto « Valera » alla zona industriale J2 – PR che essendo contrario al diritto federale in materia di pianificazione del territorio, sarebbe poi decaduto il 1° gennaio 1988 e in ogni caso abrogato nel 2002 –, il ricorrente ritiene infatti che vi sarebbe attualmente un vuoto pianificatorio.

A suo avviso, sarebbe a torto che la CFS avrebbe tenuto conto della scheda di PD R7 nella sua versione del 2009, inserente il comparto « Valera » nel PSE: tale scheda avrebbe infatti solo un grado di « risultato intermedio », pertanto non definitivo e non sicuro. Nella sua analisi, la CFS avrebbe invero dovuto tenere conto della revisione della legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (LPT, RS 100) adottata dal Parlamento già il 15 giugno 2012 e sancente una moratoria di 5 anni nonché l'esplicito ordine di ridimensionamento delle zone edificabili, confermata in votazione dal popolo il 3 marzo 2013. Proprio tenuto conto di detta revisione, la proposta di variante di PR del 17 dicembre 2013 – attribuyente il comparto « Valera » al PSE – sarebbe stata considerata inattuabile il 1° dicembre 2014 dal Dipartimento del territorio del Cantone Ticino nel suo esame preliminare, in quanto non conforme alla LPT, circostanza non ritenuta dalla CFS. Tutti questi elementi proverebbero che

l'ipotesi di miglior uso futuro prospettato dalla CFS invero non sarebbe concreta o realizzabile, bensì smentita dall'attuale evoluzione in materia di pianificazione del territorio e di ridimensionamento delle zone edificabili.

Per questi motivi, il ricorrente ha postulato la riforma del punto n. 1-I della decisione impugnata, nei seguenti termini:

« La Confederazione svizzera, Ufficio federale delle strade (USTRA), Bellinzona, deve versare, nei modi e termini previsti dalla legge (art. 88 e 89 LEspr) la seguente indennità di espropriazione:

alla A. _____, Y. _____

- al valore non esorbitante ex art. 66 LDFR sino ad un massimo di CHF 20.- - il mq a titolo di indennità per l'espropriazione definitiva parziale di 396 mq della particella n. ***1 RFD di X. _____, Sezione di Y. _____, oltre interessi del 1.75% a partire dal 2 giugno 2015;*
- CHF 10'692.-- a titolo d'indennità complessiva per ripetibili (IVA inclusa) ».*

I.

Con scritto 5 novembre 2015, la CFS ha trasmesso l'incarto e rinunciato a presentare osservazioni, riconfermandosi nella propria decisione.

J.

Con osservazioni 8 febbraio 2016, A. _____, Y. _____ (di seguito: controparte) – per il tramite del suo patrocinatore – ha postulato il rigetto del predetto ricorso.

In sostanza, chiedendo la conferma della decisione impugnata, la controparte sostiene che la particella n. ***1 RFD del Comune di X. _____ (Sezione Y. _____) sarebbe sempre appartenuta alla zona edificabile, come risulterebbe dal PR del 1983 mai stato abrogato per quanto concerne il comparto « Valera » e tutt'ora in vigore. La zona di pianificazione adottata il 7 maggio 2007 dal Municipio di Rancate per una durata di 5 anni, poi prorogata per un ulteriore periodo di 2 anni, sarebbe ora decaduta. Essa ritiene che detto fondo sarebbe stato utilizzato per decenni a fini industriali-commerciali in modo intensivo ed ininterrotto, dapprima quale deposito di idrocarburi, poi riutilizzata per fini industriali, artigianali e commerciali, per stessa concessione del Dipartimento del territorio del Canton Ticino. Detto fondo, come i suoi altri fondi, sarebbero perfettamente e ottimamente urbanizzati. Come facilmente dimostrabile mediante un sopralluogo e la documentazione pertinente, il comparto « Valera » non sarebbe infatti più un'area verde di pregio, bensì un'area persino servita da uno specifico raccordo ferroviario privato.

La scheda di PD R7 vigente al momento del *dies aestimandi* inserirebbe il comparto « Valera » nel PSE. In tale contesto, la particella n. ***1 risulterebbe inserita proprio nella zona intensiva e più pregiata denominata « Area strategica per attività con ricadute socioeconomiche regionali », sicché vi sarebbe una concreta possibilità di miglior uso futuro. La controparte, contestando l'asserito sovradimensionamento della zona edificabile in rapporto al comparto « Valera », ritiene poi che determinante sarebbe la situazione al *dies estimandi*, sicché eventuali peggioramenti – qui non comprovati – della situazione della particella n. ***1 o modifiche della LPT non entrerebbero in linea di conto. A suo avviso, nessun studio pianificatorio escluderebbe in seguito l'ipotesi edificatoria.

K.

Con replica 3 maggio 2016, il ricorrente ha contestato quanto sancito dalla controparte, sottolineando che la particella n. ***1 RFD del Comune di X. _____ (Sezione Y. _____) non avrebbe mai fatto parte della zona edificabile, il relativo PR del 1983 non essendo mai stato conforme alla LPT, sicché sarebbe stato completamente abrogato con la revisione globale del 2002, così come risulterebbe dal parere 25 aprile 2016 allestito dallo stesso Dipartimento del territorio del Cantone Ticino. Il ricorrente sottolinea poi che, conformemente alla modifica della LPT in vigore dal 1° maggio 2014, la scheda di PD R7 sarebbe stata modificata, nel senso che il comparto « Valera » sarebbe stato stralciato dal PSE, sicché ogni ipotesi di miglior uso futuro risulterebbe inesistente. Attualmente la scheda PD R7 avrebbe valore di « dato acquisito ». A mente del ricorrente, la CFS non poteva ignorare l'obbligo di ridimensionamento implicito sancito dalla giurisprudenza prima del *dies aestimandi* e poi codificato con l'art. 15 cpv. 2 LPT. Sarebbe a torto che la CFS si sarebbe fondata sulla scheda PD R7 con valore di « risultato intermedio », in quanto anche se confermato, la concretizzazione di una zona edificabile avrebbe comunque necessitato l'adozione di un piano di utilizzazione. La particella n. ***1 non potrebbe pertanto essere indennizzata per un miglior uso futuro che di fatto non possiede, non essendo un terreno edificabile.

L.

Con duplice 15 maggio 2017, la controparte ha contestato la replica del ricorrente, in particolare il contenuto del parere 25 aprile 2016 del Dipartimento del territorio del Cantone Ticino. In sostanza, la controparte ritiene che per la qualifica dello statuto giuridico della particella n. ***1 è la situazione alla data determinante del 2 maggio 2013, sicché le considerazioni del ricorrente riferite a dei cambiamenti legislativi o a delle decisioni intervenuti successivamente sarebbero qui irrilevanti. Fondandosi sul

parere del B. _____ del 21 marzo 2015, la controparte ha ribadito la conformità del PR comunale del 1983 alla LPT che inserisce la particella n. ***1 RFD del Comune di X. _____ (Sezione Y. _____) nella zona edificabile. Detta particella, servita direttamente dal raccordo ferroviario privato e dalla strada cantonale nonché dall'accesso all'autostrada e alla superstrada, sarebbe stata completamente urbanizzata e edificata quale deposito petrolifero. Nonostante la vigenza di una ZP al *dies aestimandi*, la concreta possibilità di un mantenimento del fondo in zona edificabile sarebbe certamente stata molto probabile, nella misura in cui la particella n. ***1 sarebbe inserita nella zona edificabile sia nel Piano direttore cantonale (addirittura PSE) sia nella pianificazione regionale. Al *dies aestimandi* il fondo avrebbe dunque disposto di oggettive e concrete possibilità di miglior uso per l'insediamento di attività economiche.

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^a 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^a 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; sentenza del TAF A-7836/2008 del 21 dicembre 2011 consid. 3; cfr. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, *op. cit.*, n. 2.154 segg.).

3.

Nel caso in disamina, il ricorrente – qui parte espropriante – contesta il calcolo dell'indennità concessa dall'autorità inferiore alla controparte – qui parte espropriata – per l'espropriazione parziale definitiva della particella n. ***1 RFD del Comune di X. _____ (sezione Y. _____), in quanto ritiene che sarebbe a torto che quest'ultima avrebbe qualificato detta particella di fondo a carattere edificabile/industriale, allorquando ciò non sarebbe invero il caso. In sunto, tenendo conto dell'assenza di miglior uso futuro risultante dalle circostanze al *dies aestimandi* e successive a detta data, segnatamente della revisione della LPT che escluderebbe la creazione di nuove zone edificabili, la particella n. ***1 inserita nel « comparto Valera » risulterebbe non edificabile, sicché andrebbe indennizzata al valore usuale dei fondi agricoli non superiore a 10 franchi/m².

In tale evenienza, dopo aver richiamato i principi applicabili alla presente fattispecie (cfr. consid. 3.1 del presente giudizio), si tratterà dunque di determinare se il metodo di calcolo adottato dalla CFS è corretto, ossia se al *dies aestimandi*, tenuto conto delle peculiarità del caso e delle norme applicabili, la CFS poteva qualificare la particella n. ***1 di fondo a carattere industriale/artigianale, ritenendo la sussistenza di un suo miglior uso futuro (cfr. consid. 3.2 del presente giudizio). Di riflesso, andrà poi stabilito se l'indennità d'espropriazione concessa alla controparte è adeguata e proporzionata (cfr. consid. 3.3 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; sentenze del TAF A-6674/2014 del 7 dicembre 2015 consid. 6.1; A-4906/2014 del 3 maggio 2017 consid. 4.1.1; A-3440/2012 del 21 gennaio 2014 consid. 5.1.1; A-8536/2010 del 10 novembre 2013 consid. 7; 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, *Aménagement du territoire, construction, expropriation*, 2001, n. 1137; RAPHAËL EGGS, *Les « autres préjudices » de l'expropriation*, 2013, 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. sentenze del TAF A-6674/2014 del 7 dicembre 2015 consid. 6.3; A-4906/2014 del 3 maggio 2017 consid. 4.1.4; A-1586/2013 del 23 luglio 2014 consid. 5.5.3; A-8333/2010 del 29 aprile 2013 consid. 3.4).

L'esigenza di un nesso di causalità si applica altresì allorquando un'espropriazione parziale genera la perdita o la diminuzione dei vantaggi di fatto di cui beneficiava la frazione residua del fondo ai sensi dell'art. 22 cpv. 2 LEspr. In questo caso, secondo il Tribunale federale, l'espropriazione deve apparire come la condizione senza la quale la perdita o la diminuzione del vantaggio non si sarebbe verificata (cfr. sentenze del TAF A-4906/2014 del 3 maggio 2017 consid. 4.1.4; A-8333/2010 del 29 aprile 2013 consid. 3.4; GRISEL, op. cit., pag. 731; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, op. cit., n. 1137).

3.1.4 Ai fini del calcolo dell'indennità espropriativa, giusta l'art. 19^{bis} 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; sentenza del TAF A-1586/2013 del 23 luglio 2014 consid. 5.4).

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; sentenze del TAF A-6674/2014 del 7 dicembre 2015 consid. 6.5.1; A-1586/2013 del 23 luglio 2014 consid. 5.5.1 con rinvii; sentenza del TAF 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.; sentenza del TAF 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-1586/2013 del 23 luglio 2014 consid. 5.5.2 con rinvii; 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 delle 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; sentenze del TAF A-2338/2016 del 10 maggio 2017 consid. 7.2; A-6674/2014 del 7 dicembre 2015 consid. 6.5.3). 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; sentenze del TAF A-6674/2014 del 7 dicembre 2015 consid. 6.5.3; 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. sentenze del TAF A-6674/2014 del 7 dicembre 2015 consid. 6.5.3; A-1586/2013 del 23 luglio 2014 consid. 5.5.3; HESS/WEIBEL, op. cit. n. 87 ad art. 19 LEspr).

3.2

3.2.1 Come visto, per il calcolo dell'indennità espropriativa va, per principio, presa in considerazione la situazione giuridica vigente per i fondi espropriati al momento del *dies aestimandi* (cfr. consid. 3.1.4 del presente giudizio), *in casu* il 2 maggio 2013. In altri termini, eventuali modifiche successive dello statuto giuridico di un fondo o della legislazione in materia di pianificazione del territorio intervenute durante la procedura di stima dinanzi alla CFS non vengono di principio prese in considerazione nella valutazione dell'indennità espropriativa, sia che la situazione del fondo migliori, sia che la stessa peggiori. Con detta precisazione, lo scrivente Tribunale rileva quanto segue riguardo alla situazione pianificatoria della particella n. ****1 RFD del Comune di X._____ (Sezione Y._____).

3.2.1.1 Entrambe le parti sono concordi nel ritenere che il comprensorio ove è ubicata la particella n. ****1 RFD del Comune di X._____ (Sezione Y._____), in passato adibito a deposito di idrocarburi, all'epoca del *dies aestimandi* si trovava nella zona di pianificazione del Comune di X._____ (Sezione Y._____) entrata in vigore il 6 agosto 2007, la cui validità prorogata fino al 6 agosto 2014 dal Consiglio di Stato del Cantone Ticino è ora giunta a termine. In tale evenienza, per le superfici appartenenti alla Sezione di Y._____, ad eccezione di due limitate aree attribuite alla zona industriale, per la restante parte vige apparentemente un vuoto pianificatorio (cfr. doc. B prodotto dal ricorrente, pag. 4 seg.).

Ciò premesso, è qui doveroso precisare che la zona di pianificazione (ZP) – ai sensi dell'art. 27 LPT – è una misura provvisoria avente quale scopo quello di garantire (provvisoriamente) la pianificazione (così come è stata concepita). Tale misura mira in particolare alla tutela della libertà decisionale e pianificatoria delle autorità incaricate della pianificazione del territorio, evitando che dei progetti di costruzione intralcino detta libertà. Essa può altresì essere utilizzata allo scopo di garantire la realizzazione

degli obiettivi di protezione dell'ambiente o l'adozione di piani delle infrastrutture (cfr. ALEXANDER RUCH, in: Aemissegger et al. [ed.], *Commentaire pratique LAT, Planifier l'affectation*, 2016 [di seguito: VLP-ASPAN], n. 26 segg. ad art. 27 LPT; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, op. cit., n. 451). Di fatto, in virtù dell'art. 27 LPT, se i piani d'utilizzazione mancano o devono essere modificati, l'autorità competente può stabilire zone di pianificazione per comprensori esattamente delimitati per cinque anni al massimo, all'interno delle quali nulla può essere intrapreso che possa rendere più ardua la pianificazione dell'utilizzazione. Ciò è il caso per la particella in oggetto, per la quale era prevista una riqualifica (cfr. sentenza del TAF A-1586/2013 del 23 luglio 2014 consid. 6.2.2.1).

3.2.1.2 Ciò precisato, in presenza di una zona di pianificazione, all'epoca della decisione impugnata l'autorità inferiore ha constatato che nelle Schede di Piano direttore (PD) – e meglio nella Scheda di PD R7, all'epoca del *dies aestimandi* e della decisione stessa, con grado di consolidamento intermedio (« risultato intermedio ») – il comparto « Valera », ove è ubicata la particella n. ***1 RFD del Comune di X._____ (Sezione Y._____) veniva qualificato di Polo di sviluppo economico (PSE), di modo che tenuto conto del suo enorme potenziale di riconversione, si poteva partire dal presupposto che la predetta particella avrebbe acquisito un carattere industriale e artigianale e dunque prendere come riferimento le tabelle dell'USTAT che più si avvicinano alla loro funzionalità mista, nell'ottica di un miglior uso futuro ai sensi dell'art. 20 cpv. 1 LEspr.

Ora, come il Tribunale ha già avuto modo di precisare in un precedente giudizio, il comparto « Valera » nella scheda di PD R7 veniva testualmente descritto come segue (cfr. sentenza del TAF A-1586/2013 del 23 luglio 2014 consid. 6.2.2.2):

« [...] Si tratta di un'area che per lungo tempo è stata adibita a deposito di idrocarburi. Per il suo grande potenziale di riconversione, è considerata strategica dal Concetto di organizzazione territoriale che supporta il Piano dei trasporti del Mendrisiotto e Basso Ceresio (schede R5 e M5). Si tratta di una superficie di importanti dimensioni (ca. 18 ha), direttamente interessata dalle opere di riorganizzazione dello svincolo autostradale di Mendrisio, dal tracciato stradale Mendrisio-Stabio-Gaggiolo, e dal progetto ferroviario Mendrisio-Varese-Malpensa (TILO, v. scheda M7). L'area è attraversata dal fiume Laveggio e la riconversione dovrà prevedere anche un'importante riqualifica in termini naturalistici, paesaggistici e di svago [...] ».

Alla luce di quanto suesposto, è qui innegabile che all'epoca del *dies aestimandi* l'autorità inferiore poteva ragionevolmente partire dal presupposto che il comparto « Valera » sarebbe stato oggetto di un miglior uso

futuro ai sensi dell'art. 20 cpv. 1 LEspr, lo stesso essendo stato qualificato di PSE. Il grado di consolidamento « risultato intermedio » indica che si tratta di « [...] *attività non ancora coordinate ma che hanno raggiunto un certo grado di approfondimento* [...] » (in: < <http://www4.ti.ch> > Dipartimento del territorio > Divisione dello sviluppo e della territorialità > Sezione dello sviluppo territoriale > Approfondimenti e temi > Piano direttore cantonale > Piano direttore > Schede > Grado di consolidamento > [ultima consultazione 05.09.2017]). Non si tratta dunque più di mere ipotesi, bensì di attività pianificate ancora da concretizzare. In tale situazione, la valutazione della particella n. ***¹ RFD del Comune di X. _____ (sezione Y. _____) della CFS appare a priori corretta, sicché il Tribunale non intravede alcun motivo per discostarsene (cfr. consid. 2.3 del presente giudizio).

3.2.2 Come giustamente constatato dal ricorrente, l'assetto pianificatorio del comparto « Valera » è effettivamente stato completamente riconsiderato dal Cantone Ticino a seguito dell'entrata in vigore in data 1° gennaio 2014 della modifica del 15 giugno 2012 dell'art. 15 LPT.

3.2.2.1 Più nel dettaglio, tale nuovo disposto – che riprende il principio secondo cui le zone edificabili vanno definite in modo da soddisfare il fabbisogno prevedibile per 15 anni (cfr. art. 15 cpv. 1 LPT) – prevede in sostanza un obbligo di ridimensionamento delle zone edificabili sovradimensionate (cfr. art. 15 cpv. 2 LPT), un obbligo di coordinamento delle zone edificabili al di là dei confini comunali (cfr. art. 15 cpv. 3 LPT) e soprattutto dei criteri cumulativi più severi per l'ulteriore assegnazione di terreni alla zona edificabile (cfr. art. 15 cpv. 4 LPT), nonché l'elaborazione da parte della Confederazione e dei Cantoni di direttive tecniche per l'assegnazione di terreni alle zone edificabili (art. 15 cpv. 5 LPT; Messaggio del 20 gennaio 2010 concernente la revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio, FF 2010 931, 953 segg. [di seguito: Messaggio LPT]; AEMISSEGER/KISSLING, VLP-ASPAN, n. 8 segg. ad art. 15 LPT; ALEXANDRE FLÜCKIGER, La création et le dimensionnement des zones à bâtir: enjeux et méthodes, in: Zufferey/Waldmann [ed.], Revision 2014 de la loi sur l'aménagement du territoire. Faire du neuf avec du vieux?, 2015, pag. 67 segg.). A seguito della predetta modifica, l'art. 38a LPT impone ai Cantoni l'adattamento dei propri piani direttori ai requisiti di cui agli artt. 8 e 8a LPT entro 5 anni dalla sua entrata in vigore.

3.2.2.2 Nel suo esame preliminare del 1° dicembre 2014 il Dipartimento del Territorio del Cantone Ticino ha sancito che non vi erano i presupposti per destinare il comparto « Valera » alla zona edificabile, così come auspicato dai Comuni di Ligornetto e Mendrisio (cfr. doc. B prodotto dal ricorrente).

Tenuto conto della modifica dell'art. 15 LPT del 15 giugno 2012 imponente ai Cantoni l'adattamento dei propri Piani direttori entro 5 anni dal 1° maggio 2014, in modo da stabilire le dimensioni complessive delle superfici insediate, la loro distribuzione a livello cantonale e le misure atte a garantire il coordinamento regionale della loro espansione, per quanto concerne il comparto « Valera » il Dipartimento del Territorio ha infatti ritenuto quanto segue (cfr. doc. B prodotto dal ricorrente, pag. 2 e pag. 17 seg.):

« [...] Dall'esame di merito [...], emerge in tutta evidenza, come attualmente non siano date le condizioni per poter condividere e sostenere la proposta formulata dal Municipio e questo con particolare riferimento alle destinazioni del comparto D. Nella sostanza, e la questione qui è al momento cruciale, non vi è la dimostrazione che oggi come oggi vi sia un fabbisogno urgente e documentato affinché in questo comparto debba essere concretizzato un polo di sviluppo economico e che questo debba essere realizzato a scapito delle altre funzioni rivestite da questo comparto nevralgico per il territorio regionale.

Al Municipio va indubbiamente riconosciuto lo sforzo di aver cercato di sviluppare una proposta intesa a conciliare le diverse vocazioni ed interessi che si contendono l'uso di questo territorio, come pure di aver saputo far evolvere in meglio le prime ipotesi formulate dai Municipi di Rancate e Ligornetto. Oggi non sussistono le condizioni quadro per convalidare l'attribuzione del comparto D alla zona edificabile nei termini qui esaminati, Il Dipartimento è pertanto dell'avviso che in mancanza di un interesse prevalente per questo tipo di destinazione si debba per i prossimi 15 anni privilegiare le altre funzioni del territorio, siano esse in particolare quelle volte alla conservazione degli spazi aperti liberi da costruzioni, rispettivamente quelle agricole e quelle per lo svago di prossimità. Tenuto conto delle caratteristiche territoriali, comprensive del tracciato del binario industriale, potrebbe essere in questa prima fase appurata la possibilità di riorganizzare [...] ».

3.2.2.3 Le predette constatazioni del Dipartimento del territorio si sono tuttavia concretizzate soltanto il 18 novembre 2015, allorquando il Consiglio di Stato del Cantone Ticino ha formalmente stralciato il comparto « Valera » dal PSE nella Scheda di PD R7 (cfr. doc. D prodotto dal ricorrente; Modifiche del Piano direttore n. 7 del 18 novembre 2015, in: < <http://www4.ti.ch> > Dipartimento del territorio > Divisione dello sviluppo e della territorialità > Sezione dello sviluppo territoriale > Approfondimenti e temi > Piano direttore cantonale > Piano direttore > Procedure > Pubblicazioni recenti > Modifiche n. 7 – Novembre 2015 – Schede R7, R/M5, R9, P1, P4, P8, M1 M9 e V10 >, [ultima consultazione 04.09.2017]).

3.2.2.4 L'attuale Scheda di PD R7, con grado di consolidamento « Dato acquisito » in vigore dal 2 febbraio 2016 e approvata a livello federale il 6 luglio 2016, non contempla effettivamente più il comparto « Valera » nel PSE, sicché attualmente non è più possibile ritenere che lo stesso abbia

carattere industriale, artigianale o edificabile (cfr. doc. D prodotto dal ricorrente; parimenti in: < <http://www4.ti.ch> > Dipartimento del territorio > Divisione dello sviluppo e della territorialità > Sezione dello sviluppo territoriale > Approfondimenti e temi > Piano direttore cantonale > Piano direttore > Schede > R7 – Poli di sviluppo economico – DA > [ultima consultazione 04.09.2017]). Certo è che – come noto al Tribunale attraverso la stampa locale ticinese – attualmente il comparto « Valera » non ha ancora smesso di lasciare parlare di sé, tant'è che il suo destino non è ancora stato deciso in maniera definitiva dalle competenti autorità cantonali. Ad oggi giorno, vige dunque un vuoto pianificatorio per quanto attiene al predetto comparto.

3.2.3 Sennonché tutte le constatazioni che precedono riguardano un cambiamento pianificatorio concretamente intervenuto soltanto successivamente al *dies aestimandi*, più precisamente in data 2 febbraio 2016 (cfr. consid. 3.2.2.4 del presente giudizio). In tale evenienza, pur comprendendo le considerazioni del ricorrente, il Tribunale non può che constatare come sia a giusta ragione che la CFS si è basata sulla sola situazione vigente al 2 maggio 2013 – qui *dies aestimandi* – e non sulle circostanze intervenute successivamente e presenti al momento della pronuncia della decisione qui impugnata. In maniera analoga, il Tribunale non necessita poi di fare chiarezza in merito alla natura del comparto « Valera » precedentemente al *dies aestimandi* – le parti non essendo concordi circa il carattere o meno di zona edificabile della particella n. ***1 RFD del Comune di X. _____ (sezione Y. _____) secondo il precedente PR – essendo determinante, come visto, la situazione al 2 maggio 2013 esposta in precedenza (cfr. consid. 3.2.1 del presente giudizio).

3.3 In definitiva, dovendo fare astrazione di tutto quanto intervenuto anteriormente e successivamente al *dies aestimandi*, si deve dunque ritenere che è a giusta ragione che l'autorità inferiore ha qualificato la particella n. ***1 RFD del Comune di X. _____ (sezione Y. _____) di natura industriale/artigianale. Ne discende che l'autorità inferiore si è correttamente fondata sulle tabelle dell'USTAT concernenti i Comuni di Balerna, Stabio, Vacallo, Novazzano e Mendrisio (cfr. decisione impugnata, pag. 8; doc. VIII allegato alla decisione impugnata) per il calcolo dell'indennità in oggetto, prendendo in considerazione solo le transazioni concernenti i fondi a connotazione industriale e artigianale che si avvicinano più alla natura mista e funzionale della particella n. ***1 RFD del Comune di X. _____ (sezione Y. _____). Le censure del ricorrente al riguardo vanno pertanto qui integralmente respinte.

La media ponderata per quattro anni/otto anni di 350 franchi/m² presa in considerazione dalla CFS per la determinazione dell'indennità di espropriazione appare corretta, sicché – in assenza di esplicite contestazioni degli altri elementi del calcolo da parte del ricorrente e della controparte – il Tribunale non intravede alcun valido motivo per discostarsene (cfr. consid. 2.3 del presente giudizio). Il calcolo dell'indennità di espropriazione va pertanto qui confermato integralmente.

4.

Non da ultimo, il Tribunale statuente rileva che, a sostegno della propria tesi e del carattere urbanizzato del comparto « Valera », la controparte ha postulato l'esperimento di un sopralluogo e la produzione di tutta una serie di documenti con osservazioni 8 febbraio 2016. Orbene, nella misura in cui il Tribunale ritiene l'incarto già sufficientemente completo per confermare la decisione impugnata a favore della controparte, tali mezzi di prova non risultano tuttavia qui necessari. In tali circostanze, non risulta opportuno dare loro seguito (cfr. art. 12 PA *a contrario*).

5.

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.

6.

Nel contesto della presente vertenza, la questione delle spese e delle ripetibili è regolata dagli artt. 114 segg. LEspr (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 LEspr, 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 LEspr deve essere posto a carico del ricorrente, ovvero l'espropriante.

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)

I rimedi giuridici sono menzionati alla pagina seguente.

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: