



2 giugno 2017

Revisione parziale della legge federale sulla espropriazione (LEspr)

Rapporto esplicativo concernente il progetto per la
procedura di consultazione

Compendio

Il presente progetto riguarda principalmente l'adeguamento delle prescrizioni procedurali in materia di espropriazione alle mutate condizioni del diritto. Per mantenerne la funzionalità, si modificheranno e al contempo si semplificheranno le disposizioni riguardanti l'organizzazione e la struttura delle commissioni federali di stima (CFS). Il progetto sarà inoltre l'occasione per adeguare diversi atti normativi alle esigenze attuali.

Situazione iniziale

Per adempiere le mozioni Regazzi 13.3023 «Riforma totale della legge federale sull'espropriazione» e Ritter 13.3196 «Revisione totale della legge federale sull'espropriazione. Indennità conformi al valore di mercato per gli espropriati», si è valutata minuziosamente la necessità di rivedere la legge federale sulla espropriazione (LEspr; RS 711). Il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) ha quindi interpellato i principali gruppi interessati riguardo alla necessità di revisione. La LEspr si è rivelata essenzialmente valida e necessita solo di un adeguamento puntuale; il vasto consenso raccolto ne è la prova. La necessità di modifica concerne il coordinamento delle procedure, nonché le questioni relative alla struttura e all'organizzazione delle CFS. Inoltre, è risultato oramai anacronistico il sistema secondo cui i proventi delle tasse versate dagli esproprianti coprono direttamente le indennità per i membri delle CFS. Infine, si è proposto anche di regolamentare le questioni di espropriazione ancora aperte (pretese di diritto di vicinato), in particolare per quanto riguarda le emissioni foniche.

Contenuto del progetto

Il progetto accoglie queste richieste. L'attuale LEspr prevede una procedura di espropriazione autonoma. Oggigiorno, tuttavia, la maggior parte delle espropriazioni riguarda opere per cui il diritto federale prevede una procedura coordinata di approvazione dei piani. La procedura di espropriazione autonoma contenuta nell'attuale LEspr si applica pertanto solo in rari casi. La presente revisione consentirebbe una nuova regolamentazione, autonoma, delle diverse procedure e allo stesso tempo di migliorare il coordinamento con le altre leggi applicabili. Si eliminerebbero così varie incertezze che esistono attualmente a livello giuridico.

Per quanto concerne l'organizzazione e la struttura delle CFS, essenzialmente si dovrebbe mantenere l'attuale sistema dei 13 circondari di stima e di attività a titolo accessorio dei membri delle CFS. Pur avendo dato prova di flessibilità, efficienza ed economicità, il sistema presenta tuttavia dei limiti nel caso in cui una CFS sia eccessivamente gravata da singoli progetti di grandi dimensioni (come per esempio nel caso della CFS del circondario 10, Cantone di Zurigo, per pretese d'indennità in relazione alle emissioni foniche dell'aeroporto). Il presente progetto crea le condizioni adatte per permettere di reagire adeguatamente e tempestivamente ad aumenti temporanei e straordinari della mole di lavoro, permettendo di assumere i membri delle CFS o altri collaboratori a titolo principale, a tempo determinato o indeterminato. Nell'ambito della sua competenza in materia di regolamentazione

delle tasse e delle indennità, il Consiglio federale punta inoltre a smantellare l'attuale sistema, per rendere le CFS più indipendenti dagli esproprianti. È inoltre necessario regolamentare lo statuto giuridico dei membri delle commissioni e del personale delle CFS. In aggiunta, si dovranno semplificare le prescrizioni concernenti la nomina e la composizione: in futuro i membri delle CFS saranno scelti da un'unica autorità di sorveglianza, il Tribunale amministrativo federale (TAF), invece che da tre autorità di nomina (TAF, Consiglio federale e Cantoni).

Il presente progetto si presenta quindi come l'occasione per adeguare anche altre disposizioni della LEspr, soprattutto per quanto concerne gli atti preparatori, riconoscendo come tali anche le ispezioni di terreni ed edifici e prorogando la durata massima delle espropriazioni temporanee da cinque a dieci anni. Ulteriori adeguamenti riguardano un'armonizzazione delle disposizioni procedurali con la legge federale sulla procedura amministrativa (PA, RS 172.021).

È stata infine esaminata nel dettaglio la nuova regolamentazione delle indennità per l'espropriazione di superfici coltivate proposta nella mozione Ritter 13.3196. Tale richiesta è stata però respinta, poiché una soluzione del genere è parsa inefficace e impraticabile. L'attuazione di tale soluzione violerebbe inoltre alcune disposizioni costituzionali (divieto di lucro, uguaglianza giuridica e protezione dall'arbitrio).

Il Consiglio federale e il Parlamento si sono già occupati più volte di pretese riguardanti l'espropriazione dei diritti di vicinato a causa di immissioni foniche. Dalle analisi dettagliate svolte nell'ambito dell'attuazione della mozione 08.3240 «emissioni foniche dovute al traffico aereo. Indennità per espropriazione formale dei diritti di vicinato» è emerso che soltanto una riorganizzazione sostanziale permetterebbe di colmare le lacune insite nell'attuale sistema. A seguito delle conclusioni raggiunte sia dalla CAPTE-S, sia dalla CAPTE-N, ovvero che sia da preferire l'attuale legislazione e che anche una soluzione all'interno LEspr non sarebbe efficace, il 17 maggio 2017 il Consiglio federale ha chiesto al Parlamento di stralciare la mozione. Di conseguenza, nel presente progetto non saranno contemplate le suddette modifiche al diritto vigente.

Indice

Compendio	2
1 Punti essenziali del progetto	5
1.1 Contesto	5
1.2 Risultati ottenuti finora	6
1.3 Progetto in consultazione	7
1.3.1 Punti centrali del progetto	7
1.3.2 Armonizzazione con la procedura coordinata di approvazione dei piani	7
1.3.3 Struttura e organizzazione delle commissioni federali di stima e della commissione superiore di stima	8
1.3.4 Altri punti della revisione	9
1.4 Proposte di revisione respinte	11
1.4.1 Indennità per superfici coltivate	11
1.4.2 Espropriazione dei diritti di vicinato in relazione a emissioni foniche	14
2 Commento ai singoli articoli	16
3 Ripercussioni	50
3.1 Ripercussioni per la Confederazione	50
3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per i centri urbani, gli agglomerati e le regioni di montagna, l'economia e l'ambiente	50
3.3 Ripercussioni per i gruppi interessati	51
4 Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie del Consiglio federale	51
5 Aspetti giuridici	51
Legge federale sulla espropriazione (<i>progetto</i>)	Allegati

1 Puntii essenziali del progetto

1.1 Contesto

Per le opere d'interesse per la Confederazione o per buona parte del Paese, così come per altri scopi riconosciuti da una legge federale e di pubblico interesse, si può invocare il diritto di espropriazione, nella misura in cui sia necessario per raggiungere lo scopo prefissato. Il diritto di espropriazione è esercitato dalla Confederazione in virtù di una decisione del Consiglio federale, purché la legislazione federale non attribuisca tale competenza a un'altra autorità.

La procedura è retta dalla legge federale del 20 giugno 1930¹ sulla espropriazione (LEspr), che si è dimostrata sostanzialmente valida per un lungo periodo di tempo. Nel corso degli anni si sono effettuati soltanto adeguamenti puntuali anche se, negli ultimi tempi, la legge è stata oggetto di alcune critiche. Si è rilevata la mancanza di coordinamento tra le disposizioni procedurali e la procedura di approvazione dei piani per le infrastrutture ai sensi della legge federale del 18 giugno 1999 sul coordinamento e la semplificazione delle procedure d'approvazione dei piani (in vigore dal 1° gennaio 2000²).

La mozione Ritter 13.3196 «Revisione totale della legge federale sull'espropriazione. Indennità conformi al valore di mercato per gli espropriati» chiede che il Consiglio federale sottoponga la LEspr a revisione totale. Nella motivazione si legge che il moltiplicarsi delle espropriazioni a favore di privati ha, tuttavia, modificato la situazione, per lo più a scapito dei proprietari. Per evitare che il suolo venga espropriato a prezzi troppo bassi e che gli esproprianti ne ricavano vantaggi economici, le indennità dovrebbero essere determinate conformemente al valore di mercato dell'oggetto dell'espropriazione, anche se quest'ultimo si trova al di fuori delle zone edificabili. Laddove tale valore non fosse noto, si potrebbe utilizzare il metodo dei coefficienti in funzione dell'ubicazione (cfr. "Lageklassentheorie" di Nägeli). Per accelerare la procedura, i proprietari dovrebbero ricevere indennità conformi al valore di mercato, il cui importo dovrebbe tenere conto sia del danno subito dagli espropriati che dell'utilizzo futuro dei beni oggetto dell'espropriazione. Un'indennità conforme al valore di mercato favorirebbe inoltre un uso più parsimonioso del suolo.

Anche la mozione Regazzi 13.3023 «Riforma totale della legge federale sull'espropriazione» chiede al Consiglio federale di elaborare una revisione generale della LEspr. Nelle motivazioni della mozione si legge che, dal 1930, la legislazione federale ha subito svariate modifiche, in particolare attraverso la legge federale del 18 giugno 1999³ sul coordinamento e la semplificazione delle procedure d'approvazione dei piani. L'autore della mozione allude anche ad altri punti che creano insicurezza giuridica.

¹ RS 711

² RU 1999 3071, FF 1998 2029

³ RU 1999 3071, FF1998 2029

Il Consiglio federale ha proposto di respingere entrambe le mozioni, rispettivamente proposto al Consiglio nazionale di esaminare approfonditamente la necessità di revisione LEspr. In questo senso le mozioni sono state infine accolte.

1.2 Risultati ottenuti finora

In seguito alle due mozioni, il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) ha interrogato i principali gruppi interessati⁴ in merito alla necessità di rivedere la LEspr. I risultati dell'indagine si possono riassumere come segue: tutti, all'unanimità, hanno espresso la validità della legge e la necessità di pochi adeguamenti puntuali. Oltre a diverse proposte su punti secondari, la richiesta di revisione ha interessato principalmente il coordinamento delle procedure e le questioni relative all'espropriazione dei diritti di vicinato (immissioni foniche).

È stato inoltre giudicato sostanzialmente positivo l'attuale sistema di organizzazione delle CFS in 13 circondari di stima, i cui presidenti, supplenti e giudici specializzati svolgono le proprie funzioni a titolo accessorio. In qualità di autorità di sorveglianza delle CFS (art. 63 LEspr), il TAF ha proposto di rivedere completamente l'organizzazione e la struttura delle CFS e, a titolo di esempio, di introdurre un'unica istanza con giudici a tempo pieno, eventualmente integrati da giudici specializzati provenienti dalle diverse regioni.

Il sistema di spese e indennità attualmente in vigore, previsto dall'ordinanza del 13 febbraio 2013⁵ sulle tasse e indennità della procedura di espropriazione, prevede che il personale delle CFS sia indennizzato direttamente con le tasse a carico degli esproprianti. Nelle CFS, che devono gestire un gran numero di procedure di espropriazione, questo sistema non funziona (più) in modo soddisfacente. In particolare, per quanto riguarda la CFS del circondario 10 (Cantone di Zurigo), sono emerse diverse difficoltà a causa delle numerose pretese d'indennità per risarcire le emissioni foniche eccessive dovute all'esercizio dell'aeroporto di Zurigo, soprattutto per quanto riguarda la conclusione delle procedure in tempi utili e senza incorrere in rischi finanziari per la presidenza della CFS. A questo proposito, nelle decisioni 12T_3/2012 del 24 agosto 2012 e 1C_224/2012 del 6 settembre 2012, il Tribunale federale ha stabilito che l'ordinanza sulle tasse e indennità della procedura di espro-

⁴ Servizi federali (USTRA, UFT, UFAC, ARE, UFCOM, UFE, UFCL, UFAG, armasuisse, ESTI, IFO, CaF, UFG, AFF e segreterie generali), Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente (DCPA), Unione delle città svizzere, Associazione dei Comuni Svizzeri, Gruppo svizzero per le regioni di montagna, economiesuisse, Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM), Associazione svizzera proprietari fondiari (APF), Unione svizzera dei contadini (USC), commissioni federali di stima, Commissione federale superiore di stima, TAF, Tribunale federale, Associazione mantello dell'aviazione svizzera (AeroSuisse), Unione dei trasporti pubblici (UTP), Associazione svizzera delle telecomunicazioni (ASUT), Associazione delle aziende elettriche svizzere (AES), Associazione per le reti di comunicazione (Swisscable), Federazione Svizzera dei Notai (FSN), Federazione Svizzera degli Avvocati (FSA), Società Svizzera degli Ufficiali del Registro Fondiario (SSURF)

⁵ RS 711.3

priazione non fosse più sufficiente per gestire le procedure collettive. Il Tribunale federale ha quindi deciso che fosse necessario rivedere tale ordinanza al più presto. In una prima fase, il 13 febbraio 2013 il Consiglio federale ha adeguato l'ordinanza sulle tasse e indennità della procedura di espropriazione⁶, aumentando in particolare le indennità. Tuttavia, anche così non si sono risolti i problemi strutturali. All'inizio del 2015 il DATEC ha quindi avviato un'indagine conoscitiva allo scopo di dividere dal punto di vista tecnico le tasse (a carico dell'espropriante) dalle indennità (destinate ai membri delle CFS), in modo tale che la Confederazione potesse, da un lato, indennizzare i membri delle CFS in funzione del tempo impiegato e, dall'altro, esercitare sull'espropriante il proprio diritto di riscuotere le tasse. In particolare, in qualità di autorità di vigilanza e di ricorso per eventuali decisioni delle CFS, il TAF ha espresso un parere negativo sulle basi legali di alcuni punti della revisione. Di conseguenza, la revisione dell'ordinanza sulle tasse e indennità della procedura di espropriazione è stata sospesa fino a quando non vi saranno le basi legali necessarie.

1.3 Progetto in consultazione

1.3.1 Punti centrali del progetto

Il progetto accoglie le richieste di cui sopra. I punti centrali della presente revisione parziale della LEspr riguardano l'armonizzazione con le procedure coordinate di approvazione dei piani previste dal diritto federale (cfr. n. 1.3.2), nonché i necessari adeguamenti delle disposizioni sulla struttura e sull'organizzazione delle CFS (n. 1.3.3). La presente revisione offre quindi l'occasione per adeguare altre disposizioni minori che vanno comunque riviste (n. 1.3.4).

Sono state esaminate e infine respinte diverse altre richieste, in particolare riguardanti l'indennità per le superfici coltivate ai sensi della mozione Ritter (cfr. n. 1.4.1) e l'espropriazione dei diritti di vicinato (cfr. n. 1.4.2).

1.3.2 Armonizzazione con la procedura coordinata di approvazione dei piani

La presente revisione propone di modificare la LEspr in modo tale da orientarla verso l'attuale standard della procedura di autorizzazione combinata per l'approvazione dei piani e l'espropriazione riguardanti le infrastrutture. L'ufficio Ad!vocate è stato incaricato di formulare un parere legale e di elaborare una proposta riguardo alle modifiche necessarie nella LEspr. Il parere del 9 novembre 2016⁷ rappresenta la base degli adeguamenti procedurali previsti.

⁶ RS 711.3

⁷ Esame della necessità di rivedere la legge federale sulla espropriazione (LEspr), proposte di norme e spiegazioni per una revisione procedurale volta al coordinamento delle leggi in materia e della legge federale sulla espropriazione (parere), pubblicato su www.admin.ch, Diritto federale, procedure di consultazione (<https://www.admin.ch/ch/i/gg/pc/pendent.html#DATEC>)

La procedura regolamentata nella LEspr risale ancora a un periodo storico in cui la procedura completa di approvazione dei piani nella sua concezione odierna non esisteva ancora e in cui spesso le opere venivano approvate solo con una procedura ufficiale interna all'Amministrazione; in questo modo gli interessati potevano opporsi all'espropriazione solo in una procedura di espropriazione successiva.

Oggi la maggior parte delle espropriazioni avviene in relazione a opere per cui è necessaria un'approvazione dei piani e per cui le leggi settoriali applicabili prevedono una procedura combinata (cfr. uno dei tanti esempi, art. 18*d*–18*f* e art. 18*k* della legge federale del 20 dicembre 1957⁸ sulle ferrovie [Lferr]). Tale procedura combinata prevede il coordinamento e l'unione della decisione sull'ammissibilità e sull'estensione dell'espropriazione con la decisione di approvazione dei piani. La procedura di espropriazione autonoma contenuta nella LEspr viene quindi utilizzata solo di rado. Secondo le pertinenti leggi settoriali, sicuramente la LEspr dovrebbe conservare una funzione sussidiaria anche nella procedura combinata; tuttavia, quando ha emanato la legge federale sul coordinamento e la semplificazione delle procedure d'approvazione dei piani, il legislatore ha evitato di adeguare anche la LEspr ai nuovi ordinamenti procedurali. Le norme procedurali contenute nella LEspr sono tuttavia adattate a una procedura di espropriazione autonoma e dunque oramai inadatte a una procedura combinata.

Con la presente revisione, la parte riguardante il diritto di espropriazione della procedura combinata di approvazione dei piani sarà regolamentata nella LEspr. Nelle leggi settoriali si stabiliscono, oltre alla singola procedura di approvazione dei piani, anche eventuali peculiarità relative al diritto di espropriazione che non sono contenute nella LEspr. Nell'ambito della presente revisione, le pertinenti leggi settoriali subiranno adeguamenti di lieve entità. Nei nuovi articoli 28–35 la legge contiene le nuove norme per quanto concerne la procedura combinata di espropriazione. La revisione prevede inoltre una procedura di espropriazione autonoma da utilizzare qualora, oltre alla procedura di espropriazione, non si svolga anche la procedura di approvazione dei piani. Le norme in materia di procedura di espropriazione autonoma figurano negli articoli 36–41 LEspr.

In entrambe le procedure si svolge poi un'unica procedura di conciliazione e di stima dinanzi alla CFS, disciplinata negli articoli 45–75 LEspr. La CFS deve però ancora valutare le conseguenze dell'espropriazione in termini di indennità; in questa fase della procedura, l'ammissibilità dell'espropriazione non è più messa in discussione. Di conseguenza, in futuro anche la procedura di conciliazione riguarderà soltanto gli aspetti riguardanti l'indennità.

1.3.3 Struttura e organizzazione delle commissioni federali di stima e della commissione superiore di stima

L'attuale sistema suddiviso in circondari di stima dal carattere di milizia si è rivelato sostanzialmente valido e andrebbe mantenuto. Il Consiglio federale ha suddiviso la

⁸ RS 742.101

Svizzera in 13 circondari di stima (cfr. ordinanza del 17 maggio 1972⁹ concernente i circondari federali di stima). Ciascuno dei 13 circondari è composto da un presidente, due supplenti e altri membri (giudici specializzati). Tale struttura sarà mantenuta anche in futuro, poiché non si prevede una riorganizzazione totale delle CFS. Tuttavia, occorre chiarire lo statuto legale dei membri della commissione e del personale delle CFS, nonché ampliare le competenze del TAF in qualità di autorità di sorveglianza. Oltre ai compiti di nomina e di sorveglianza, il TAF svolgerà in particolare anche la funzione di datore di lavoro delle CFS.

Si propone quindi di adeguare puntualmente il sistema attuale, andando a colmarne le indubbe lacune esistenti. Le modifiche proposte riguardano vari punti, illustrati qui di seguito.

- Semplificazione delle prescrizioni riguardanti la nomina e la composizione delle CFS
 - Passaggio da tre a una sola autorità di nomina delle CFS, ovvero il TAF come unica autorità di nomina (P-art. 59 LEspr);
 - Adeguamento delle prescrizioni riguardanti la composizione nel caso specifico (P-art. 60 LEspr)
- Chiarimento dello statuto legale dei membri delle commissioni e del personale (P-art. 59^{bis-quater} LEspr)
 - Conservazione degli organi di milizia; possibilità però che i membri delle commissioni siano attivi a titolo principale e una segreteria permanente
 - Assoggettamento alla legge del 24 marzo 2000¹⁰ sul personale federale (LPers) e all'ordinanza del 26 settembre 2003¹¹ sui rapporti di lavoro del personale del Tribunale penale federale, del TAF e del Tribunale federale dei brevetti
 - Definizione dello statuto di datore di lavoro: attribuzione al TAF della funzione di datore di lavoro
 - Previdenza
- Regolamentazione dell'indennità e della retribuzione dei membri delle commissioni e del personale (P-art. 63 LEspr)
- Abolizione della commissione superiore di stima (P-art. 80–82 LEspr)

1.3.4 Altri punti della revisione

Oltre ai punti principali elencati, la revisione prevede alcuni adeguamenti puntuali della LEspr, in particolare per quanto riguarda i seguenti argomenti.

⁹ RS 711.11

¹⁰ RS 172.220.1

¹¹ RS 172.220.117

- L'articolo 6 capoverso 1 LEspr ammette espropriazioni a titolo temporaneo per una durata massima di cinque anni. Questo termine, che si è rivelato troppo breve e inadeguato, sarà esteso a dieci anni.
- L'articolo 15 LEspr concernente gli atti preparatori dovrebbe essere modificato per fare in modo che anche le ispezioni di suolo ed edifici siano qualificabili come atti preparatori, rispondendo così a un'esigenza pratica.
- L'attuale articolo 19^{bis} LEspr stabilisce che è determinante il valore venale alla data dell'udienza di conciliazione. In sede di revisione della procedura si dovrà ridefinire anche la data in cui avviene la stima. Sarà determinante la data di presentazione di un titolo di espropriazione esecutivo. Nella procedura combinata si fisserà al contempo un'unica data per tutte le espropriazioni.
- In concomitanza con l'adeguamento alla prassi attuale della procedura combinata, si dichiarerà applicabile la legge federale del 20 dicembre 1968¹² sulla procedura amministrativa (PA). Oggi la PA non è applicabile nel caso di procedura di espropriazione dinanzi alla CFS secondo l'articolo 2 capoverso 3 PA, fatta eccezione per poche disposizioni riguardanti i termini. Tuttavia, alle CFS si presentano ciclicamente questioni di diritto procedurale, alle quali la LEspr da sola non può fornire risposta (o semmai solo parziale). Il legislatore ha pertanto disposto nell'articolo 4 dell'ordinanza del 13 febbraio 2013¹³ concernente la procedura davanti alle commissioni federali di stima che, contrariamente all'articolo 2 capoverso 3 della PA e all'articolo 110 LEspr, tutte le disposizioni generali della PA (seconda sezione, art. 7-43 PA) sono applicabili nella procedura dinanzi alle CFS. Questa contraddizione va eliminata: i punti della LEspr che si rivelano essere lacunosi devono essere colmati dalla PA, codificazione universalmente valida a livello di diritto procedurale federale. La PA sarà valida come diritto procedurale sussidiario anche nelle procedure dinanzi alle CFS. Laddove la LEspr contenesse prescrizioni specifiche per determinate questioni di diritto procedurale, queste ultime continueranno a prevalere.
- Per garantire la massima omogeneità del diritto procedurale, risulta inoltre opportuno eliminare alcune norme procedurali specifiche della LEspr nel caso in cui siano superflue, poiché la PA contiene disposizioni in materia corrispondenti o di pari valore. Ciò vale anche per le prescrizioni sulla procedura dinanzi alle CFS e per quelle sulla procedura amministrativa. Attraverso l'abrogazione di tali prescrizioni particolari si può ottenere un allineamento della procedura di espropriazione con la procedura prevista dalla PA.

¹² RS 172.021

¹³ RS 711.1

1.4 Proposte di revisione respinte

1.4.1 Indennità per superfici coltivate

Si è esaminata minuziosamente la nuova regolamentazione proposta nella mozione Ritter 13.3196 «Revisione totale della legge federale sull'espropriazione. Indennità conformi al valore di mercato per gli espropriati», concernente le indennità da versare in caso di espropriazione di superfici coltivate. Secondo il diritto vigente (art. 19 LEspr) l'indennità comprende l'intero valore venale del diritto espropriato, il deprezzamento della frazione residua, nonché 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.

Secondo quanto proposto nella mozione, il prezzo dovrebbe essere determinato in base al valore di mercato anche se l'oggetto si trova al di fuori delle zone edificabili. L'indennità dovrebbe quindi tenere conto sia del danno subito dagli espropriati che dell'utilizzo futuro dei beni oggetto dell'espropriazione. Nel caso in cui non sia disponibile tale prezzo di mercato, deve essere utilizzato il metodo dei coefficienti in funzione dell'ubicazione. Il fatto che le superfici coltivate costino poco ne incoraggierebbe un utilizzo sconsiderato. Le infrastrutture importanti per l'approvvigionamento di base non ne verrebbero ostacolate. Anzi, indennità d'espropriazione più elevate potrebbero addirittura accelerarne la realizzazione.

Adeguatezza della soluzione proposta

Con l'obiettivo di chiarire la praticabilità e le possibili ripercussioni della modifica proposta, il DATEC ha incaricato l'azienda Wüest & Partner. Nel rapporto del 15 giugno 2016¹⁴, quest'ultima ha concluso che le proposte della mozione (valore di mercato, utilizzo futuro dei beni e metodo dei coefficienti in funzione dell'ubicazione) sono poco praticabili dal punto di vista economico e della valutazione tecnica.

Riguardo al valore di mercato, dal rapporto emerge che le espropriazioni non sono transazioni sul libero mercato, bensì atti amministrativi. In caso di espropriazione, il prezzo non si può dunque determinare sulla base delle regole dell'economia di mercato. Con il sistema attuale della determinazione del prezzo del valore venale, si risarcisce già una somma di denaro dalle caratteristiche analoghe a quelle della vendita privata di fondi.

All'atto pratico, l'inclusione dell'utilizzo futuro dei beni da espropriare si è rivelata complessa, poiché l'espropriante beneficerebbe solo parzialmente del vantaggio economico. Occorre inoltre considerare che, nella maggior parte dei casi, l'utilizzo futuro (p. es. per la costruzione di una strada nazionale) non può comunque essere misurato e stimato secondo criteri conformi alla legge. A questo proposito bisogna inoltre tener presente che l'«utilizzo futuro» implica sempre un compito di interesse pubblico e perciò non vi è un mercato per cui poter calcolare un utilizzo futuro. La

¹⁴ Mozione Ritter (13.3196) – Indennità per espropriazioni di terreni coltivabili, Perizia, Zurigo (rapporto), pubblicato su www.admin.ch, Diritto federale, procedure di consultazione (<https://www.admin.ch/ch/i/gg/pc/pendent.html#DATEC>)

soluzione appare dunque problematica e impraticabile, anche perché bisognerebbe stabilire il momento dell'utilizzo. Si pone inoltre la questione di utilizzo futuro al lordo o al netto delle spese (dopo la deduzione degli oneri imputabili come costruzione, manutenzione, esercizio). Inoltre, è assolutamente possibile che, invece di un vantaggio finanziario o commerciale, l'espropriazione porti a una riduzione del valore del terreno (p. es. nel caso di espropriazioni legate alla rivitalizzazione delle acque fluviali).

I coefficienti in funzione dell'ubicazione sono un metodo di accertamento relativo del valore di un terreno. Si basano sull'ipotesi che il valore di un terreno sia legato in certa misura al valore dell'immobile, rispettivamente al valore locativo dell'immobile ubicato sul fondo. Stando al rapporto, il metodo dei coefficienti in funzione dell'ubicazione sarebbe stato ampiamente usato in passato negli accertamenti del valore di immobili e soprattutto nei casi in cui, per la determinazione del valore reale, non si è riusciti a stabilire il valore del suolo con metodi statistici (compravendite concrete in situazioni analoghe). Nella prima fase di questo metodo, si classifica e si valuta la classe di posizione utilizzando diversi criteri (posizione, uso, situazione, urbanizzazione, contesto del mercato). Attualmente esistono classificazioni per l'utilizzo di immobili a scopi abitativi, commerciali, lavorativi e industriali, nonché pubblici; non è prevista però una classificazione per i terreni agricoli. Gli esperti che hanno redatto il rapporto sono giunti alla conclusione che, per quanto riguarda le espropriazioni, all'atto pratico non risulterebbero utilizzabili valori fondiari plausibili su tutto il territorio. Anche in questa variante, i valori fondiari risultanti si sono dimostrati casuali, poiché variano notevolmente in base al tipo di progetto infrastrutturale.

Infine, il rapporto stabilisce che né il prezzo di mercato, né l'inclusione dell'utilizzo futuro e neppure il metodo dei coefficienti in funzione dell'ubicazione siano criteri applicabili alla determinazione del valore dell'indennità in caso di espropriazione di terreni coltivabili.

Compatibilità con la Costituzione federale

Secondo il messaggio del Consiglio federale del 15 agosto 1967¹⁵ all'Assemblea federale concernente l'inserimento nella Costituzione federale degli articoli 22^{ter} e 22^{quater} (ordinamento costituzionale del diritto fondiario) del 15 agosto 1967, la «piena indennità» prevista dalla Costituzione può servire soltanto al risarcimento e non al profitto (garanzia del valore, attuali art. 26, 36 e 75 Cost.). Nella decisione del 18 giugno 1986 (DTF 11 IB 531), il Tribunale federale ha stabilito a questo proposito che l'indennità non può superare l'ammontare dei danni e che un cosiddetto supplemento non volontario non possa essere compatibile con il principio costituzionale della piena indennità. Nella DTF 127 I 185, il Tribunale federale ha tuttavia stabilito che tale supplemento non volontario a livello cantonale non possa essere escluso di per sé poiché, legalmente, anche il torto morale subito può essere inteso come danno. Considerato che il diritto cantonale alla base di questa sentenza prevedeva un'indennità del genere indipendentemente dal fatto che il torto morale fosse realmente legato all'espropriazione o meno, il Tribunale federale è giunto alla con-

¹⁵ FF 1967 II 125

clusione che tale supplemento non volontario e svincolato da qualsiasi condizione possa essere utilizzato in modo ingiusto e arbitrario e perciò non può essere compatibile con la Costituzione.

Dal punto di vista costituzionale si stabilisce quindi che l'indennità – unitamente agli altri principi costituzionali – si deve orientare solamente al risarcimento dei danni subiti a seguito di un'espropriazione. Questa piena indennità può dunque contenere soltanto i danni subiti e nessun profitto. Nel caso in cui, secondo la mozione Ritter, per determinare il valore di mercato, l'indennità dovesse considerare anche l'utilizzo futuro dell'impianto, si andrebbe oltre il mero risarcimento dei danni subiti e si contravverrebbe ai dettami costituzionali. Tale regolamentazione non può infine soddisfare le esigenze di applicazione del diritto in modo equo e non arbitrario, poiché il diritto di espropriazione è applicabile per diversi scopi (p. es. strade nazionali, ferrovie, ma anche in caso di sicurezza del territorio negli spazi riservati alle acque). Ciò può portare a stime discordanti sull'utilizzo futuro, totalmente svincolate dal diritto espropriato e dunque a indennità ingiuste e arbitrarie, a loro volta senza alcun nesso con i danni subiti.

Varianti alla soluzione proposta

Allo stesso tempo, si sono cercate altre varianti per riuscire a soddisfare le richieste dell'autore della mozione. Si sono analizzati in particolare l'inclusione di un valore opzionale (probabilità di un futuro azzonamento), l'orientamento verso il prezzo del suolo circostante nonché il diritto alla partecipazione agli utili in caso di alienazione (ai sensi della legge federale sul diritto fondiario rurale).

Gli autori del rapporto concludono tuttavia che tutte queste varianti siano impraticabili o incostituzionali e che sia preferibile l'attuale sistema di indennità al valore venale.

Considerazioni riassuntive

Il cambiamento del sistema di indennità per le superfici coltivate proposto nella mozione si rivela di fatto non applicabile e non è chiaro come poterlo mettere in pratica nel rispetto dei dettami costituzionali. Tali modifiche alla LEspr non vengono perciò prese in considerazione.

La mozione si pone come obiettivo l'accelerazione della procedura di approvazione dei piani, nella quale ai proprietari di terreni coltivati viene offerta un'indennità conforme al valore di mercato. Secondo la mozione, in questo modo si dovrebbero eliminare le resistenze nei confronti dei progetti edili. A questo proposito bisogna però ricordare che, per quanto concerne la procedura di approvazione dei piani, bisogna decidere unicamente riguardo al tipo, all'entità e al contenuto delle espropriazioni. L'ammontare dell'indennità diventa in questo modo – *dopo* che la decisione di approvazione dei piani è passata in giudicato – l'oggetto della successiva procedura di stima dinanzi alle CFS e perciò non va deciso durante la procedura di approvazione dei piani. Con la possibilità dell'anticipata immissione in possesso (art. 76 LEspr) si può cominciare a realizzare un'opera anche prima di aver deciso l'ammontare dell'indennità. Le misure permettono quindi di accelerare la procedura solo in misura molto limitata. Come spiegato poc'anzi, le modifiche proposte au-

menterebbero inoltre l'incertezza sull'ammontare dell'indennità. Anche per questo motivo, le misure sembrano poco appropriate ad accelerare la procedura come richiesto nella mozione.

Il diritto di espropriazione può essere esercitato solo nella misura necessaria allo scopo prefisso (art. 1 cpv. 2 LEspr). La questione della necessità di un'espropriazione dipende (anche) dalla presenza di alternative o sedi più appropriate. Nel caso in cui fossero possibili diverse sedi, occorre ponderare gli interessi approfonditamente. Alla base della mozione vi è il timore che un prezzo troppo basso per le superfici coltivate e il fatto che non siano ancora costruite possa incoraggiarne un utilizzo sconsiderato. Tuttavia, secondo l'attuale prassi e giurisprudenza, il prezzo del terreno non può essere determinante quando si mettono a confronto le varianti; se lo fosse, si preferirebbe la sede (anche decisamente molto economica) nelle zone agricole rispetto a quella nelle zone edificabili (cfr. considerando 9.4 sulla decisione del TAF del 18 luglio 2013, A-1851/2012). Questi timori sono quindi infondati. Nel caso in cui gli espropriati, secondo la mozione, ricevano la promessa di un'indennità maggiore rispetto al valore di mercato, vi sarebbe il rischio che i terreni coltivati venissero messi a disposizione troppo liberamente. Questo, al contrario di quanto richiesto dalla mozione, minerebbe l'intento di favorire un uso più parsimonioso del suolo.

1.4.2 Espropriazione dei diritti di vicinato in relazione a emissioni foniche

Possono essere oggetto di espropriazione anche i cosiddetti diritti di vicinato (art. 5 cpv. 1 LEspr). In questo caso l'interessato cede all'espropriante il proprio diritto all'azione di cui all'articolo 679 del Codice civile svizzero del 10 dicembre 1907¹⁶ (CC) per sopprimere un'azione in caso di eccesso nell'esercizio del diritto di proprietà, per esempio a seguito di eccessi pregiudizievoli su un fondo vicino (art. 684 CC). Di fatto si tratta spesso di immissioni foniche eccessive provenienti da infrastrutture quali strade, ferrovie e aeroporti.

Secondo il diritto vigente le persone che sono esposte a immissioni foniche eccessive possono richiedere un'indennità unica per la perdita di valore dei propri immobili. In virtù del diritto di vicinato privato e del diritto di espropriazione, il Tribunale federale ha stabilito i criteri giurisprudenziali per decidere di tali pretese. L'intervento preponderante del diritto giurisprudenziale genera incertezza giuridica e può portare a una situazione insoddisfacente sia per il proprietario del fondo sia per il proprietario dell'impianto. Questa critica alla giurisprudenza attuale ha provocato diversi interventi politici. L'iniziativa parlamentare Hegetschweiler 02.418 ha proposto un miglioramento procedurale per quanto riguarda le indennità ai proprietari fondiari a causa dell'inquinamento fonico degli aeroporti. La CAPTE-S non ha aderito al disegno di legge proposto dalla CAPTE-N e ha presentato la mozione 08.3240 «Emissioni foniche dovute al traffico aereo. Indennità per espropriazione formale dei diritti di vicinato», a sua volta accolta dal Consiglio nazionale. Questa mozione incarica il Consiglio federale di sottoporre al Parlamento le necessarie

¹⁶ RS 211

disposizioni legali affinché sia migliorato il quadro legale per le indennità per espropriazione formale dei diritti di vicinato in relazione a emissioni foniche particolarmente elevate dovute al traffico aereo.

Le analisi svolte hanno dimostrato che soltanto attraverso un impianto normativo completamente rinnovato si possono superare le lacune sostanziali evidenziate nell'attuale sistema. Di conseguenza, è stata elaborata la proposta per una «Norma di compensazione del rumore» (LAN). La concessione di agevolazioni per strade, ferrovie o aeroporti, che autorizzano il superamento dei livelli di soglia per quanto riguarda le immissioni foniche, secondo il sistema proposto dovrebbero portare a un sostanziale diritto di compensazione degli interessati. Con la LAN, il proprietario di queste infrastrutture avrebbe quindi l'obbligo di corrispondere un risarcimento periodico per la riduzione del valore degli immobili interessati dal rumore. Le basi giuridiche di tale provvedimento andrebbero quindi create all'interno della legislazione in materia di ambiente. Secondo questa proposta, l'indennità non sarebbe quindi più disciplinata dalla LEspr.

L'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) ha presentato i risultati di questi lavori alla CAPTE-S e alla CAPTE-N, confrontando nel proprio rapporto del 6 agosto 2015 la LAN con una variante che prevede alcune modifiche alla LEspr e la la regolamentazione degli elementi chiave dell'attuale diritto giurisprudenziale nella LEspr stessa. La maggioranza delle commissioni ha concluso che sia preferibile l'attuale situazione giuridica, sulla base del rapporto dell'UFAM, delle dichiarazioni aggiuntive della rappresentanza amministrativa alla seduta, nonché delle discussioni tra i membri della Commissione. Nello specifico, si è confermato che un nuovo sistema per indennizzare le emissioni foniche non apporterebbe alcun valore aggiunto significativo alla situazione giuridica attuale. In particolare, è emersa la critica nei confronti del notevole onere amministrativo che comporterebbe la LAN. Per queste ragioni, le Commissioni hanno deciso a maggioranza che fosse inutile portare avanti una modifica dell'attuale sistema di indennità in relazione alle emissioni foniche.

L'espropriazione figura tra le competenze materiali della Confederazione¹⁷. Per quanto riguarda le materie di competenza cantonale, i Cantoni mantengono le loro prerogative. Esiste quindi una competenza parallela tra Confederazione e Cantoni in materia normativa. Una deroga alla giurisprudenza attuale in materia di indennità per espropriazione dei diritti di vicinato in relazione alle emissioni foniche potrebbe perciò creare una situazione in cui cause analoghe (p. es. il rumore stradale) portino a indennità differenti in base al tipo di strada che provoca le emissioni foniche (nazionale, cantonale o comunale). Una differenza di questo tipo sarebbe poco comprensibile per gli interessati e va rifiutata per ragioni di uguaglianza giuridica.

Il 17 maggio 2017 il Consiglio federale ha perciò proposto all'Assemblea federale di stralciare la mozione 08.3240.

¹⁷ Messaggio sulla riforma della Costituzione del 20 novembre 1996, FF 1997 I 1 e seg., 259

2 Commento ai singoli articoli

Ingresso

L'ingresso rinvia a disposizioni obsolete della Costituzione federale e sarà adeguato alle disposizioni della Costituzione federale del 18 aprile 1999¹⁸ della Confederazione Svizzera (Cost.). Come si evince dal messaggio concernente la revisione della Costituzione federale¹⁹, secondo il costituente il diritto di espropriazione della Confederazione rientra nelle sue competenze materiali costituzionali. Il costituente ha pertanto rinunciato – diversamente dalla vecchia Costituzione – a citare esplicitamente il diritto di espropriazione nella competenza generale in materia di opere pubbliche di cui all'articolo 81 della Costituzione federale. Pertanto, con la nuova Costituzione federale, il diritto di espropriazione deriva direttamente dalle singole competenze materiali e non necessita di basi generali. La norma di competenza (materiale) specifica prevede il diritto, nell'ambito della legislazione, di esercitare l'espropriazione, tramite l'emanazione di disposizioni in materia di espropriazione o in maniera tale da dichiarare applicabile la legge federale sulla espropriazione. Nell'ambito dell'articolo 36 capoverso 1 della Costituzione federale, per le singole violazioni della garanzia di proprietà si valuta l'atto previsto – legge formale o legge sulla espropriazione – oltre a stabilire se e in che misura sarebbe ammessa un'espropriazione ai sensi dell'articolo 26 capoverso 2 della Costituzione federale.

La competenza federale nel campo dell'espropriazione deriva dunque dalle diverse norme di competenza in combinato disposto con l'articolo 26 capoverso 2 e con l'articolo 36 capoverso 1 della Costituzione federale. La nota a piè di pagina 2 dell'attuale LEspr, che oltre agli articoli 26 e 36 Cost. rinvia solo all'articolo 81 Cost., sarà dunque adeguata all'ingresso delle attuali disposizioni costituzionali. Occorre menzionare tutte le norme di competenza per le quali la legislazione di esecuzione prevede l'istituto dell'espropriazione. Se si riassumono tutte le norme costituzionali evidenti che figurano nell'ingresso di quelle leggi federali che attualmente prevedono l'espropriazione, ne risulta il seguente elenco di articoli, da riprendere nell'ingresso: art. 60 cpv. 1, art. 74, 75, 76, 77, 78, 81, 81a, 82, 83, 87, 89 cpv. 2, 90, 91, 92, 102 e 108.

Art. 6 Limitazione quanto alla durata

Il termine per l'espropriazione a titolo temporaneo nell'articolo 6 capoverso 1 LEspr sarà prolungato da cinque a dieci anni. La prassi ha evidenziato che, proprio per i grandi progetti su più anni, è troppo breve limitare a massimo cinque anni l'espropriazione a titolo temporaneo. Succede che di fatto all'espropriante servano superfici solo temporaneamente, ma per più di cinque anni, per esempio per i cantieri (p. es. per le gallerie) o per i servizi temporaneamente a disposizione degli impianti sostitutivi (strade, condotte) durante la costruzione. In questi casi, per sicurezza, gli esproprianti si vedono costretti a prevedere e anche a realizzare l'espropriazione

¹⁸ RS 101

¹⁹ Messaggio del 20 novembre 1996 concernente la revisione della Costituzione federale, FF 1997 I 1 segg., 242

definitiva nei piani di acquisto dei terreni, se fallisce un accordo mediante trattativa privata con la proprietà fondiaria su un uso a titolo temporaneo di più di cinque anni.

La limitazione a cinque anni è insoddisfacente e non convincente in termini di proporzionalità. Per gli espropriati l'intervento è più contenuto se un diritto si estingue per dieci anni invece che andare completamente perso. Non è neppure opportuno obbligare l'espropriante a una completa acquisizione se gli serve la superficie solo temporaneamente. Può tuttavia accadere che l'espropriato risulti notevolmente svantaggiato dalla pretesa temporanea di un diritto che gli fa perdere il suo valore principale. Per questi casi il capoverso 2 dell'articolo 6 LEspr attualmente in vigore prevede già il correttivo necessario, ovvero la possibilità per l'espropriato di esigere un'espropriazione a titolo permanente.

Art. 15 Atti preparatori

L'attuale distinzione nell'articolo 15 capoverso 1 LEspr tra transiti, da un lato, e rilievi planimetrici, picchettamenti e misurazioni, dall'altro, si è rivelata inutile. Le quattro misure menzionate di fatto sono difficili da scindere; solitamente proprio i transiti non hanno fine a se stesso, ma hanno scopo di rilievo planimetrico, picchettamento o misurazione. Inoltre, le conseguenze per le persone interessate sono sempre trascurabili ed eventuali danni vanno risarciti pienamente ai sensi del capoverso 2 (nuovo cpv. 3). Di fatto molto raramente gli interessati si oppongono a queste misure.

Per questi interventi relativamente contenuti si dovrà pertanto introdurre nella legge una nuova restrizione della proprietà (obbligo di tolleranza), a seguito della quale non sarà più possibile appellarsi al Dipartimento. L'espropriante sarà tenuto a pretendere questo diritto almeno dieci (finora cinque) giorni prima di notificare per iscritto o pubblicare l'esercizio del diritto (P-art. 15 cpv. 1 LEspr).

Per gli ulteriori atti preparatori, come per esempio per le ispezioni del suolo e degli edifici, di fatto frequenti, occorre tuttavia continuare ad attenersi al regime attuale. Il termine di avviso diventerà però di 30 giorni. Se il proprietario del fondo si oppone, il nuovo articolo 38 LEspr prevede che l'autorità competente decida dell'ammissibilità dell'intervento.

Nel capoverso 3 si continua l'attuale capoverso 2 poiché vi si sancisce che l'espropriante deve rispondere pienamente delle spese cagionate dagli atti preparatori. L'attuale norma prevede che ciascun Cantone designi autonomamente un'autorità competente per il danno derivante dagli atti preparatori. Essa non è quasi mai applicata, sembra superata e va abrogata. D'ora in poi le domande riguardanti il danno derivante dagli atti preparatori dovranno essere presentate alla CFS; la competenza in materia figurerà nel nuovo articolo 64 capoverso 1 b^{bis}. Con la revisione della legge, l'ordinanza del 13 febbraio 2013²⁰ concernente l'esame delle pretese di risarcimento danni fondate sull'articolo 15 della LEspr diventerà obsoleta e potrà essere abrogata.

²⁰ RS 711.2

Art. 19^{bis} Valore venale, data determinante

La data dell'udienza di conciliazione, che attualmente è sancita all'articolo 19^{bis} capoverso 1 LEspr come giorno di riferimento per la determinazione del valore venale, si rivela inappropriata. Nella procedura di approvazione dei piani non è previsto lo svolgimento di udienze di conciliazione (diritto in materia di espropriazioni). In termini legali non è del tutto chiaro se si devono svolgere tali procedure nell'ambito della LEspr e nella pratica la questione non è gestita in maniera uniforme. Occorre eliminare la data dell'udienza di conciliazione anche perché inappropriata, poiché, per la stessa opera, si rischierebbe di far valere momenti di valutazione differenti per i vari interessati, a seconda della data in cui si svolge l'udienza di conciliazione.

Siccome, conformemente alle nuove modalità procedurali, la commissione di stima diventerà attiva solo e per la prima volta in presenza del titolo di espropriazione, è ovvio fissare come giorno di riferimento tale data per tutti i partecipanti alla procedura. In genere si tratterà della data di crescita in giudicato della decisione di approvazione di piani (cfr. commento all'art. 76). In alternativa, si potrebbe fissare come giorno di riferimento determinante l'inizio della procedura o del bando di espropriazione. Dato che, tuttavia, la durata tra l'inizio e la fine della procedura, a seconda del fatto che si impugnino rimedi giuridici, può protrarsi per molti anni, sembra meno appropriato considerare l'inizio della procedura come data determinante per determinare il valore venale.

Con la modifica della data per la determinazione del valore venale, vincolata alla presenza di un titolo di espropriazione esecutivo, diventano superflui gli attuali capoversi 2–4 dell'articolo 19^{bis} LEspr sull'indennità provvisoria.

Art. 26 Nuovi rapporti di proprietà

L'articolo 26 capoverso 1 primo periodo rimarrà invariato. Oltre all'obbligo dell'espropriante di risarcire il danno degli enti pubblici espropriati nel caso di maggiori spese, sancito nell'attuale articolo 26 capoverso 1 secondo periodo LEspr, è anche possibile che la sostituzione in natura che l'espropriante è tenuto a effettuare comporti ingenti risparmi di manutenzione per l'espropriato. Ciò accade quando nell'ambito di progetti di strade nazionali o ferrovie si spostano vecchie linee pubbliche, che sono sostituite da linee nuove. In questi casi può derivarne un vantaggio considerevole per gli espropriati (risparmio di spese di rinnovo e di manutenzione). Per concretizzare il principio generalmente valido secondo cui gli espropriati non devono trovarsi in una posizione peggiore, ma neppure migliore di quella in cui si sarebbero trovati senza espropriazione, il nuovo articolo 26 LEspr dovrà disciplinare anche il caso della partecipazione in proporzione ai vantaggi. Il nuovo capoverso 2 sancirà che i vantaggi e i pregiudizi causati dall'espropriazione devono essere compensati tra l'espropriante e l'espropriato. L'articolo 26 capoverso 1 secondo periodo LEspr può essere abrogato.

L'attuale articolo 26 capoverso 2 LEspr ripete solo le conseguenze giuridiche derivanti da qualsiasi espropriazione e pertanto può essere abrogato. Altrettanto vale per l'articolo 26 capoverso 3 LEspr. La competenza delle CFS sarà mantenuta; la loro competenza è già garantita per iscritto nell'articolo 64 lettera d LEspr e non occorre motivarla nuovamente in separata sede.

Art. 27 Procedura d'espropriazione, principio

Il capo III della LEspr disciplina attualmente la procedura di deposito dei piani prevista dal diritto in materia di espropriazioni. Questo capo III sarà spostato sotto il titolo «Procedura d'espropriazione», come limite rispetto al capo IV «Procedura di conciliazione» e al capo VIa «Procedura di stima». Nel capo III della LEspr si inseriranno le nuove disposizioni concernenti la procedura combinata. Il nuovo regolamento di base figurerà in una disposizione generale nel nuovo articolo 27. Il contenuto dell'attuale articolo 27 sarà spostato nel nuovo articolo 28.

La LEspr sarà così adeguata in primo luogo a quella che è la norma, ovvero la procedura d'espropriazione combinata. La parte riguardante i diritti di espropriazione della procedura combinata di approvazione dei piani sarà illustrata in maniera esauritiva nella legge sulla esproprioazione (nuovi art. 28–35). Le leggi settoriali, che subiranno solo lievi adeguamenti (cfr. modifica di altri atti normativi), disciplineranno dunque la procedura di approvazione dei piani nonché eventuali peculiarità in materia di diritti di espropriazione che differiscono dalla LEspr. Il nuovo impianto normativo si basa sul principio del coordinamento di leggi settoriali e LEspr. Se per un progetto è necessaria un'approvazione dei piani, la procedura si attiene in generale alla legge settoriale specifica. Se per un progetto sono necessarie un'approvazione dei piani e un'espropriazione, oltre alla legge pertinente, si applica anche la LEspr.

Art. 28 Procedura d'espropriazione combinata, domanda

Nel nuovo articolo 28 LEspr saranno disciplinati i requisiti che la domanda di approvazione dei piani deve soddisfare nella procedura d'espropriazione combinata. Il titolo marginale sarà debitamente modificato. Il piano dell'opera attualmente previsto al capoverso 1 è già contenuto negli atti speciali concernenti le infrastrutture e dunque se ne può fare a meno.

Il capoverso 2 prevede che, come sancito finora all'articolo 27 capoverso 2, si predisponga un piano d'espropriazione e una tabella dei fondi da espropriare. Il nuovo capoverso 2 menziona esplicitamente i diritti personali annotati. Non sarà più necessario preparare entrambi i documenti per ciascun Comune. Questo requisito formale non è necessario poiché i documenti per la domanda di approvazione dei piani non devono essere neppure preparati a livello comunale. L'articolo 27 capoverso 3 contiene una disposizione speciale sui piani da depositare per le espropriazioni cautelari di cui all'articolo 4 lettera a LEspr. Nel caso di un'espropriazione cautelare non vi è ancora alcun «piano dell'opera», che ovviamente non può neppure essere depositato. Il capoverso 3 può dunque essere stralciato per la procedura combinata; per la procedura autonoma, la regolamentazione del nuovo articolo 39 è sufficiente.

Il nuovo capoverso 3 conterrà una disposizione sull'espropriazione delle servitù. In rapporto con l'iscrizione prevista dal diritto in materia di espropriazione si devono comunicare le linee direttrici della servitù nella domanda di approvazione dei piani. Questo perché di fatto i proprietari fondiari che sono interessati dalle servitù che in futuro andranno iscritte, sulla base della tabella dei diritti da espropriare in parte non possono valutare che cosa deve contenere il rapporto di servitù. Per esempio, mancano loro le indicazioni per poter valutare con quale frequenza si debba considerare un diritto di passaggio di veicoli a motore o come debba avvenire in loco la manutenzione degli elementi costruttivi che figura nel diritto di superficie.

Come previsto finora dall'articolo 27 capoverso 4, il nuovo capoverso 4 stipula che, in caso di espropriazioni a titolo temporaneo, si deve indicare la durata della pretesa.

L'attuale oggetto dell'articolo 28 LEspr sul picchettamento sarà abrogato e spostato nella procedura autonoma. Le leggi in materia di infrastrutture e gli atti speciali prevedono già, laddove necessario, una disposizione corrispondente. L'obbligo di picchettamento sussiste indipendentemente dal fatto che siano previste o meno espropriazioni. Nella LEspr il picchettamento è ancora necessario solamente nella procedura d'espropriazione autonoma, nel caso in cui si debbano notificare gli effetti dell'opera (cfr. P-art. 40 cpv. 3 LEspr).

Art. 29 Abrogato

L'articolo 29 può essere abrogato per le procedure combinate. Le leggi speciali stipulano già l'inizio della procedura d'espropriazione. Gli atti concernenti le infrastrutture prevedono che l'autorità competente per l'approvazione esamini i documenti della domanda di approvazione dei piani e ordini eventuali integrazioni. L'autorità indica inoltre come trasmettere la domanda ai Cantoni e ai Comuni interessati.

Art. 30 Pubblicazione

Affinché le persone interessate possano far valere integralmente i propri diritti, nel nuovo articolo 30 LEspr si enuncia con maggiore precisione rispetto a oggi che cosa deve contenere necessariamente la pubblicazione. Il capoverso 1 rinvia a tal riguardo al nuovo articolo 33, capoversi 1 e 2, che elencano dettagliatamente le domande da notificare entro il termine di opposizione.

L'obbligo di richiamare l'attenzione contenuto nell'attuale capoverso 2 dell'articolo 30 sarà riformulato. L'attuale capoverso 3 dell'articolo 30 può essere abrogato senza essere sostituito. Finché non è prevista, e neppure sarà introdotta, una proroga da 30 a 60 giorni del termine di opposizione per i progetti di maggiore entità, anche negli atti concernenti le infrastrutture non ha alcun senso una normativa speciale in materia di espropriazioni. Infine, anche il capoverso 4 dell'articolo 30 LEspr può essere stralciato senza essere sostituito. Nella procedura combinata, l'autorità di approvazione deve decidere se i piani e i documenti depositati sono completi. In caso nega-

tivo, chiederà di migliorarli, se necessario procedendo per una seconda volta alla pubblicazione e al deposito pubblico.

Art. 31 Avviso personale

L'avviso personale di cui all'articolo 31 LEspr, a complemento del deposito pubblico, è un istituto del diritto di espropriazione che ha lo scopo di informare i diretti interessati. Questo istituto sarà mantenuto. Al capoverso 1 si adeguerà la data dell'avviso personale, che d'ora in poi dovrà avvenire prima della pubblicazione della domanda e non, come finora, contestualmente. In tal modo si evita che l'eccezione del capoverso 2 diventi la regola. Inoltre, si adeguano le definizioni e le formulazioni, obsolete o imprecise, utilizzate nei capoversi 1 e 2. Il nuovo capoverso 3 stabilisce che cosa deve contenere l'avviso personale. Le direttive che figurano alle lettere a–f coincidono sostanzialmente alle direttive attuali concernenti l'avviso personale nella procedura abbreviata (cfr. art. 34 cpv. 1 LEpr). Di fatto già attualmente ci si è attenuti a queste direttive per il contenuto dell'avviso personale. Per essere esaustivi, si aggiungerà all'elenco il rinvio al bando di espropriazione (lett. g), dato che l'articolo 34 capoverso 1 LEspr presenta una lacuna.

Art. 32 Comunicazione a conduttori e affittuari

In genere l'espropriante non conosce i conduttori e gli affittuari, che non ricevono neppure gli avvisi personali. Conduttori e affittuari devono pertanto informarsi – come le altre persone interessate – in primis tramite la pubblicazione sugli organi ufficiali (cfr. art. 109). A titolo complementare, l'articolo 32 prevede un obbligo di comunicazione dei locatori ai conduttori e agli affittuari immediatamente dopo aver ricevuto l'avviso personale. Questa disposizione sarà ripresa senza modifiche, solo con un'aggiunta: se il proprietario deve informare eventuali conduttori e affittuari dell'incombente espropriazione, egli deve informare anche l'espropriante sui rapporti contrattuali esistenti. Per l'espropriante è utile ottenere informazioni in merito ai rapporti contrattuali esistenti, in modo tale da potersi preparare a eventuali pretese d'indennità e, se necessario, in modo tale da poter avviare le udienze di conciliazione (extragiudiziali) con gli aventi diritto obbligatori.

Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale (DTF 100 Ib 293, c. 3b) il locatore è rappresentante dell'espropriante e non del conduttore o dell'affittuario. Le omissioni del locatore devono essere dunque computate all'espropriante. Ciò significa che, nel caso di un'informazione tardiva, per il conduttore il termine per le notificazioni inizia a decorrere solo dopo il ricevimento della comunicazione del locatore. Ne risultano ogni volta termini di opposizione individuali per i conduttori e gli affittuari. Questo a sua volta può portare a ritardi procedurali indesiderati. In futuro per conduttori e affittuari varranno dunque in genere i termini ordinari secondo la pubblicazione. Solo se i locatori ricevono l'avviso personale dopo la pubblicazione – e dunque per questi vale un ulteriore termine (P-art. 31 cpv. 2) – i conduttori e gli affittuari potranno beneficiare degli stessi termini (cpv. 2).

Art. 33 Opposizione

Il nuovo articolo 33 LEspr disciplina l'opposizione nella procedura d'espropriazione combinata. I singoli atti speciali prevedono che entro il termine di opposizione di 30 giorni si debbano far valere anche tutte le opposizioni all'espropriazione nonché le domande d'indennità o di prestazione reale. Come complemento e precisazione si elencano le domande da presentare.

L'elenco del capoverso 1 copre tutte le «Opposizioni e pretese» che figurano attualmente negli articoli 35 e 36 LEspr, che pertanto possono essere abrogati. Si può rinunciare all'elenco doppio, contenutisticamente incoerente riportato nell'attuale LEspr delle possibili «Opposizioni e pretese», che in un caso riguarda il deposito dei piani (art. 30) e nell'altro si rivolge agli espropriati (art. 35 e 36 LEspr). Anche l'articolo 37 LEspr, che disciplina la notificazione di pretese di altri aventi diritto, ha più senso se spostato nell'articolo 33 (cfr. P-art. 33 cpv. 2 LEspr). Tutte le disposizioni concernenti la notificazione delle pretese possono essere così riunite e concentrate.

Al contempo, nel capoverso 3 primo periodo, si invitano gli espropriati a ripartire e, se possibile, a stimare l'indennità di espropriazione richiesta secondo il nuovo capoverso 1 lettera e in base alle parti costitutive di cui all'articolo 19 (valore venale, deprezzamento, altri pregiudizi). Peraltro, da poco il capoverso 2 secondo periodo sancisce esplicitamente che le domande d'indennità possono essere concretizzate ulteriormente nella successiva procedura di conciliazione. Spesso infatti per le persone interessate, al momento dell'opposizione ed entro 30 giorni non è ancora possibile stimare con precisione il danno derivante dall'espropriazione anche solo per il fatto che, per esempio, non dispongono di informazioni aggiornate e concrete sul valore venale del loro immobile. Come regola di base, in genere gli espropriati notificano le pretese d'indennità e, a seconda delle diverse parti costitutive di cui all'articolo 19, devono fare una ripartizione in rapporto al loro importo, ma sono ancora possibili precisazioni e pretese in un secondo tempo.

Il nuovo capoverso 4 riprende senza variazioni l'articolo 38 LEspr in vigore.

L'attuale articolo 33 sulla procedura abbreviata diventa superfluo con il nuovo sistema. Si può capire se tali procedure sono ammesse a seconda dei pertinenti atti sulle infrastrutture, che in genere prevedono già una procedura di approvazione dei piani semplificata. Nel nuovo articolo 35 si precisano inoltre le modalità di svolgimento della procedura semplificata di approvazione dei piani quando si prevedono espropriazioni.

Art. 34 Approvazione dei piani

Il nuovo articolo 34 sancisce che cosa, in sede di approvazione dei piani, si deciderà in termini di espropriazione e quale procedura si svolgerà. L'autorità competente per l'approvazione dei piani decide di conseguenza in merito alla tipologia, all'entità e al contenuto dell'espropriazione secondo le disposizioni del nuovo articolo 33

capoverso 1 lettere a–c. Se si pronunciano espropriazioni, seguono la procedura di conciliazione o di stima secondo la LEspr.

Il nuovo capoverso 2 prevede ora che l'autorità, dopo la definitiva approvazione dei piani trasmetta d'ufficio i documenti al presidente competente della commissione di stima. L'attuale disposizione, secondo cui deve essere l'ufficio municipale a trasmettere i documenti, è obsoleta dal momento che l'autorità competente per l'approvazione dei piani è in possesso di questi atti già prima dell'inizio della procedura d'espropriazione. Sarà inoltre modificato il momento in cui si trasmettono gli atti: ciò avverrà solo dopo che la decisione in merito all'espropriazione sarà divenuta definitiva. Una trasmissione degli atti prima della scadenza del termine di ricorso non ha senso poiché gli atti devono essere prodotti all'autorità di ricorso in caso di esercizio di un rimedio giuridico (cfr. art. 57 cpv. 1 PA²¹) e la CFS non deve attivarsi prima che si sia deciso con certezza se effettivamente si arriverà a un'espropriazione.

Art. 35 Procedura semplificata di approvazione dei piani

Nel caso di rapporti semplici, per esempio se un progetto è territorialmente limitato e se interessa solo poche persone identificabili inequivocabilmente, le leggi speciali prevedono una procedura semplificata di approvazione dei piani. In questi casi, in particolare, il progetto non deve essere pubblicato (cfr. p. es. art. 28a della legge federale dell'8 marzo 1960²² sulle strade nazionali [LSN]). Il nuovo articolo 35 della LEspr disciplina gli aspetti legati al diritto delle espropriazioni nel caso di queste procedure semplificate combinate di approvazione dei piani e d'espropriazione.

La procedura semplificata e quella ordinaria si svolgono sostanzialmente allo stesso modo, così che le prescrizioni della procedura ordinaria si possano applicare per analogia anche alla procedura semplificata (cfr. cpv. 1). Solo nel caso della pubblicazione (P-art. 30) e dell'avviso personale (P-art. 31) valgono altre regole. La domanda di approvazione dei piani e gli avvisi personali sono presentati alle persone contro cui è diretta la domanda dall'autorità competente per l'approvazione dei piani, che ha ricevuto i documenti dell'espropriante (cpv. 2).

La procedura semplificata combinata di approvazione dei piani e d'espropriazione (P-art. 35 LEspr) va distinta dalla procedura d'espropriazione autonoma: la prima è retta dall'atto in materia di infrastrutture. La procedura d'espropriazione autonoma subentra invece se non si devono approvare altri impianti o costruzioni (in aggiunta), ma è necessario solamente un (ulteriore) acquisto di proprietà (cfr. P-art. 36 LEspr). Entrambe le procedure sono tuttavia molto simili (cfr. P-art. 39 LEspr) ed entrambe sono attribuite all'autorità competente per l'approvazione dei piani (cfr. P-art. 38 cpv. 2 LEspr).

²¹ RS 172.021

²² RS 725.11

Art. 36 Procedura d'espropriazione autonoma, condizioni

Nei nuovi articoli 36–41 sarà disciplinata la procedura d'espropriazione autonoma (ossia la procedura senza combinazione con una procedura di approvazione dei piani), che figurava finora negli articoli 27 e seguenti della LEspr. L'attuale procedura con competenze alterne tra CFS, Comune e Dipartimento è gravosa e va semplificata.

Il capoverso 1, al marginalia «requisiti» prevede che la procedura autonoma è applicabile per tutte le espropriazioni ammesse dalla legge (art. 1 LEspr) e in cui non si applica la procedura combinata.

Sono ipotizzabili le varianti illustrate qui di seguito.

1. Si deve procedere a un'espropriazione per un progetto che non necessita dell'approvazione dei piani. Ciò vale in particolare per le espropriazioni correlate alla legislazione in materia di protezione dell'ambiente (p. es. espropriazione per un biotopo secondo l'art. 18c cpv. 4 della legge federale del 1° luglio 1966²³ sulla protezione della natura e del paesaggio [LPN]).
2. Per un'opera già costruita si acquistano ulteriori diritti senza che si siano apportate modifiche all'opera e che sia necessaria una procedura di approvazione dei piani. Ciò può succedere per esempio nel caso di lavori di manutenzione o se occorre rinnovare una servitù di durata limitata per una linea elettrica esistente.
3. Per un'opera si devono acquistare a posteriori ulteriori diritti per i quali si è già svolta una procedura di approvazione dei piani o una procedura d'espropriazione combinata. Per esempio succede che, durante i lavori di costruzione, si debbano acquistare ulteriori diritti per circostanze impreviste. Rientrano in questa categoria anche i casi di espropriazioni di diritto di vicinato in cui per un impianto già esistente che provoca immissioni eccessive si devono ancora espropriare (a posteriori) i diritti di vicinato della popolazione interessata (p. es. nel caso di un aumento imprevisto del rumore stradale. Nel caso particolare di rumore del traffico aereo, nuovo o modificato, che risulta da una modifica del regolamento d'esercizio nell'ambito del diritto della navigazione aerea, cfr. commento all'art. 36e LNA). D'ora in poi sarà influente se si è già svolta o meno una procedura combinata di approvazione dei piani e di espropriazione; tutte le pretese «tardive» d'indennità per l'estinzione dei diritti di vicinato saranno trattate in una procedura d'espropriazione autonoma secondo il nuovo articolo 36 e seguenti LEspr.

Nel caso della procedura combinata, le persone interessate devono far valere le proprie pretese nell'ambito della procedura d'espropriazione. La procedura autonoma non deve permettere che le domande tardive possano essere fatte valere a poste-

²³ RS 451

riori. Il capoverso 2 contiene pertanto ulteriori condizioni per lo svolgimento di una procedura d'espropriazione autonoma, da soddisfare se l'espropriazione riguarda un'opera per cui si è già svolta una procedura d'espropriazione. I requisiti sono ripresi dall'articolo 41 capoverso 1 lettera b. Anche se in futuro questi casi dovranno essere fatti valere nella procedura d'espropriazione autonoma e per loro non esisterà più una procedura appositamente «abbreviata», le difficoltà per l'entrata in materia di pretese tardive rimarranno le stesse, fatta eccezione per il termine di perenzione. Il capoverso 2 lettera a sarà completato nel senso che sarà possibile avviare la procedura anche se i diritti saranno fatti valere non solo contrariamente, ma anche sul piano di espropriazione e sugli avvisi personali.

Tutte le pretese tardive d'indennità devono dunque essere avanzate nella procedura d'espropriazione autonoma secondo il nuovo articolo 36 e seguenti della LEspr, che prende avvio presso l'autorità competente (cfr. P-art. 38). Anche se spesso l'oggetto del contendere è sempre e solo l'indennità, dal punto di vista dello Stato di diritto ha senso che prima si crei un titolo di espropriazione e così si definisca il giorno di riferimento per determinare l'indennità, tanto più in caso di controversie. Se solo la pretesa d'indennità continua a essere contestata, l'autorità competente può limitarsi a stabilire l'ammissibilità dell'espropriazione.

Art. 37 Diritti già esercitati

Il nuovo articolo 37 capoverso 1 LEspr disciplina l'inizio della procedura d'espropriazione autonoma nel caso di diritti di fatto già esercitati. Ciò succede sempre più spesso se l'opera è già stata costruita, ma solo al momento della costruzione o dell'esercizio risulta che, contrariamente all'autorizzazione originaria dell'approvazione del piano, sono interessati o si fanno valere anche altri diritti.

Attualmente vale il principio secondo cui l'espropriato non può appellarsi direttamente alla commissione di stima, ma deve appellarsi all'espropriante e pretendere da lui l'inizio di una procedura d'espropriazione presso la commissione di stima. D'ora in poi, oltre all'espropriante, anche l'espropriato sarà autorizzato a chiedere all'autorità competente l'inizio della procedura d'espropriazione (cpv. 2, primo periodo). Il capoverso 2, secondo periodo, disciplina dunque anche il termine entro cui si devono far valere le pretese di espropriazione nel caso di diritti già esercitati. L'articolo 41 capoverso 2 lettera b LEspr prevede per le notificazioni tardive delle pretese d'indennità un (breve) termine di perenzione di sei mesi. L'articolo 41 capoverso 2 lettera b LEspr e questo termine si applicano però solo se si è svolta una procedura d'espropriazione con deposito dei piani e nell'ambito della stessa le conseguenze della perenzione di cui all'articolo 41 capoverso 2 lettera b LEspr sono state anche effettivamente comminate all'espropriato. Solo se queste condizioni sono soddisfatte, oggi è determinante anche il breve termine di perenzione di sei mesi previsto dall'articolo 41 capoverso 2 lettera b LEspr. Se invece improvvisamente l'espropriante fa valere o restringe diritti senza che prima si sia svolta una procedura espropriativa – perché la legge non la prevede oppure perché è stato possibile un acquisto a trattativa privata – oppure perché nella pubblicazione o nell'avviso personale manca l'indicazione delle conseguenze della perenzione

secondo l'articolo 41 capoverso 2 lettera b LEspr, in tali casi questo termine di perenzione già oggi non è pertinente. In questi casi le pretese sottostanno esclusivamente a un termine di perenzione di cinque anni, motivato dal Tribunale federale nella decisione DTF 105 Ib 6 (Montreux) a causa di un vuoto normativo. D'ora in poi per gli espropriati varrà un unico termine di perenzione di cinque anni, entro cui l'espropriato deve chiedere l'inizio di una procedura d'espropriazione autonoma nel caso di diritti già esercitati. Scaduto il termine di cinque anni dall'informazione della soppressione del diritto, le domande e le pretese in materia di diritto delle espropriazioni si prescrivono. Questo termine si applica in qualsiasi caso, indipendentemente dal fatto che si sia già svolta una procedura d'espropriazione o meno e dal fatto che le persone interessate siano state informate o meno delle conseguenze della perenzione nella pubblicazione o nell'avviso personale. I diversi termini che di fatto hanno portato a problemi ricorrenti sono dunque fissati a un unico termine di cinque anni.

Art. 38 Competenza

Il nuovo articolo 38 disciplina la competenza per lo svolgimento della procedura d'espropriazione autonoma. Il capoverso 1 sancisce il principio secondo cui il Dipartimento competente deve condurre la procedura d'espropriazione autonoma. Se tuttavia l'espropriazione avviene in rapporto a un'opera per la cui costruzione la legislazione prevede un'approvazione dei piani, non è il Dipartimento a decidere, bensì l'autorità competente per l'approvazione dei piani. In tali casi ha senso che l'autorità competente per l'approvazione dei piani sia competente anche per una procedura d'espropriazione autonoma, dato che spesso già per la costruzione dell'impianto ha svolto una procedura di approvazione dei piani e dovrebbe già conoscere l'impianto o l'opera e le questioni correlate.

Devono essere fatte salve le regolamentazioni speciali delle competenze. Per esempio, secondo l'articolo 58 capoverso 1 della legge federale del 7 ottobre 1983²⁴ sulla protezione dell'ambiente (LPAmb), per l'esecuzione di questa legge è a disposizione della Confederazione e dei Cantoni il diritto (federale) in materia di espropriazioni. Nelle loro disposizioni esecutive, i Cantoni possono dichiarare applicabile la LEspr e prevedere che il Governo cantonale decida in merito alle opposizioni rimaste controverse. Per fare in modo che la nuova LEspr corrisponda a queste disposizioni (cantionali), l'articolo 38 capoverso 3 LEspr contiene un'apposita riserva a favore di regolamentazioni speciali delle competenze.

Art. 39 Apertura della procedura

Il nuovo articolo 39 disciplina le modalità di apertura della procedura d'espropriazione autonoma. Ciò è necessario poiché d'ora in poi la domanda di aprire la procedura d'espropriazione potrà essere presentata anche dall'espropriato che non può ottenere gli atti necessari (cfr. P-art. 37 cpv. 2). Il nuovo articolo 39

²⁴ RS 814.01

capoverso 2 LEspr prevede che l'autorità competente possa chiedere all'espropriante di presentare i documenti di cui al nuovo articolo 28 LEspr, che nella procedura combinata ordinaria sono oggetto della domanda (in particolare, piano dell'opera, piano d'espropriazione e tabella dei diritti da espropriare).

L'attuale articolo 39 può essere abrogato. La PA²⁵ contiene disposizioni generali sulla restituzione per inosservanza dei termini (art. 24 cpv. 1) e sulla considerazione delle allegazioni tardive (art. 32 cpv. 2), che d'ora in poi si applicheranno in maniera sussidiaria nella procedura d'espropriazione combinata e in quella autonoma (cfr. P-art. 110). Con l'applicabilità della PA, vi saranno maggiori possibilità, rispetto a quanto ora in vigore, di opposizioni tardive. Contrariamente all'articolo 39 LEspr, la PA²⁶ non prevede limiti di tempo per trasmettere atti a posteriori fino all'avvio dell'esecuzione dell'opera. Dal momento che è difficile immaginare che un ostacolo del genere possa esistere a lungo, di fatto questa estensione avrà scarsa rilevanza.

Art. 40 Procedura

Il nuovo articolo 40 disciplina lo svolgimento della procedura d'espropriazione autonoma. Spetterà alle autorità che dirigono la procedura definire caso per caso le fasi procedurali necessarie.

A prescindere da come avviene la pubblicazione, gli espropriati possono opporsi all'espropriazione e anche all'opera quando il diritto che costituisce l'oggetto della procedura d'espropriazione autonoma riguarda l'esistenza o l'esercizio dell'opera. L'espropriato può presentare non solo la domanda d'indennità, ma anche opposizioni contro l'espropriazione.

L'attuale articolo 40 LEspr sarà abrogato. La PA²⁷ contiene disposizioni generali sulla restituzione per inosservanza dei termini (art. 24 cpv. 1) e sulla considerazione delle allegazioni tardive (art. 32 cpv. 2), che d'ora in poi si applicheranno in maniera sussidiaria nella procedura d'espropriazione combinata e in quella autonoma (cfr. P-art. 110).

Art. 41 Decisione

Il nuovo articolo 41 (analogamente al P-art. 34) disciplina la chiusura della procedura d'espropriazione autonoma. La decisione del dipartimento o dell'autorità competente è impugnabile dinanzi al TAF e poi dinanzi al Tribunale federale. Se la decisione è esecutiva, gli atti sono trasmessi d'ufficio alla commissione di stima per svolgere la procedura di conciliazione ed eventualmente di stima.

²⁵ RS 172.021

²⁶ RS 172.021

²⁷ RS 172.021

Il capoverso 1 lettera a e il capoverso 2 lettere a e b dell'articolo 41 LEspr saranno abrogati. La PA²⁸ contiene disposizioni generali sulla restituzione per inosservanza dei termini (art. 24 cpv. 1) e sulla considerazione delle allegazioni tardive (art. 32 cpv. 2), che d'ora in poi si applicheranno in maniera sussidiaria nella procedura d'espropriazione combinata e in quella autonoma (cfr. P-art. 110). L'articolo 41 capoverso 1 lettera b sarà disciplinato nei nuovi articoli 36 e 37.

Art. 42 Bando d'espropriazione, contenuto

Nell'articolo 42 LEspr si adeguerà la data del bando di espropriazione analogamente alla disposizione nel nuovo articolo 31 capoverso 1, secondo cui l'avviso personale andrà trasmesso prima della pubblicazione. Il bando di espropriazione varrà già dalla trasmissione dell'avviso personale e non solo dalla pubblicazione. Inoltre, il bando di espropriazione deve valere anche nelle procedure d'espropriazione autonome in cui l'autorità competente ha rinunciato a realizzare e a trasmettere l'avviso personale o non lo ha ritenuto necessario (cfr. P-art. 39 LEspr). In questo caso il bando deve valere dalla trasmissione della domanda d'espropriazione.

Art. 43 Menzione nel registro fondiario

Nell'articolo 43, invece che un attestato dell'ufficio municipale da cui risulti che i piani sono stati depositati, si richiede un attestato delle autorità competenti per l'approvazione, che non deve confermare l'inizio della procedura o qualcosa di simile, ma deve attestare all'espropriante la validità del bando di espropriazione. In ultima istanza, tale bando è la domanda decisiva per la menzione del bando d'espropriazione nel registro fondiario disciplinata nell'articolo 43 LEspr.

Art. 45 Inizio della procedura

In futuro la CFS sarà competente solo a partire dal momento in cui si sarà già presa una decisione (esecutiva) in merito alla legittimità dell'espropriazione. Le procedure dinanzi alle commissioni di stima – in cui continuano a essere controverse (solo) l'indennità e le questioni correlate enumerate nell'art. 64 LEspr – anche in futuro comporteranno due parti, una procedura di conciliazione (art. 45–54 LEspr) e una procedura di stima (art. 57–75 LEspr).

Il nuovo articolo 45, al marginalia "Inizio della procedura", disciplinerà le modalità di apertura della procedura dinanzi alla CFS.

Finora era discutibile se la CFS competente, dopo la trasmissione degli atti, dovesse iniziare e svolgere subito d'ufficio la procedura di conciliazione oppure se necessitasse a tal fine di un atto procedurale da parte di una delle parti. In passato le diverse CFS si sono attenute a prassi differenti. Proprio nel caso delle opere di maggiore entità spesso per l'espropriante è impossibile condurre trattative riguardanti

²⁸ RS 172.021

l'acquisto di terreni con tutte le persone interessate, già prima della conclusione della procedura di approvazione dei piani, e concluderle positivamente. Quando le opere e le espropriazioni sono contestate sin nel principio, spesso le trattative sull'indennità sono anche poco promettenti. I fatti dimostrano tuttavia come in molti casi l'espropriante riesca, dopo che l'approvazione dei piani è diventata esecutiva, a provocare una conciliazione contrattuale sull'indennità, senza dover interpellare la CFS. Non ha pertanto alcun senso che la legge obblighi la CFS a iniziare d'ufficio la procedura di conciliazione nei confronti di tutti gli interessati dopo la trasmissione degli atti. Molte di queste procedure dovrebbero essere nuovamente sospese subito dopo la conclusione delle trattative dirette fra le parti e – qualora si trovasse un accordo – nuovamente cancellate in un secondo tempo a causa di una conciliazione diretta fra le parti (art. 53 LEspr). Il nuovo capoverso 1 prevede dunque che il presidente competente della CFS inizi la procedura di conciliazione solo su domanda scritta di una delle parti.

Oltre ai casi normali con una procedura di conciliazione preliminare vi sono anche i casi speciali in cui la CFS deve decidere in merito a domande (d'indennità) che dal punto di vista materiale hanno un nesso con un'espropriazione, ma per le quali non si deve decidere in merito alla tipologia e all'entità dell'indennità per un'acquisizione formale dei diritti. Alcuni esempi da citare sono per esempio la decisione in merito a domande d'indennità per rinuncia all'espropriazione (art. 14 cpv. 2 LEspr), pretese d'indennità per danno derivante da atti preparatori secondo l'articolo 15 capoverso 3, contestazioni su proprietà e manutenzione nel caso degli impianti sostitutivi di cui all'articolo 26 capoverso 3 della LEspr, danno derivante dal bando d'espropriazione di cui all'articolo 44 della LEspr, danno derivante dalla mora per il pagamento dell'indennità di espropriazione (art. 88 cpv. 3 LEspr) oppure domande di retrocessione (art. 102 e segg. LEspr). Anche in questi casi il presidente della CFS può iniziare la procedura di conciliazione solo su domanda di una delle parti.

La citazione disciplinata all'articolo 45 figurerà nel nuovo articolo 46.

Art. 46 Citazione delle parti principali

Il nuovo articolo 46 contiene le regole per l'organizzazione dell'udienza di conciliazione e sulla citazione alla medesima.

Il capoverso 1 prevede che le parti principali siano citate a comparire mediante una comunicazione personale. Il capoverso 2 contiene le conseguenze dell'inosservanza, che corrispondono all'attuale articolo 45 capoverso 3 LEspr.

La prescrizione finora in vigore, secondo cui gli espropriati sono citati a comparire a un'udienza di conciliazione «insieme o per gruppi» è superata e sarà stralciata. Siccome l'udienza di conciliazione serve ancora solo per l'udienza sull'indennità, non vi è motivo per l'unità del procedimento. Qualora lo desiderino, gli espropriati continuano ad avere la facoltà di assistere «alle udienze di tutti i gruppi» (cfr. art. 23 cpv. 2 dell'ordinanza concernente la procedura davanti alle commissioni federali di

stima²⁹). In genere si può rinunciare a una pubblicazione. Solo nei casi eccezionali di cui all'articolo 47 capoverso 1 LEspr, quando i nomi dei cointeressati non sono noti e le ricerche non sono promettenti, il presidente deve pubblicare l'udienza di conciliazione.

Art. 47 Citazione dei cointeressati

Come finora, il nuovo articolo 47 disciplina la citazione dei cointeressati.

Il capoverso 1 prevede che i cointeressati siano citati a comparire mediante una comunicazione personale. Si rinuncerà alla pubblicazione dell'udienza di conciliazione, in modo tale che anche tutti i cointeressati siano informati dall'apertura della procedura prima della CFS. Spesso i cointeressati sono noti (p. es. dal registro fondiario) oppure si possono conoscere. Solo quando ciò non accade – p. es. nel caso delle cartelle ipotecarie, se il creditore non si è fatto iscrivere nel registro dei creditori³⁰ – la pubblicazione sarà necessaria anche in futuro.

Il capoverso 2 prevede che, sia nella citazione che in un'eventuale pubblicazione i cointeressati devono essere avvertiti sulle conseguenze in caso di non comparso. In questo caso l'espropriante può stipulare un accordo vincolante anche per i cointeressati (accordo indiretto fra le parti secondo l'art. 53 LEspr). Inoltre, i cointeressati saranno convocati d'ufficio alla procedura ancora una volta soltanto – all'inizio della procedura di conciliazione – dal presidente della CFS. Se un cointeressato non prende parte all'udienza di conciliazione, il presidente può supporre una rinuncia alla partecipazione alla procedura e non deve più essere convocato alle successive fasi della procedura (procedura di stima inclusa). I cointeressati che non partecipano sono tuttavia liberi di richiedere una partecipazione.

Art. 48 Scopo dell'udienza

L'udienza di conciliazione dinanzi alla commissione federale di stima avviene solo in presenza di un titolo di espropriazione esecutivo. In tutte le procedure dinanzi alla commissione federale di stima – e dunque anche nella procedura di conciliazione – continua a essere dibattuta solo l'indennità. Oltre alla tipologia e all'entità dell'indennità, si possono tematizzare anche altre questioni correlate all'indennità, come le richieste di ampliamento (art. 12 e segg. e art. 64 cpv. 1 lett. b LEspr) o le pretese di risarcire il danno derivante dal bando d'espropriazione (art. 44 cpv. 2 e art. 64 cpv. 2 lett. f LEspr).

²⁹ RS 711.1

³⁰ Cfr. art. 12 dell'ordinanza del 23 settembre 2011 sul registro fondiario (ORF; RS 211.432.1).

Art. 50-52 Abrogati

La procedura di conciliazione dinanzi alla CFS avviene solo dopo che è stato presentato un titolo di espropriazione esecutivo. A quella data non sono più pendenti opposizioni e domande. Gli articoli 50–52 LEspr possono essere abrogati.

Art. 53 e 54 Accordo indiretto e diretto e fra le parti

Gli articoli 53 e 54 LEspr disciplinano il contratto d'espropriazione di fatto principale con cui l'espropriante e l'espropriato possono accordarsi sulla tipologia, sull'entità dell'indennità e sulle modalità di espropriazione. L'articolo 53 contiene disposizioni per l'accordo indiretto fra le parti e d'ora in poi dovrà avere questo titolo marginale.

Dal punto di vista contenutistico non occorre modificare nulla di questi due articoli che in sostanza si sono rivelati efficaci. Solamente la formulazione «fuori dell'udienza di conciliazione» nell'articolo 54 capoverso 1 sarà adeguata poiché è troppo limitativa. D'ora in poi l'accordo diretto fra le parti sarà definito come accordo che si raggiunge davanti alla commissione di stima. Se si raggiunge un accordo durante la procedura davanti alla CFS, come nella procedura di stima o già nella procedura concernente l'anticipata immissione in possesso, si applica l'articolo 53 LEspr.

Art. 54^{bis} Prova a futura memoria

Di fatto continua a sussistere l'esigenza di svolgere prove a futura memoria, riguardanti lo stato di fondi ed edifici, al di fuori o prima di un'anticipata immissione in possesso. Spesso queste domande sono poste nell'ambito della procedura di approvazione dei piani, ovvero ancora prima che la CFS abbia iniziato formalmente la procedura di conciliazione e di stima secondo la LEspr. Proprio per le opere di maggiore entità, per motivi sinergici può essere interessante anche per l'espropriante poter adottare contemporaneamente provvedimenti conservativi per moltissimi interessati (p. es. protocolli sulle fessurazioni per un intero territorio) anche se non per tutti è in corso la procedura di conciliazione o di anticipata immissione in possesso.

Spesso in passato la competenza per la prova a futura memoria ha portato a problemi. In particolare, si contesta se debba essere competente per impartire l'ordine la singola autorità competente per l'approvazione dei piani nell'ambito della procedura di approvazione dei piani³¹ oppure la commissione di stima, che alla fine deve fissare l'indennità. Il nuovo articolo 54^{bis} deve ora disciplinare nella legge la prova a futura memoria, che finora era disciplinata solamente a livello di ordinanza (cfr. art. 49 dell'ordinanza concernente la procedura davanti alle commissioni federali di

³¹ Tribunale amministrativo federale (sentenza A-1251/2012 del 15.1.2014, c. 39)

stima³² e per analogia l'art. 25 dell'ordinanza concernente la procedura davanti alle commissioni federali di stima³³).

Il senso e lo scopo della prova a futura memoria lasciano presupporre che la competenza del presidente della CFS sia appropriata. I presidenti della commissione federale di stima dispongono dell'esperienza necessaria e delle competenze (tecniche) richieste per poter valutare quali misure probatorie sono necessarie e appropriate e in che modo eseguirle. D'ora in poi dunque per tutti i casi di prova a futura memoria il presidente della commissione federale di stima sarà competente per poter far intervenire i membri della commissione di stima, qualora lo ritenga necessario. Nell'ambito della procedura di approvazione dei piani non si dovrà pertanto entrare nel merito di queste domande. Invece, dopo la definitiva approvazione dei piani, la domanda è trasmessa al presidente competente della commissione di stima, che dovrà giudicarla (cfr. P-art. 45).

Art. 55-57 Abrogati

Gli articoli 55 e 56 LEspr sono abrogati e il loro contenuto, laddove necessario, spostato negli articoli 34 e 41. Nella procedura d'espropriazione combinata e in quella autonoma si deciderà in merito alla legalità dell'espropriazione e alle opposizioni e domande di cui al nuovo articolo 33 capoverso 1 lettere a-c.

Anche l'articolo 57 può essere abrogato. L'inizio della procedura di stima sarà disciplinato nel nuovo articolo 66 LEspr.

Art. 59 Commissioni di stima, composizione, nomina e relazioni d'interesse

Con la presente revisione si disciplineranno diversamente la nomina e la composizione delle commissioni di stima e delle relative segreterie. Per i membri delle commissioni e per i membri di eventuali segreterie si devono creare condizioni quadro legali uniformi. Per esempio, in futuro tutte le persone che sono impiegate a titolo eccezionale e principale con un grado d'occupazione fisso dalle commissioni e dalle segreterie saranno soggette al diritto del personale federale. Per i membri delle commissioni e delle segreterie che lavorano a titolo accessorio si devono creare principi uniformi che corrispondono a quelli validi per le persone dipendenti, soprattutto in termini di revoca, tutela degli interessi e obbligo di fedeltà. Nella definizione delle disposizioni ci si atterrà ai principi della Confederazione sul governo d'impresa³⁴ e al modello di profilo emanato in loro virtù, purché sia ritenuto efficace. Inoltre, la nuova concezione delle commissioni di stima prende a modello anche la normativa per le commissioni extraparlamentari con poteri decisionali ai sensi dell'ordinanza del 25 novembre 1998³⁵ sull'organizzazione del Governo e

³² RS 711.1

³³ RS 711.1

³⁴ <https://www.admin.ch/opc/it/federal-gazette/2006/7545.pdf>

³⁵ RS 172.010.1

dell'Amministrazione (OLOGA), motivo per cui per esempio le disposizioni concernenti le segreterie si attengono alle disposizioni vincolanti dell'OLOGA.

Nei nuovi capoversi 1 e 2 dell'articolo 59 si disciplineranno composizione, nomina e relazioni d'interesse dei membri delle commissioni di stima. Il sistema di nomina finora in vigore con tre diverse autorità di nomina (TAF, Consiglio federale, Governi dei Cantoni) è pesante e complicato e deve essere semplificato. D'ora in poi tutti i membri della commissione federale di stima, ossia il presidente, i supplenti e gli altri membri saranno nominati dal TAF. Già oggi il TAF è autorità di vigilanza e di nomina, funzionalmente è il più vicino alla CFS a causa della sua attività di prima istanza e delle tre attuali autorità di nomina è il più idoneo come autorità di nomina singola.

D'ora in poi i membri non saranno più nominati dai Governi dei Cantoni il cui territorio è compreso nel circondario di stima. Il numero degli altri membri sarà fissato a massimo altri 15 membri indipendentemente dai Cantoni interessati, inclusi i cinque altri membri finora nominati dal Consiglio federale. Il numero di membri cantonali nelle singole commissioni di stima varia attualmente da 3 a 21, a seconda del numero di Cantoni il cui territorio è compreso nel circondario di stima. Oggi la CFS conta tra 10 e 29 membri, inclusi i presidenti e i supplenti. Con questa limitazione a massimo 15 altri membri in futuro saranno attivi meno membri di oggi nella CFS del circondari di stima 7 (Cantoni di Basilea Città, Basilea Campagna, Soletta e Giura; -2), 9 (Cantoni di Lucerna, Obvaldo, Nidvaldo, Uri, Zugo, Glarona e Svitto; -11) e 11 (Cantoni di Sciaffusa, Turgovia, San Gallo, Appenzello Esterno e Appenzello Interno; -7). Nelle commissioni dei circondari di stima da 1 a 6, 8, 10 e 12 si potevano nominare tra 1 e 8 altri membri in più. Il TAF, in qualità di autorità di nomina, deciderà quanti altri membri nominare per ciascuna commissione di stima.

Siccome d'ora in poi il numero massimo di membri nelle commissioni di stima sarà disciplinato nella legge, si può abrogare l'ordinanza del 17 maggio 1972³⁶ concernente il numero dei membri cantonali delle CFS. Siccome la durata in carica degli altri membri che finora erano nominati dal Consiglio federale e dai Governi dei Cantoni differisce temporalmente, si prevederà una disposizione transitoria (cfr. disposizioni finali).

Per una buona governance deve essere possibile che i membri nominati, per motivi importanti, possano anche essere richiamati dall'autorità di nomina (art. 6 cpv. 3 modello di atto). Sussistono motivi importanti quando il rapporto non può più continuare secondo la buona fede, per esempio se un membro non soddisfa più le condizioni per l'esercizio del mandato, si è verificata una grave violazione degli obblighi oppure non è possibile risolvere in altro modo un conflitto d'interessi duraturo. In virtù del diritto delle autorità federali di adire le vie legali in materia di diritto amministrativo, la revoca può essere esaminata da un tribunale.

Capoverso 3: i membri delle commissioni di stima sono nominati dal TAF per un periodo di sei anni. Dal punto di vista della durata in carica, questo capoverso è ripreso dall'attuale articolo 61 e completato. In futuro la durata in carica sarà limita-

³⁶ RS 711.12

ta, in riferimento all'articolo 8i OLOGA³⁷. Il mandato dei membri può essere rinnovato due volte.

Capoverso 4: con l'atto di nomina, l'autorità di nomina stipula i dettagli dello statuto giuridico. Per quanto riguarda l'entità e la tipologia delle indennità è vincolata all'ordinanza del Consiglio federale (art. 113 cpv. 1). Inoltre, le condizioni devono essere adeguate a seconda della tipologia di rapporto (a titolo accessorio o contratto d'assunzione a un grado d'occupazione fisso). Entrambi i rapporti contrattuali sottostanno al diritto pubblico. Si garantisce così che, in caso di controversie, sono competenti le stesse autorità di ricorso.

Il capoverso 5 è ripreso dal diritto vigente, secondo cui i membri devono appartenere a diversi gruppi professionali e disporre delle conoscenze necessarie in materia di stima. D'ora in poi ciò varrà per tutti i membri della commissione di stima. Oltre alle conoscenze necessarie in materia di stima, d'ora in poi saranno richieste anche conoscenze della lingua e del luogo. Quando nomina i membri, il TAF deve attenersi a questi criteri.

Capoverso 6: la dichiarazione delle relazioni d'interesse prima della nomina è un requisito per la nomina (cfr. al riguardo anche l'art. 8f e 8k OLOGA³⁸). Chi non è disposto a comunicare queste informazioni non può essere eletto. Eventuali cambiamenti nelle relazioni d'interesse devono essere comunicati senza indugio al TAF dato che questo può essere un motivo di revoca o di non rielezione.

Capoverso 7: i membri della commissione attivi e con un contratto di lavoro sono sottoposti alla legge sul personale federale e dunque al dovere di fedeltà di cui all'articolo 20 della LPers³⁹ e alle disposizioni d'esecuzione vincolanti. I membri della commissione attivi a titolo accessorio (caso normale) non sottostanno tuttavia a questa disposizione, motivo per cui il dovere di diligenza e di fedeltà deve essere disciplinato nel presente atto.

Sostanzialmente i membri della commissione non sono vincolati a istruzioni. L'entità del diritto d'impartire istruzioni del TAF è disciplinata dall'articolo 63.

Capoverso 8: i membri della commissione attivi e con un contratto di lavoro sono sottoposti alla legge sul personale federale e dunque al segreto d'ufficio di cui all'articolo 22 della LPers⁴⁰ e alle disposizioni d'esecuzione vincolanti. I membri della commissione attivi a titolo accessorio (caso normale) non sottostanno tuttavia a questa disposizione, motivo per cui il dovere di diligenza e di fedeltà deve essere disciplinato nel presente atto.

³⁷ RS 172.010.1

³⁸ RS 172.010.1

³⁹ RS 172.220.1

⁴⁰ RS 172.220.1

Art. 59^{bis} Statuto dei membri della commissione

Il sistema di milizia delle CFS sarà mantenuto, ma disciplinato diversamente. Il nuovo articolo 59^{bis} contiene disposizioni sullo statuto legale dei membri della commissione.

Il capoverso 1 disciplina il principio secondo cui il presidente, il suo supplemente e gli altri membri delle CFS sono in genere attivi a titolo accessorio. Spesso lavorano principalmente come giudici, avvocati, architetti, ingegneri o valutatori immobiliari.

Al capoverso 2 – come già proposto per la revisione del 1970, ma respinto dal Parlamento – si prevederà la possibilità di un'occupazione a titolo principale (con grado d'occupazione fisso) del personale della CFS. In singoli circondari, a causa dell'ingente mole di lavoro, servono persone che lavorano principalmente con un grado d'occupazione fisso come membri della commissione. Coloro che lavorano a titolo accessorio non riescono praticamente a far fronte al carico di lavoro in tempi utili. Anche nelle decisioni del Tribunale federale 1C_224/2012 del 6 settembre 2012 e 12T.3/2012 del 24 agosto 2012 si è rilevata questa esigenza. Se gli affari rimangono inevasi troppo a lungo c'è inoltre il rischio di ricorsi per denegata o ritardata giustizia, il che va evitato. Per questi motivi i presidenti, i loro supplenti e gli altri membri delle CFS devono, laddove il sovraccarico lo esiga, poter essere nominati a titolo principale con un grado d'occupazione fisso. In questo caso si stipula un contratto di lavoro (cfr. cpv. 3).

Siccome il carico di lavoro, a seconda dei grandi progetti in programma nei circondari, si ripartisce diversamente e può cambiare nel corso degli anni, si propone una soluzione flessibile. Il TAF decide nei singoli casi concreti se le persone debbano lavorare a titolo accessorio o a titolo principale con un contratto di lavoro eventualmente a tempo parziale o a tempo determinato. Il TAF decide inoltre, al momento di un'eventuale rielezione se non rinnovare un rapporto di lavoro per mancanza di sovraccarico nell'ambito dell'articolo 14 LPers⁴¹ o eventualmente di trasformarlo in un impiego a titolo accessorio. Fa questo su richiesta del presidente della CFS o se constata che in alcune CFS non si riescono a liquidare i casi pendenti in tempo utile. Siccome il TAF è già l'autorità di nomina delle CFS, le sorveglia e in futuro fungerà da datore di lavoro amministrativo (P-art. 59^{quater} cpv. 2), è ovvio trasferire al TAF anche la competenza decisionale per stabilire se risultano soddisfatte le condizioni per assumere un membro di una CFS a titolo accessorio o a titolo principale con contratto di lavoro.

Secondo il capoverso 3, in caso di attività principale con un grado d'occupazione fisso, i membri della commissione nominati dal TAF sottostanno alla LPers⁴², al disciplinamento delle indennità emanato dal Consiglio federale in virtù dell'articolo 113 capoverso 1 nonché al diritto esecutivo determinante per i rapporti di lavoro del personale del TAF (per ora l'ordinanza del 26 settembre 2003⁴³ sui rapporti di lavoro del personale del Tribunale penale federale, del TAF e del Tribunale federale

⁴¹ RS 172.220.1

⁴² RS 172.220.1

⁴³ RS 172.220.117

dei brevetti [OperT]). Sono considerati personale ai sensi dell'articolo 1 lettera f della LPers.

Art. 59^{ter} Segreteria

Analogamente al nuovo articolo 59^{bis}, l'articolo 59^{ter} contiene nuove disposizioni sulla segreteria della commissione.

Il capoverso 1 enuncia le norme di principio per le persone che sostengono le commissioni di stima nell'adempimento dei loro compiti. Laddove necessario, i presidenti delle commissioni di stima possono dunque avvalersi di un segretario o di persone ausiliarie, che di solito svolgono le loro funzioni a titolo accessorio e sono direttamente assunti dai presidenti delle commissioni di stima. Contrariamente al personale delle segreterie permanenti, in ogni caso il TAF non è considerato datore di lavoro (cfr. P-art. 59^{quater} cpv. 1 lett. b), bensì il presidente che di solito affida ai propri dipendenti anche i lavori commissionali.

Capoverso 2: gli impiegati delle segreterie permanenti devono rispettare il dovere di fedeltà di cui all'articolo 20 della LPers⁴⁴ e le vincolanti disposizioni di esecuzione. Le persone che esercitano un'attività a titolo accessorio secondo il capoverso 1 non sottostanno tuttavia a questa disposizione, motivo per cui per queste persone occorre disciplinare nel presente atto l'obbligo di diligenza e di fedeltà.

Capoverso 3: gli impiegati delle segreterie permanenti sono tenuti al segreto d'ufficio secondo l'articolo 22 LPers⁴⁵ e a rispettare le disposizioni di esecuzione vincolanti. Le persone che esercitano un'attività a titolo accessorio secondo il capoverso 1 non sottostanno tuttavia a questa disposizione, motivo per cui per queste persone occorre disciplinare nel presente atto il segreto d'ufficio.

Capoversi 4 e 5: qualora il carico di lavoro costante lo richieda, si deve creare una segreteria permanente per una commissione. La decisione in merito spetta al TAF che è competente per la giustificazione, la modifica e la conclusione dei rapporti di lavoro con gli impiegati delle segreterie permanenti. Ovviamente l'iniziativa per istituire una segreteria permanente può provenire dalla commissione interessata, che di fatto deve far fronte al carico di lavoro e conosce le circostanze concrete. Gli impiegati delle segreterie permanenti sottostanno alla LPers⁴⁶, al disciplinamento delle indennità emanato dal Consiglio federale in virtù dell'articolo 113 capoverso 1 nonché al diritto esecutivo determinante per i rapporti di lavoro del personale del TAF (per ora l'ordinanza del 26 settembre 2003⁴⁷ sui rapporti di lavoro del personale del Tribunale penale federale, del TAF e del Tribunale federale dei brevetti [OperT]). Tali impiegati sono considerati personale ai sensi dell'articolo 1 lettera f della LPers.

⁴⁴ RS 172.220.1

⁴⁵ RS 172.220.1

⁴⁶ RS 172.220.1

⁴⁷ RS 172.220.117

Capoverso 6: tutte le persone che lavorano nell'ambito del nuovo articolo 59^{ter}, nell'adempimento dei loro compiti sono vincolate alle istruzioni della loro commissione, indipendentemente dal fatto che esercitano un'attività a titolo accessorio o in virtù di un contratto di lavoro.

Art. 59^{quater} Statuto di datore di lavoro e previdenza

Il nuovo articolo 59^{quater} disciplina lo statuto di datore di lavoro e la previdenza.

Secondo il capoverso 1 il TAF è il datore di lavoro degli impiegati a titolo principale secondo gli articoli 59^{bis} e 59^{ter}. È competente per la giustificazione, la modifica e la conclusione dei rapporti di lavoro e assume i compiti di datore di lavoro tenendo conto del fatto che i membri della commissione, nell'adempimento dei loro compiti, sono vincolati alle istruzioni (P-art. 59 cpv. 7) e che le persone che lavorano per le segreterie sono vincolate alle istruzioni nell'adempimento dei loro compiti (P-art. 59^{ter} cpv. 6).

Il capoverso 2 prevede che i membri della commissione e le segreterie amministrativamente siano trattati di fatto come il personale del TAF e, su riserva di questa legge, siano soggetti anche alle stesse disposizioni legali in materia di personale, ma che tuttavia non siano vincolati alle istruzioni di tale Tribunale nell'adempimento dei compiti.

Nel capoverso 3 si riprenderà una disposizione concernente l'obbligo di assicurazione del personale della CFS dato che non è chiaro come trattare le indennità di questi collaboratori dal punto di vista della normativa in materia di assicurazioni sociali e che di fatto sono sempre emerse difficoltà. Pertanto i membri e il personale della CFS devono essere assicurati se risultano soddisfatte le condizioni per l'obbligo di assicurazione previsto dalla legge federale del 25 giugno 1982⁴⁸ sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP). Dal punto di vista del diritto in materia di assicurazioni sociali, il TAF è il datore di lavoro del personale della CFS e paga i contributi del datore di lavoro e del salariato. Il personale della CFS è assicurato presso PUBBLICA. Il Consiglio federale definisce i dettagli nell'ordinanza. In particolare, definirà in quale regolamento previdenziale della Cassa di previdenza della Confederazione occorre assicurare il personale. Si prevede di assicurare le persone che lavorano in virtù di un contratto conformemente al regolamento di previdenza del 15 giugno 2007⁴⁹ per gli impiegati e i beneficiari di rendite della Cassa di previdenza della Confederazione (RPIC). Le persone che lavorano a titolo accessorio saranno assicurate secondo il regolamento di previdenza del 6 dicembre 2011⁵⁰ per i beneficiari di onorari della Cassa di previdenza della Confederazione (RPBC).

Capoverso 4: anche se il TAF paga i contributi previsti per le assicurazioni sociali o fa capo a terzi per l'esecuzione, i costi per le assicurazioni sociali continuano a

⁴⁸ RS 831.40

⁴⁹ RS 172.220.141.1

⁵⁰ RS 172.220.141.2

essere sostenuti dalla parte che sopporta le spese, in genere dall'espropriante⁵¹. La classificazione del personale della CFS in termini di normativa in materia di assicurazioni sociali si ripercuoterà di conseguenza sulle spese a carico dell'espropriante.

Art. 60 Composizione

Anche in futuro le CFS delibereranno in composizione trimembre, tranne nel caso in cui sia il presidente a decidere, d'accordo con le parti (art. 60 cpv. 1 e 4). Con la limitazione a un'autorità di nomina (cfr. modifica del P-art. 59) decade il criterio dell'organo di nomina per la designazione del collegio giudicante della CFS da parte del presidente. Per scegliere gli altri due membri, il presidente si potrà attenere unicamente alle competenze tecniche necessarie in materia di stima. Il segretario che eventualmente parteciperà alle sedute avrà voto consultivo.

Art. 61 Responsabilità

Come menzionato all'articolo 59, per i membri della commissione e per i membri di eventuali segreterie si devono creare condizioni quadro legali uniformi. Ciò comporta che, anche dal punto di vista delle loro responsabilità, sottostanno a disposizioni uniformi. Con la subordinazione dei rapporti d'impiego alla LPers⁵² è già previsto che gli impiegati sottostanno alla legge del 14 marzo 1958⁵³ sulla responsabilità. Questa disposizione sarà ripresa uniformemente anche per le persone attive a titolo accessorio e per gli incaricati.

Art. 62 Ricusa

Il nuovo articolo 62 sarà modificato in modo tale che in futuro per i membri delle CFS varranno le disposizioni sulla rikusazione valide per il TAF. La funzione dei membri della CFS sarà equiparata a quella dei giudici di prima istanza. Il rinvio attualmente in vigore alle disposizioni sulla rikusazione del Tribunale federale deriva dagli anni Settanta, quando il Tribunale federale era ancora l'autorità di sorveglianza delle CFS.

Art. 63 Compiti del TAF

Il nuovo articolo 63, oltre alla sorveglianza, disciplina i compiti del TAF legati alle CFS, che continueranno a essere sottoposte alla sorveglianza giudiziale del TAF (lett. a). La sorveglianza sulle CFS è stata affidata al TAF nell'ambito della revisio-

⁵¹ Cfr. art. 54 dell'ordinanza del 13 febbraio 2013 concernente la procedura davanti alle commissioni federali di stima; RS 711.1

⁵² RS 172.220.1

⁵³ RS 170.32

ne totale dell'organizzazione giudiziaria federale⁵⁴. Si manterranno anche il diritto generale d'impartire istruzioni alle CFS e la possibilità di chiedere rapporti occasionali o periodici (lett. b). Per delimitare le lettere a e b, l'attività di vigilanza sarà limitata alla gestione amministrativa e concretizzata nel senso che, dal punto di vista tecnico, sussiste solo un diritto generale d'impartire istruzioni. Le commissioni e i membri delle commissioni inoltre non sono vincolati a istruzioni per lo svolgimento dei loro compiti (cfr. P-art. 59^{bis} cpv. 7), in particolare per quanto riguarda la procedura decisionale. Siccome in futuro il TAF svolgerà compiti comportanti lo statuto di datore di lavoro e inerenti alla previdenza (cfr. P-art. 59^{quater}), per completezza questi devono figurare anche nel nuovo articolo 63 (cfr. lett. c).

Il sistema attualmente in vigore e sancito nell'ordinanza del 13 febbraio 2013⁵⁵ sulle tasse e indennità della procedura di espropriazione prevede che le persone che lavorano per le commissioni di stima siano indennizzate direttamente con le tasse a carico dell'espropriante. Nel caso delle CFS che devono trattare un numero elevato di procedure di espropriazione, questo sistema non funziona (più) in modo soddisfacente poiché in particolare crea anche dipendenza economica della CFS dagli espropriatori. Per questo motivo il Consiglio federale modernizzerà questo sistema di copertura dei costi e delle indennità per finanziare la CFS nell'ambito della revisione totale dell'ordinanza sulle tasse e indennità della procedura di espropriazione. I presidenti delle CFS dovranno riscuotere dagli esproprianti le tasse, il cui importo si basa sul principio di copertura dei costi, per conto della Confederazione. In compenso, la Confederazione indennizza le spese e in particolare le controprestazioni dei membri della CFS, inclusi gli eventuali costi per le assicurazioni sociali. Di conseguenza deve spettare al TAF, quale datore di lavoro nell'ambito delle assicurazioni sociali, procedere ai calcoli corrispondenti.

Per quanto riguarda l'infrastruttura delle commissioni occorre constatare che la presidenza decide se mettere a disposizione per l'attività commissionale la propria infrastruttura già disponibile oppure crearne una nuova, che mette in conto. In singoli casi è inoltre possibile accordarsi con il TAF e chiedergli di mettere a disposizione un'infrastruttura. Il Consiglio federale ne disciplinerà i dettagli nelle disposizioni d'esecuzione.

Art. 64 Competenza per materia

Il capoverso 1 enumera in maniera non esaustiva le competenze della CFS.

Secondo il nuovo articolo 15 capoverso 3 LEspr, d'ora in poi la CFS deciderà in merito a pretese d'indennità derivanti da atti preparatori. Questa competenza è ripresa come lettera b^{bis} nell'elenco dell'articolo 64 capoverso 1 LEspr.

La lettera k della disposizione sarà stralciata senza essere sostituita. Rinvia all'articolo 121 lettera e LEspr, che a sua volta rinvia all'articolo 53^{bis} della legge del

⁵⁴ Cfr. n. 65 dell'all. della legge del 17 giugno 2005 sul TAF, in vigore dal 1° gennaio 2007, RU 2006 2197 1069; FF 2001 3764

⁵⁵ RS 711.3

24 giugno 1902⁵⁶ sugli impianti elettrici (LIE). La procedura concernente la rinnovazione di diritti di durata limitata di cui all'articolo 53^{bis} LIE è stata tuttavia eliminata con l'adozione della legge sul coordinamento.

Art. 66 Procedura, convocazione

Il capoverso 1 disciplina l'inizio della procedura di stima qualora non si raggiunga un accordo. Come previsto finora agli articoli 57 e 66, il presidente della commissione di stima avvia d'ufficio la procedura di stima.

Come previsto finora dall'articolo 57 secondo periodo LEspr, il capoverso 2 consente, col consenso delle parti, di rimandare la procedura di stima fin dopo il compimento dell'opera.

Il contenuto dell'attuale articolo 66 figurerà nel nuovo articolo 45 LEspr.

Art. 67 Citazioni, discussioni

Siccome le discussioni sulla stima, in particolare nei casi d'espropriazione di maggiore entità, richiedono alle parti una preparazione completa, al capoverso 1 il breve termine di dieci giorni sarà prolungato agli usuali 30 giorni.

Art. 76 Anticipata immissione in possesso

Nel caso dell'importante istituto dell'anticipata immissione in possesso si impongono adeguamenti e complementi puntuali.

Nel capoverso 1 l'anticipata immissione in possesso sarà completata con il caso speciale in cui il diritto è già stato esercitato. Nel caso di un diritto ancora da espropriare, ma di fatto già esercitato, diventa obsoleta un'autorizzazione del giudice dell'espropriazione per l'anticipata immissione in possesso. Anche con il diritto vigente non ne sarebbe mai richiesta una. Per motivi di chiarezza, sarà necessario sancirlo esplicitamente nella nuova legge. Proprio perché in casi del genere l'espropriante di fatto ha già fatto uso di diritti non ancora acquisiti in futuro dovrà essere tenuto a iniziare la procedura d'espropriazione (P-art. 37 cpv. 1 LEspr).

Nel capoverso 2 si riprenderà fino al momento della decisione in merito alla domanda di anticipata immissione in possesso. In base alle leggi settoriali, l'immissione in possesso può essere autorizzata solo nel momento in cui la decisione di approvazione dei piani diventa esecutiva (titolo di espropriazione). Questo termine varrà per tutte le procedure d'espropriazione (ovvero combinate e indipendenti). La data dell'udienza di conciliazione valida finora non ha dato buoni risultati. La decisione diventa esecutiva se non è stata impugnata e pertanto è passata in giudicato oppure

⁵⁶ RS 734.0

se è stato impugnato contro un rimedio giuridico che non ha effetto sospensivo o il cui effetto sospensivo è stato tolto.

La disposizione nelle leggi settoriali, secondo cui l'anticipata immissione in possesso può essere autorizzata solo se si è presa almeno una decisione esecutiva in merito al principio dell'espropriazione, di fatto ha dato esiti positivi. Questa prassi deve essere pertanto generalizzata e valere in futuro per tutte le procedure di espropriazione. D'ora in poi non sarà più possibile garantire l'immissione in possesso prima che si sia deciso in merito all'ammissibilità dell'espropriazione e in merito alle opposizioni e alle domande di cui all'articolo 33 (cfr. P-art. 76 cpv. 2 LEspr). Il secondo periodo del capoverso 4 può essere dunque stralciato.

Nel capoverso 5 si preciserà chi decide in merito alle domande di garanzie e/o di acconti. In futuro dunque i presidenti delle commissioni di stima potranno decidere in merito alle garanzie e agli acconti. Possono consultare i giudici specializzati qualora lo ritengano opportuno in un caso specifico. Saranno dunque modificate le diverse competenze contenute a livello di ordinanze, in particolare l'articolo 27 capoversi 1 e 3 dell'ordinanza concernente la procedura davanti alle commissioni federali di stima⁵⁷ per la decisione in merito alla domanda di fornire sufficienti garanzie (presidente da solo) e di acconti (commissione al completo). Inoltre, si adeguerà la formulazione non chiara «saggio usuale». Da diverso tempo l'autorità di vigilanza, tramite le CFS – attualmente il TAF (cfr. art. 63 LEspr) – fissa in maniera universalmente valida il saggio usuale tramite decisione; per ora si applica il tasso ipotecario di riferimento nei contratti di locazione. La competenza dell'autorità di vigilanza di fissare il tasso d'interesse sarà sancita nella nuova legge.

Art. 80-82 Abrogati

Gli articoli 80-82 della legge federale sulla espropriazione saranno abrogati senza essere sostituiti.

Non è necessario che i tribunali facciano capo ai 30 membri della commissione superiore di stima. Negli ultimi dieci anni è noto un solo caso in cui un tribunale ha fatto capo alla commissione superiore di stima. Con la presente revisione si propone dunque di eliminare la commissione superiore di stima. Non ha senso mantenere una commissione di fatto inutilizzata. Anche se si indennizzassero i membri della commissione superiore di stima solo quando sono stati anche interpellati, senza la commissione si eliminerebbe l'onere amministrativo per la nomina dei membri. Se, in un caso specifico, al tribunale serve fare capo alle conoscenze in materia di un perito, può pur sempre avvalersi di questa possibilità (cfr. art. 12 lett. e PA⁵⁸). Con l'entrata in vigore della revisione di legge la commissione superiore di stima sarà sciolta. Non è necessaria una disposizione finale.

⁵⁷ RS 711.1

⁵⁸ RS 172.021

Art. 88 Saggio

Come già spiegato in merito al nuovo articolo 76 capoverso 5 LEspr, la locuzione «saggio usuale» sarà precisata anche nel nuovo articolo 88 capoverso 1 LEspr. D'ora in poi ci si atterrà al saggio stabilito dal TAF. In futuro inoltre il termine di pagamento (20 giorni) sarà prolungato e sarà come oggi usuale di 30 giorni.

Art. 91 Pagamento dell'indennità, effetto

La procedura di stima prevista all'articolo 19^{bis} capoverso 2 LEspr sarà eliminata, motivo per cui si cancellerà anche il corrispondente rinvio nel capoverso 1. Il nuovo articolo 41 LEspr disciplina la decisione nella procedura d'espropriazione combinata. Siccome il contenuto dell'attuale articolo 41, ovvero la possibilità di far valere a posteriori una pretesa d'indennità sarà abrogato, anche la riserva nell'ultimo periodo dell'articolo 91 capoverso 1 LEspr va eliminata.

Nel capoverso 1 si precisa inoltre che la rinuncia a cancellare le indennità per servitù esistenti anche da parte dell'espropriante può avvenire e anche cancellare i diritti obbligatori. Siccome il fondo deve passare all'espropriante senza oneri, nel caso di fondi locati o affittati, i contratti corrispondenti con il pagamento dell'indennità sono abrogati per legge. Se è concessa l'anticipata immissione in commercio, di fatto sono abrogati prima. L'enumerazione al capoverso 1 è dunque completata con i diritti obbligatori.

Art. 109 Notificazioni e pubblicazioni

Il capoverso 1 sarà stralciato poiché la PA, in maniera equivalente all'articolo 109 capoverso 1 LEspr, sancisce che in genere le decisioni devono essere notificate individualmente (art. 34 cpv. 1 PA) e che in determinati casi è ammesso notificare le decisioni mediante una pubblicazione (art. 36 cpv. 1 PA). Al capoverso 2, per quanto riguarda la pubblicazione, in futuro si prescriverà una pubblicazione cumulativa negli organi cantonali e comunali. Si rinuncerà ad altri organi di pubblicazione privati poiché gli organi di pubblicazione ufficiali sono conosciuti.

Anche il capoverso 3 sarà stralciato. La prescrizione concernente la pubblicazione nei confronti delle organizzazioni ambientaliste legittimate al ricorso è superflua con l'adeguamento del capoverso 2. Sia l'articolo 12^b capoverso 1 LPN⁵⁹ sia l'articolo 55^a capoverso 1 LPAmb⁶⁰ prevedono che sia sufficiente una notificazione tramite pubblicazione nel foglio ufficiale cantonale.

⁵⁹ RS 451

⁶⁰ RS 814.01

Art. 110 Diritto procedurale

Il nuovo articolo 110 LEspr prevede che la PA sia valida in tutte le procedure (e in tutte le fasi procedurali), anche in quelle dinanzi alla commissione federale di stima. Questo però sempre e solo se la LEspr non contiene prescrizioni speciali. Si modificherà di conseguenza anche l'articolo 2 capoverso 3 della PA. Siccome in futuro la PA sarà applicabile come legge di procedura sussidiaria, le disposizioni procedurali che sono disciplinate anche nella PA saranno abrogate nella LEspr.

Art. 114 Ripartizione, competenza

I capoversi 1-3 dell'articolo 114 LEspr disciplinano l'assunzione dei costi per la procedura di prima istanza della LEspr, sia per la procedura amministrativa, sia anche per la procedura d'espropriazione e di stima. Si adeguerà l'attuale rinvio nel capoverso 3. D'ora in poi si farà infatti riferimento all'articolo 36 capoverso 2 e non all'articolo 41 LEspr.

Il senso del capoverso 4, secondo cui ciascuna autorità che dirige la procedura deve definire, contestualmente alla decisione, anche le spese procedurali per la sua fase della procedura, sarà mantenuto e semplificato. Si eliminerà invece la complessa enumerazione di tutti i singoli casi.

Art. 115 Spese ripetibili

Nel capoverso 1 si parlerà di procedura d'espropriazione e non di procedura d'opposizione. Con questa formulazione s'intende sia la procedura d'espropriazione combinata (P-art. 28 e segg.), sia la procedura d'espropriazione autonoma (P-art. 36 e segg.).

Disposizioni finali della modifica del ...

Il capoverso 1 disciplina il principio secondo cui il diritto previgente rimane applicabile se una procedura d'espropriazione (compresa la procedura combinata prevista nelle leggi settoriali) è aperta ancora sotto il diritto previgente. Siccome con la revisione le competenze e la procedura sono talvolta modificate considerevolmente, sarebbe ingestibile sottoporre le procedure già in corso alle nuove disposizioni. Nel caso delle procedure combinate secondo le leggi formali, la procedura inizia con la presentazione della domanda (combinata) alle autorità competenti per l'approvazione dei piani. Nella procedura d'espropriazione autonoma, l'inizio della procedura avviene con la trasmissione dei documenti necessari al presidente della commissione federale di stima.

Nel caso delle modifiche concernenti le indennità e le tasse illustrate nei commenti al nuovo articolo 63, il Consiglio federale sceglierà una soluzione transitoria (giorno di riferimento) nell'ambito delle modifiche alle ordinanze in modo tale da poter evitare che coesistano sistemi di tasse e indennità differenti.

Il capoverso 2 delle disposizioni finali prevede, dal profilo del diritto transitorio, che le opposizioni, le domande e le pretese tardive previste dai vecchi articoli 39–41 LEspr continuino a dover essere valutate secondo queste vecchie prescrizioni se riguardano una procedura che si è iniziata conformemente al diritto anteriore. In questo caso sia l'ammissibilità sia la procedura sono rette dal diritto vigente, ovvero dalla versione attualmente in vigore degli articoli 39–41 LEspr. Ciò vale in particolare anche per il termine di perenzione di sei mesi finora contenuto nell'articolo 41 capoverso 2 lettera b LEspr. Nel caso delle opere per cui si procede all'espropriazione in virtù di una procedura sottoposta al diritto anteriore e nella cui pubblicazione si rinvia alle conseguenze dell'omessa notificazione secondo gli articoli 39–41 LEspr, continua a valere l'attuale breve termine di perenzione di sei mesi. I termini di perenzione ancora in corso non saranno dunque sostituiti dal termine di prescrizione di cinque anni previsto dalla nuova normativa e i diritti già perenti non rinascono.

Il capoverso 2 della disposizione transitoria non trova applicazione nei casi in cui non è mai avvenuta una procedura d'espropriazione e in cui di conseguenza gli articoli 39–41 LEspr non erano assolutamente applicabili (come in alcuni casi riguardanti il rumore del traffico aereo). In questi casi già finora si doveva avviare una «prima» procedura d'espropriazione autonoma e valeva invece del termine di perenzione di sei mesi un termine di prescrizione di cinque anni. Per tali casi, la nuova normativa prevede di svolgere una procedura d'espropriazione autonoma secondo i nuovi articoli 36 e seguenti LEspr se la procedura è iniziata solo dopo l'entrata in vigore della revisione. Le procedure già in corso devono essere portate a termine conformemente alle vecchie norme di competenza. Per queste procedure vale pertanto il capoverso 1 della disposizione transitoria (e non il cpv. 2).

Nei capoversi 3 e 4 delle disposizioni finali si disciplinano le disposizioni transitorie sulla nomina dei membri della CFS. Siccome le durate dei mandati degli altri membri non coincidono, entro due anni dall'entrata in vigore delle nuove prescrizioni concernenti la nomina occorre svolgere le elezioni per il rinnovo integrale.

Se il mandato di un membro scade dopo l'entrata in vigore delle nuove prescrizioni concernenti la nomina e prima dello svolgimento delle elezioni per il rinnovo integrale, la durata del mandato è prolungata fino allo svolgimento delle elezioni per il rinnovo integrale. Se un membro si ritira per altri motivi, si aspetterà a sostituirlo fino al rinnovo integrale. Queste disposizioni finali non riguardano i presidenti e i supplenti, già attualmente nominati dal TAF.

Allegato: abrogazione e modifica di altri atti normativi

La prevista revisione delle disposizioni della legge federale sulla espropriazione comporta una modifica di diverse leggi settoriali e sulle infrastrutture della Confederazione. Nel caso di quattro atti normativi (legge federale del 21 giugno 1991⁶¹ sulla sistemazione dei corsi d'acqua, legge del 26 giugno 1998⁶² sull'energia (LEne),

⁶¹ RS 721.100

⁶² RS 730.0

legge federale del 7 ottobre 1983⁶³ sulla protezione dell'ambiente (Legge sulla protezione dell'ambiente, LPAmb) e legge federale del 24 gennaio 1991⁶⁴ sulla protezione delle acque (LPAc) occorre solo stralciare una disposizione concernente la procedura abbreviata (cfr. nel prosieguo «Autorizzazione della procedura abbreviata»). Nel caso della legge federale sulla procedura amministrativa (PA)⁶⁵ occorre adeguare l'articolo corrispondente sul campo di applicazione per la procedura d'espropriazione. Poiché nel caso degli altri atti normativi (legge del 26 giugno 1998⁶⁶ sull'asilo (LAsi), legge militare del 3 febbraio 1995⁶⁷ (LM), legge del 22 dicembre 1916⁶⁸ sulle forze idriche (LUF), legge federale dell'8 marzo 1960⁶⁹ sulle strade nazionali (LSN), legge federale del 21 marzo 2003⁷⁰ sull'energia nucleare (LENu), legge del 24 giugno 1902⁷¹ sugli impianti elettrici (LIE), legge federale del 20 dicembre 1957 sulle ferrovie (Lferr)⁷², legge del 23 giugno 2006⁷³ sugli impianti a fune (LIFT), legge del 4 ottobre 1963⁷⁴ sugli impianti di trasporto in condotta (LITC) e legge federale del 21 dicembre 1948⁷⁵ sulla navigazione aerea (LNA)) si tratta prevalentemente di adeguamenti della procedura di approvazione dei piani praticamente identica nei diversi atti concernenti l'infrastruttura, le modifiche sono illustrate qui di seguito sulla base della legge federale sulle ferrovie (Lferr)⁷⁶. Nel caso degli atti normativi che necessitano di ulteriori modifiche, questi articoli sono illustrati nel prosieguo.

Permesso per la procedura abbreviata da parte del presidente della commissione di stima

L'articolo 17 capoverso 2 lettera b della legge federale sulla sistemazione dei corsi d'acqua⁷⁷, l'articolo 27 capoverso 2 lettera b LEne⁷⁸, l'articolo 58 capoverso 2 lettera b LPAmb⁷⁹ e l'articolo 68 capoverso 3 lettera b LPAc⁸⁰, che sono identici, saranno abrogati.

Finora le singole disposizioni prevedevano che il presidente della commissione federale di stima potesse autorizzare la procedura abbreviata, qualora si potessero determinare esattamente le persone colpite dall'espropriazione. Nella LEspr la procedura abbreviata non è più prevista in questa forma e con questa terminologia, ma ammessa secondo le disposizioni delle leggi speciali (procedura semplificata,

⁶³ RS 814.01

⁶⁴ RS 814.20

⁶⁵ RS 172.021

⁶⁶ RS 142.31

⁶⁷ RS 510.10

⁶⁸ RS 721.80

⁶⁹ RS 725.11

⁷⁰ RS 732.1

⁷¹ RS 734.0

⁷² RS 742.101

⁷³ RS 743.01

⁷⁴ RS 746.1

⁷⁵ RS 748.0

⁷⁶ RS 742.101

⁷⁷ RS 721.100

⁷⁸ RS 730.0

⁷⁹ RS 814.01

⁸⁰ RS 814.2

cf. commento al P-art. 35). Per questo motivo si stralcerà la disposizione corrispondente nelle singole leggi.

Legge federale sulla procedura amministrativa (PA)

La legge federale sulla procedura amministrativa⁸¹ sarà adeguata in modo tale da divenire applicabile in caso di procedura d'espropriazione. Nell'articolo 2 capoverso 3 della legge federale sulla procedura amministrativa si sancirà che, in caso di espropriazione, la procedura sarà retta dalla presente legge (PA), purché la LEspr non vi deroghi (cf. sopra, art. 110 diritto procedurale). L'attuale articolo 2 capoverso 3 limiterebbe l'applicabilità della legge federale sulla procedura amministrativa, in caso di procedura da parte delle commissioni di stima, agli articoli 20-24 PA.

Legge federale sulle ferrovie (Lferr)

Art. 18a Lferr

Nell'articolo 18a capoverso 1 della legge federale sulle ferrovie⁸² si prevederà che la procedura di approvazione dei piani sarà retta dalla legge federale sulla procedura amministrativa⁸³, nella misura in cui la legge federale sulle ferrovie non vi deroghi. Secondo l'articolo 18a capoverso 2 della legge federale sulle ferrovie la legge federale sulla espropriazione avrà effetto immediato se nell'ambito dell'approvazione dei piani sono necessarie espropriazioni. Se non si prevedono espropriazioni, la legge federale sulla espropriazione non è per contro applicabile.

L'attuale disposizione introduttiva sul diritto applicabile nell'articolo 18a della legge federale sulle ferrovie, secondo cui la procedura di approvazione dei piani è retta dalla legge federale sulle ferrovie e solo sussidiariamente dalla legge federale sulla espropriazione, sarà così adeguata alla nuova procedura.

Art. 18d cpv. 3 Lferr

L'articolo 18d capoverso 3 della legge federale sulle ferrovie sarà abrogato. D'ora in poi il bando di espropriazione varrà sempre dall'invio dell'avviso personale o della domanda di espropriazione e non dalla pubblicazione della domanda (P-art. 42 LEspr). Il nuovo articolo 31 capoverso 1 prevede che l'avviso personale sia inviato alle persone contro cui è diretta la domanda già prima della pubblicazione della stessa.

Art. 18e Lferr

L'articolo 18e della legge federale sulle ferrovie sarà abrogato. Il nuovo articolo 31 capoverso 1 prevede che l'avviso personale sia inviato alle persone contro cui è diretta la domanda già prima della pubblicazione della stessa. L'articolo 18e della legge federale sulle ferrovie, che prevede l'invio dell'avviso personale al più tardi con il deposito pubblico, sarà abrogato senza essere sostituito.

⁸¹ RS 172.021

⁸² RS 742.101

⁸³ RS 172.021

Art. 18f cpv. 1 e 2 Lferr

Il rinvio alla qualità di parte secondo la legge federale sulla espropriazione nell'articolo 18f capoverso 1 della legge federale sulle ferrovie sarà soppresso e ripreso nel cpv. 2; ciò che resta del cpv. 1 rimane inalterato. Se non sono presentate opposizioni, l'esclusione dalla procedura vale solo per le parti secondo la legge federale sulla procedura amministrativa⁸⁴, ma non per le parti secondo la legge federale sulla espropriazione. Per gli espropriati l'esclusione dalla procedura non è pertinente poiché occorre corrispondere loro un'indennità e rimangono pertanto parte alla procedura a causa dei loro diritti palesemente lesi, anche senza notifica delle pretese oppure opposizione.

Il rinvio nell'attuale articolo 18f capoverso 2 della legge federale sulle ferrovie agli articoli 39-41 della legge federale sulla espropriazione sarà cancellato, dato che questi articoli saranno abrogati. D'ora in poi l'articolo 18f capoverso 2 della legge federale sulle ferrovie sancirà in maniera semplificativa che, chi ha qualità di parte secondo le prescrizioni della nuova LEspr potrà sollevare tutte le domande secondo l'articolo 33 LEspr durante il termine di opposizione. Per le opposizioni e le domande tardive secondo gli attuali articoli 39-41 LEspr, l'articolo 24 capoverso 1 la PA⁸⁵ contiene disposizioni generali per la restituzione per inosservanza dei termini e l'articolo 32 capoverso 2 contiene disposizioni generali per tenere conto delle allegazioni tardive che ora si applicano sussidiariamente nella procedura d'espropriazione combinata e in quella autonoma.

Art. 18k rubrica, cpv. 1 e 2 Lferr

La rubrica e il capoverso 1 dell'articolo 18k della legge federale sulle ferrovie riguardante la procedura di stima sono completati con la procedura di conciliazione prevista negli articoli 45 e seguenti della nuova LEspr. L'ultimo periodo del capoverso 1, secondo cui soltanto le pretese annunciate vengono trattate, sarà abrogato. Secondo l'articolo 33 capoverso 4 della nuova LEspr i diritti espropriati saranno stimati dalla commissione di stima anche se non siano stati notificati, purché siano constatati nella rispettiva tabella o siano notori. Inoltre, secondo le disposizioni della PA⁸⁶ è possibile una notificazione tardiva delle pretese.

L'articolo 18k capoverso 2 della Lferr sarà abrogato. Negli articoli 34 capoverso 2 41 capoverso 2 della nuova LEspr è già prevista la trasmissione al presidente della Commissione di stima della decisione, dei piani approvati, del piano di espropriazione, della tabella dei fondi di cui si chiede l'espropriazione e delle pretese annunciate.

Art. 18u cpv. 3 Lferr

Il secondo periodo dell'articolo 18u capoverso 3 Lferr, che per quanto riguarda le pretese contestate, portanti sulla limitazione del diritto di proprietà, rinvia agli attuali articoli 57-75 LEspr, sarà sostituito con un rinvio generico alla procedura prevista dalla LEspr.

⁸⁴ RS 172.021

⁸⁵ RS 172.021

⁸⁶ RS 172.021

Legge federale sulle strade nazionali (LSN)

Oltre alle modifiche da apportare in analogia alla legge federale sulle ferrovie, la LSN⁸⁷ subirà i seguenti adeguamenti.

Art. 18 cpv. 2 LSN

Il secondo periodo dell'articolo 18 capoverso 2 della legge federale sulle strade nazionali, che per quanto riguarda le pretese di indennità per restrizione del diritto di proprietà contestate, per effetto della determinazione di zone riservate, rinvia all'attuale articolo 57 e segg. LEspr, sarà sostituito con un rinvio generico alla procedura prevista dalla LEspr.

Art. 25 cpv. 3 LSN

Il secondo periodo dell'articolo 25 capoverso 3 della legge federale sulle strade nazionali, che per quanto riguarda le pretese contestate d'indennità per la restrizione del diritto di proprietà, per effetto degli allineamenti, rinvia all'attuale articolo 57 e segg. LEspr, sarà sostituito con un rinvio generico alla procedura prevista dalla LEspr.

Art. 51 cpv. 2 LSN e art. 52 cpv. 2 LSN

D'ora in poi in ciascun secondo periodo del capoverso 2 degli articoli 51 e 52 LSN si rinverrà al nuovo articolo 64 dalla LEspr per la determinazione dell'indennità. Per determinare l'indennità qualora siano tolti impianti che impediscono la visuale o impianti temporanei per la premunizione della strada contro gli effetti nocivi degli elementi, finora in entrambi gli articoli della LSN si rinviava erroneamente all'articolo 60 capoverso 2 dalla LEspr.

Legge federale sull'energia nucleare LENU

Oltre alle modifiche da apportare in analogia alla legge federale sulle ferrovie, la LENU⁸⁸ subirà i seguenti adeguamenti.

Art. 59 cpv. 3 e 4 LENU

Il secondo periodo dell'articolo 59 capoverso 3 della legge federale sull'energia nucleare, che per quanto riguarda le pretese d'indennità contestate per le restrizioni della proprietà legate alla determinazione dell'area di protezione, rinvia agli attuali articoli 57-75 e segg. LEspr, sarà sostituito con un rinvio generico alla procedura prevista dalla LEspr.

Il capoverso 4 dell'articolo 59 della legge federale sull'energia nucleare sarà abrogato. Secondo il nuovo articolo 33 capoverso 4 LEspr, qualora siano constatati nella rispettiva tabella o siano notori, i diritti da espropriare saranno stimati dalla commis-

⁸⁷ RS 725.11

⁸⁸ RS 732.1

sione di stima anche se non sono stati notificati. Le pretese tardive sono disciplinate dalle disposizioni della PA⁸⁹ (art. 24 cpv. 1 e art. 32 cpv. 2).

Art. 85 cpv. 3 LENU

L'articolo 85 capoverso 3 della legge federale sull'energia nucleare, che per quanto riguarda le pretese d'indennità contestate per lesione dei diritti sovrani cantonali rinvia agli attuali articoli 57-75 e 77-86 LEspr, sarà sostituito con un rinvio al nuovo articolo 64 LEspr.

Legge federale sulla navigazione aerea (LNA)

Oltre alle modifiche analoghe a quelle della Lferr, la LNA⁹⁰ sarà modificata come segue.

Art. 36e (nuovo)

A differenza di altre infrastrutture, quali strade e ferrovie, in genere le immissioni causate dal rumore del traffico aereo non sono conseguenze dirette di edifici e impianti sulle quali decidere in una procedura di approvazione dei piani. L'esercizio di un aeroporto si deciderà più che altro secondo le prescrizioni della LNA nel regolamento d'esercizio, approvato dall'UFAC previa pubblica esposizione e consultazione degli ambienti interessati. Secondo lo spirito della presente revisione parziale LEspr, si dovrebbe decidere in merito all'espropriazione del diritto di presentare opposizione nell'ambito dei rapporti di vicinato, a causa dell'eccessiva esposizione al rumore del traffico aereo, in una procedura d'espropriazione autonoma secondo il nuovo articolo 36. Di conseguenza, si dovrebbe decidere in merito alle stesse questioni in due diverse procedure. Per evitarlo, si stabilirà che le domande devono essere sollevate secondo l'articolo 33 capoverso 1 lettere a e b della nuova LEspr, che disciplinano la tutela dei diritti di vicinato nella LEspr, nella procedura del regolamento d'esercizio e devono essere valutate (cpv. 1). Concretamente si tratta delle domande di misure secondo l'articolo 7 capoverso 3 LEspr. Una procedura secondo il nuovo articolo 36 LEspr diventa dunque superflua. Le domande di indennità di espropriazione possono essere dunque presentate direttamente alla commissione di stima (cpv. 2).

Il termine di prescrizione disciplinato al capoverso 3 corrisponde alla prassi attuale dei tribunali. L'inizio cade in concomitanza con il termine in cui la decisione sull'approvazione della modifica del regolamento d'esercizio passa in giudicato, con il quale si definiscono le immissioni foniche autorizzate secondo l'articolo 37a dell'ordinanza del 15 dicembre 1986⁹¹ contro l'inquinamento fonico. In tal modo si prenderà anche una decisione definitiva sulle facilitazioni in caso di superamento dei valori limite d'immissione, con cui si estinguerebbe l'opposizione nell'ambito dei rapporti di vicinato a causa dell'eccessiva esposizione al rumore del traffico aereo.

⁸⁹ RS 172.021

⁹⁰ RS 748.0

⁹¹ RS 814.41

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

Il progetto non ha alcuna conseguenza diretta sul personale della Confederazione. I servizi federali competenti potrebbero eventualmente subire un lieve aumento del carico di lavoro, poiché in futuro tutte le procedure prenderanno inizio presso le autorità federali. Questo si tradurrebbe per esempio nel fatto che anche tutte le pretese tardive d'indennità – per l'espropriazione dei diritti in materia di vicinato a causa del rumore stradale eccessivo – andranno presentate alle autorità federali competenti. Tale aumento della mole di lavoro dovrebbe comunque essere limitato, poiché le autorità – purché le pretese d'indennità siano presentate un'unica volta – possono limitarsi a un esame formale. Nel caso in cui però si avanzino pretese d'indennità collegate alle domande di cui agli articoli 7–10 LEspr, in compenso verrebbe meno la ripartizione dell'attuale procedura tra commissione di stima e Amministrazione (presentazione della pretesa alla CFS, trasmissione alle autorità federali per decidere in merito alle domande di cui agli articoli 7–10 LEspr; ritrasmissione alla CFS).

La futura separazione tra le indennità ai membri della CFS e le tasse corrisposte dagli esproprianti illustrata nelle spiegazioni relative al nuovo articolo 63 comporterà ripercussioni economiche, poiché la Confederazione dovrà anticipare gli emolumenti a carico degli esproprianti. I costi stimati si aggirano intorno a 0,5 milioni di franchi. Le tasse a carico degli esproprianti sono tuttavia determinate in base al principio di causalità, in modo che possano essere coperte interamente. Con questo cambiamento del sistema, la Confederazione si assume inoltre un rischio, ovvero l'insolvenza da parte di un espropriante, dovuto al fatto che attraverso le tasse, le indennità per i membri delle CFS non possono essere in questo caso scaricate su un singolo espropriante. Questo rischio però è considerato ridotto, tanto più che le aziende che possono avvalersi del diritto di espropriazione della Confederazione sono spesso aziende statali o imprese di proprietà pubblica. L'ordinanza generale dell'8 settembre 2004⁹² sugli emolumenti (OgeEm) prevede inoltre che, in casi fondati, si possa esigere dalla persona tenuta a pagare l'emolumento un anticipo adeguato o il pagamento anticipato. In questo modo, il rischio di perdita rientra nei parametri usuali.

3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per i centri urbani, gli agglomerati e le regioni di montagna, l'economia e l'ambiente

Le conseguenze che il progetto avrà per i Cantoni riguardano il fatto che in futuro questi ultimi non sceglieranno più i membri delle CFS (cfr. spiegazioni sul P-art. 59 cpv. 2 LEspr). Per il resto, il progetto non avrà ripercussioni né per i Cantoni, né per i Comuni, i centri urbani, gli agglomerati e neppure per le regioni di montagna. Non avrà inoltre alcuna conseguenza per l'ambiente.

⁹² RS 172.041.1

Con la separazione tra tasse e indennità si punta ad accelerare la procedura. Le ripercussioni per l'economia sono tuttavia ridotte.

3.3 Ripercussioni per i gruppi interessati

Con le nuove disposizioni procedurali le incertezze esistenti vengono eliminate e di conseguenza si rafforza la certezza del diritto. Questa situazione giova sia agli esproprianti, sia agli espropriati, nonché alle CFS, a cui viene affidata la procedura. Gli adeguamenti in merito alla struttura e all'organizzazione delle CFS puntano a rendere più flessibili le CFS e, così facendo, ad accelerare la procedura e permettere di reagire in modo tempestivo e flessibile alle fluttuazioni del volume di lavoro. Al momento, per esempio, urge intervenire nella CFS del circondario 10 (Cantone di Zurigo), che deve gestire molte pendenze (circa 1500 casi, stato al 31.12.2016) legate alle indennità per le emissioni foniche dovute al traffico aereo. Il presente progetto consentirebbe di chiarire diverse questioni aperte in merito allo statuto giuridico dei membri delle commissioni. Il progetto non ha conseguenze dirette sulle indennità per i membri delle CFS e sulle tasse degli esproprianti. Nell'ambito della revisione delle disposizioni delle ordinanze da parte del Consiglio federale si esaminano tuttavia approfonditamente gli adeguamenti delle tasse attuali, in particolare in vista dello statuto dei membri della CFS dal punto di vista delle assicurazioni sociali.

Le competenze e i compiti del TAF come autorità di sorveglianza risultano ampliati. Oltre ai più vasti compiti di nomina e di sorveglianza, il TAF assumerà nuovi compiti (amministrativi) come datore di lavoro, per i quali potrà coinvolgere anche terze parti.

4 Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie del Consiglio federale

Il progetto non è stato comunicato né nel messaggio del 27 gennaio 2016⁹³ sul programma di legislatura 2015–2019, né nel decreto federale del 14 giugno 2016⁹⁴ sul programma di legislatura 2015–2019. È una conseguenza delle mozioni Ritter 13.3196 e Regazzi 13.3023 trasmesse al Consiglio federale.

5 Aspetti giuridici

Tra le competenze materiali della Confederazione rientra il diritto di espropriazione, come si evince dalle spiegazioni sull'ingresso della nuova legge (n. 2 – Commento ai singoli articoli). Allo stesso modo, le modifiche del diritto vigente enunciate nell'allegato si basano sulle competenze materiali dei singoli atti.

⁹³ FF 2016 909

⁹⁴ FF 2016 4605

