



---

## **Revisione totale dell'ordinanza sulle tasse e indennità della procedura di espropriazione**

### **Rapporto esplicativo:**

- **Ordinanza sulle tasse della procedura di espropriazione**
- **Ordinanza sulle indennità delle commissioni federali di stima**

## Indice

<b>1</b>	<b>Contesto della revisione totale</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Le novità più importanti</b>	<b>3</b>
2.1	Un nuovo sistema: cassa presso la Confederazione .....	3
2.2	Riscossione delle tasse in base al tempo impiegato .....	4
2.3	Indennità secondo le ore di lavoro .....	5
<b>3</b>	<b>Ordinanza sulle tasse della procedura di espropriazione</b>	<b>5</b>
3.1	Commento ai singoli articoli.....	5
3.1.1	Art. 1 Oggetto	5
3.1.2	Art. 2 Calcolo delle tasse	5
3.1.3	Art. 3 Tasse dei municipi, degli uffici del registro fondiario e degli uffici di ripartizione nonché dell'Ispettorato federale degli impianti a corrente forte	5
3.1.4	Art. 4 Disposizioni transitorie	6
<b>4</b>	<b>Ordinanza sulle indennità delle commissioni federali di stima</b>	<b>6</b>
4.1	Commento ai singoli articoli.....	6
4.1.1	Art. 2 Definizioni	6
4.1.2	Art. 3 Indennità in funzione del tempo impiegato	6
4.1.3	Art. 4 Supplemento per l'infrastruttura o costi effettivi della postazione di lavoro	7
4.1.4	Art. 5 Spese	7
4.1.5	Art. 6 Procedura di conteggio	8
4.1.6	Art. 7 Anticipo	8

## 1 Contesto della revisione totale

Il sistema vigente, sancito dall'*ordinanza del 13 febbraio 2013 sulle tasse e indennità della procedura di espropriazione (RS 711.3)*, prevede che il personale delle commissioni federali di stima (CFS) sia indennizzato direttamente con i proventi delle tasse versate dall'espropriante. Nel caso di CFS che devono trattare un numero elevato di procedure di espropriazione questo sistema non funziona (più) in maniera soddisfacente. In particolare nel caso della CFS del 10° circondario (Cantone di Zurigo), a causa delle numerose richieste di indennizzo a compensazione delle ripercussioni eccessive derivanti dall'esercizio dell'aeroporto di Zurigo, è molto difficile che le procedure siano chiuse in tempo utile e senza insostenibili rischi finanziari per la presidenza della CFS. Nelle sue decisioni 12T\_3/2012 del 24 agosto 2012 e 1C\_224/2012 del 6 settembre 2012 il Tribunale federale ha stabilito che l'ordinanza vigente non era sufficiente nel caso di procedure di tale portata ed è giunto alla conclusione che l'ordinanza relativa alle tasse e alle indennità doveva essere urgentemente rivista.

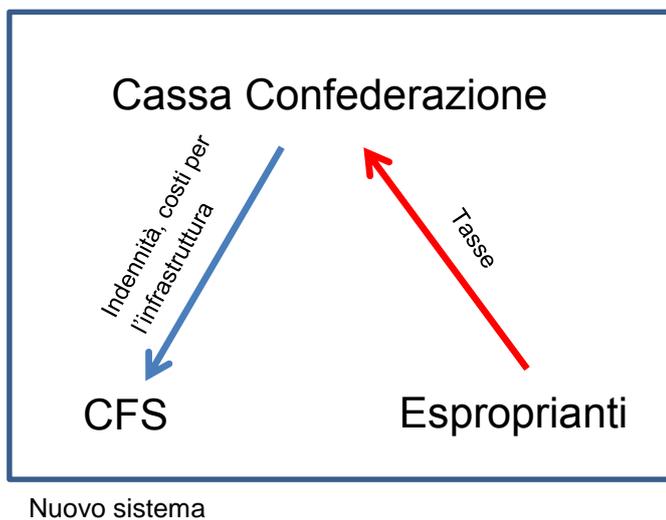
Data questa necessità di intervento urgente, i problemi devono essere risolti attraverso una revisione totale dell'ordinanza attualmente in vigore. Un'eventuale futura revisione della legge federale del 20 giugno 1930 sulla espropriazione (LEspr; RS 711) non è in contrasto con questo modo di procedere. La decisione in merito all'entità della revisione della LEspr chiesta dalle mozioni 13.3196 Ritter («Revisione totale della legge federale sull'espropriazione. Indennità conformi al valore di mercato per gli espropriati») e 13.3023 Regazzi («Riforma totale della legge federale sull'espropriazione») non è ancora stata presa e la verifica della necessità di revisione della LEspr non è al momento ancora conclusa; si devono soprattutto attendere la fine dei lavori dell'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) sull'introduzione di una norma di compensazione per il rumore nonché i dibattiti parlamentari su entrambe le mozioni. Poiché un'eventuale revisione della legge implicherebbe presumibilmente diversi anni di lavoro, si è preferito anticipare la presente revisione.

La precedente revisione dell'ordinanza, avvenuta solo nel 2013, mirava principalmente ad aumentare le indennità, portandole a un livello adeguato; non ha tuttavia risolto i problemi strutturali e non ha portato all'introduzione di indennità conformi alla realtà del mercato. Per questo motivo si procede ora a una nuova revisione: l'ordinanza sulle tasse e indennità della procedura di espropriazione viene completamente rivista e suddivisa in due ordinanze distinte, *l'ordinanza sulle tasse della procedura di espropriazione* e *l'ordinanza sulle indennità delle commissioni federali di stima*.

## 2 Le novità più importanti

### 2.1 Un nuovo sistema: cassa presso la Confederazione

L'attuale sistema che prevede che le indennità per il personale delle CFS siano coperte direttamente con i proventi delle tasse versate dagli esproprianti viene modificato: la riscossione delle tasse e l'indennizzo del lavoro delle CFS vengono separati. Il nuovo sistema di copertura dei costi e di indennità per il finanziamento delle CFS ha come conseguenza che la presidenza di una CFS riscuote presso l'espropriante l'importo delle tasse per conto della Confederazione. In compenso, la Confederazione indennizza le spese del personale della CFS conformemente alle tariffe stabilite: un sistema che corrisponde al modello di finanziamento oggi abituale in situazioni simili. La Confederazione assume la funzione di cassa e si fa così carico degli eventuali rischi futuri legati ai costi. Un simile cambiamento può essere introdotto a livello di ordinanza; non è necessaria una modifica della LEspr.



L'introduzione di questo nuovo sistema pone tuttavia il problema della collocazione effettiva delle relative rubriche, se presso gli organi di giustizia o quelli amministrativi. Il Tribunale amministrativo federale (TAF) esercita già la funzione di sorveglianza sulle CFS (art. 63 LEspr) e le CFS possono mettere in conto alla cassa del TAF i lavori e le spese non direttamente connessi a un singolo caso di espropriazione. Per questa ragione, si propone il Tribunale amministrativo federale come organo competente.

## 2.2 Riscossione delle tasse in base al tempo impiegato

L'avamprogetto prevede che le tasse per le procedure di espropriazione siano riscosse, diversamente da quanto avviene attualmente, in base al tempo impiegato, rinunciando così a fissare importi per ogni singola fase (sezione 1 dell'ordinanza vigente). Nella tassa calcolata in base alle ore di lavoro effettive sono inoltre già comprese l'indennità per l'utilizzo, da parte dei membri della CFS, dell'infrastruttura di loro proprietà, la precedente tassa di Stato per gli oneri della Confederazione e una somma per coprire eventuali costi per le assicurazioni sociali.

A causa degli scarsi dati relativi alle procedure di conteggio effettuate finora è difficile fare una stima precisa e capire se gli importi previsti sono sufficienti a coprire i costi delle procedure di espropriazione. Gli introiti e le spese dovranno essere perciò continuamente verificati e gli importi eventualmente adeguati tenendo conto delle esigenze di copertura dei costi e del principio di equivalenza.

È fatta salva la suddivisione dei costi prevista all'articolo 114 capoverso 1 LEspr. Le spese cagionate dall'esercizio del diritto d'espropriazione restano in linea di massima interamente a carico dell'espropriante. Ciò non significa tuttavia che nessun costo delle CFS possa essere addossato alla cassa della Confederazione. La LEspr vigente offre una sufficiente base legale per addossare i costi delle CFS alla cassa della Confederazione qualora non siano coperti dai proventi delle tasse (cfr. anche DTF 1C\_224/2012 del 6.9.2012, consid. 7, cpv. 2). In una perizia del 19 maggio 2014 l'Ufficio federale di giustizia ha specificato quanto segue: *«l'articolo 114 capoverso 1 LEspr non può essere interpretato nel senso di una totale copertura di tutti i costi delle CFS tramite le parti coinvolte nella procedura – l'espropriante o in certi casi specifici l'espropriato. Se non possono essere attribuiti alla procedura di espropriazione di un determinato espropriante, i costi delle CFS non possono essere addossati alle parti coinvolte nella procedura. I costi che non è possibile addossare alle parti coinvolte possono e devono essere a carico della Confederazione.»*

## 2.3 Indennità secondo le ore di lavoro

Nuovo è il sistema di indennizzo dei membri delle commissioni federali di stima secondo il tempo impiegato (ore di lavoro al posto della diaria) e la rinuncia a distinguere tra avvocati e personale specializzato dipendente e indipendente (liberi professionisti). Viene mantenuto il sistema di milizia previsto dalla legge. Tuttavia, per tenere comunque conto dei diversi rapporti di lavoro dei membri delle CFS è previsto un aumento del 60 per cento della tariffa oraria nel caso in cui venga messa a disposizione una infrastruttura di proprietà (per esempio uno studio legale). Le indennità per il personale ausiliario e per periti speciali possono essere conteggiate come spese dalla presidenza.

## 3 Ordinanza sulle tasse della procedura di espropriazione

### 3.1 Commento ai singoli articoli

#### 3.1.1 Art. 1 Oggetto

L'oggetto dell'ordinanza è stato definito sulla base dell'articolo 113 capoverso 1 LEspr in cui si stabilisce che il Consiglio federale emana un'ordinanza sulle tasse da riscuotere per le operazioni eseguite in virtù della LEspr. Con la regolamentazione delle tasse per le operazioni eseguite dalle commissioni federali di stima, dalla commissione superiore di stima, dai municipi, dagli uffici del registro fondiario e dagli uffici di ripartizione nelle procedure di espropriazione, la riscossione delle tasse non sarà destinata solo a coprire i costi per le decisioni e i servizi; tutti i possibili lavori effettuati nell'ambito di una procedura di espropriazione dovranno essere coperti tramite l'imposizione di tasse.

Le disposizioni dell'ordinanza generale dell'8 settembre 2004 sugli emolumenti (OgeEm; RS 172.041.1) sono esplicitamente dichiarate applicabili qualora la nuova ordinanza non preveda alcuna particolare regolamentazione (applicazione sussidiaria).

#### 3.1.2 Art. 2 Calcolo delle tasse

Il capoverso 1 stabilisce il principio secondo il quale le tasse delle commissioni federali di stima (e di conseguenza anche della commissione superiore di stima) sono calcolate in base al tempo impiegato. Si può quindi rinunciare all'enumerazione di ogni singola fase della procedura e delle tasse corrispondenti.

Le tasse fissate al capoverso 2 per un'ora di lavoro si basano in primo luogo sulle indennità previste incluso il supplemento per l'infrastruttura. Gli importi sono debitamente adeguati affinché siano coperti i costi relativi a lavori generali (nell'ordinanza vigente: art. 5, tassa di Stato) e gli oneri della Confederazione per gli eventuali contributi per le assicurazioni sociali. Per la presidenza risulta per esempio il calcolo seguente: (fr. 160 + 60%) + 20% = fr. 307.1 = fr. 310.-.

Il capoverso 3 stabilisce inoltre (conformemente all'art. 6 OgeEm) che le spese devono essere calcolate a parte, non rientrando nel calcolo delle ore di lavoro.

#### 3.1.3 Art. 3 Tasse dei municipi, degli uffici del registro fondiario e degli uffici di ripartizione nonché dell'Ispettorato federale degli impianti a corrente forte

Nella nuova ordinanza si rinuncia a determinare l'ammontare delle tasse per le singole operazioni eseguite nelle procedure di espropriazione dai municipi, dagli uffici del registro fondiario e dagli uffici di ripartizione nonché dall'Ispettorato federale degli impianti a corrente forte (ESTI). Le tasse si basano sulle corrispondenti tariffe cantonali/comunali e per quanto riguarda l'ESTI sulla specifica ordinanza. Sono fatte salve le tasse dovute all'istituto di deposito. Le eventuali tasse per quest'ultimo si basano sulle direttive dell'istituto.

La procedura si basa sul corrispondente diritto. Le tasse sono a carico dell'espropriante (art. 114 LEspr).

### **3.1.4 Art. 4 Disposizioni transitorie**

L'entrata in vigore della nuova ordinanza è prevista per il 1° gennaio 2016. Fino a quella data le tasse saranno riscosse secondo il diritto attualmente vigente. In caso di procedure pendenti e per le quali è emanata una decisione di prima istanza nei primi sei mesi dall'entrata in vigore della nuova ordinanza, per la riscossione delle tasse si applica il diritto anteriore.

## **4 Ordinanza sulle indennità delle commissioni federali di stima**

### **4.1 Commento ai singoli articoli**

#### **4.1.1 Art. 2 Definizioni**

Per evitare la complicata ripetizione di «il presidente o la presidente» e di «il supplente o la supplente» è stato inserito alla lettera a il termine «presidenza». In questo modo si tiene conto delle esigenze di un linguaggio che rispetti la differenza di genere e il testo risulta più leggibile.

Alla lettera b viene definita l'attività della commissione. Essa comprende tutti i lavori riconducibili a una determinata procedura di espropriazione elencati all'articolo 6 capoverso 2 dell'ordinanza vigente, tra cui i lavori per esaminare tutte le domande, le allegazioni e i conteggi relativi a tasse e indennità, per emanare disposizioni e decisioni, per assumere prove, per eseguire ispezioni oculari, per dirigere l'udienza di conciliazione e le deliberazioni della commissione di stima nonché per tenere il verbale di tali deliberazioni e dell'udienza di conciliazione. Include inoltre attività generali anch'esse non direttamente attribuibili a una specifica procedura di espropriazione, per esempio la redazione di rapporti d'attività e la partecipazione a conferenze.

Alla lettera c viene definita l'espressione «personale ausiliario», di cui fa parte il personale amministrativo (collaboratori, impiegati della segreteria e praticanti) che supporta la CFS nella sua attività.

#### **4.1.2 Art. 3 Indennità in funzione del tempo impiegato**

La distinzione tra collaboratori dipendenti e indipendenti, prevista nell'ordinanza vigente, ha causato alcune difficoltà nella prassi e sarà quindi soppressa. Le indennità sotto forma di diaria non rispondono più alle esigenze attuali. Con l'introduzione delle indennità in funzione delle ore di lavoro si ha a disposizione una soluzione flessibile che permette un calcolo più preciso.

Gli importi si basano sulle attuali diarie. Per fissare tariffe orarie conformi alla realtà del mercato gli importi delle diarie previste attualmente sono stati divisi per 5 ore.

Le indennità per un'ora di lavoro sono state quindi calcolate come segue:

- per i membri della commissione superiore di stima: fr. 950.- / 5 = fr. 190.-/h;
- per la presidenza: fr. 800.- / 5 = fr. 160.-/h;
- per l'attuario: fr. 650.- / 5 = fr. 130.-/h.

Per i collaboratori specializzati liberi professionisti di una CFS, l'indennità corrispondeva finora all'onorario professionale abituale, una scelta che oggi risulta troppo generica. Date le difficoltà di reclutamento di collaboratori specializzati competenti, nell'avamprogetto di ordinanza si è rinunciato a stabilire una tariffa oraria fissa ed è stato invece previsto un importo massimo di 240 franchi l'ora. L'importo massimo è stato dedotto dalle raccomandazioni della Conferenza di coordinamento degli organi della costruzione e degli immobili dei committenti pubblici (KBOB) che nella versione del 2015 relativa ai contratti con architetti e ingegneri prevede una tariffa oraria massima di 232 franchi l'ora. Poiché i membri delle commissioni federali di stima, al contrario della presidenza, dell'attuario o dei membri della commissione superiore di stima non hanno diritto ad alcun supplemento per l'eventuale messa a disposizione della propria infrastruttura (art. 4), si giustifica tale importo massimo più alto. Conformemente all'articolo 3

capoverso 3 spetta alla presidenza fissare l'indennità nel quadro di quanto stabilito al capoverso 2 lettera c, tenendo conto delle conoscenze specialistiche dei membri, necessarie per l'attività della commissione, e delle tariffe abituali corrisposte a livello regionale.

#### **4.1.3 Art. 4 Supplemento per l'infrastruttura o costi effettivi della postazione di lavoro**

Nel caso in cui per lo svolgimento dell'attività della commissione è messa a disposizione un'infrastruttura di proprietà, l'indennità è maggiorata del supplemento per l'infrastruttura del 60 per cento. La presidenza della CFS può allora avere diritto a una tariffa oraria di 256 franchi, conforme alla realtà del mercato. L'importo è calcolato a partire dall'attuale diaria se il presidente o la presidente della commissione sono avvocati liberi professionisti (fr. 1300.-/5h: = fr. 260.-). Oltre alla presidenza, anche i membri della commissione superiore di stima e l'attuario hanno diritto, a determinate condizioni, al supplemento per l'infrastruttura.

Al capoverso 2 sono elencati i costi relativi alla postazione di lavoro che risultano in linea di massima coperti. Oltre ai locali per gli uffici, inclusi mobili e costi accessori, sono compresi costi per attrezzature da ufficio (articoli di cancelleria, materiali di consumo per computer e periferiche, buroca) e per copie e stampe con fotocopiatrici o apparecchi multifunzione (fotocopiatrice/stampante/scanner). I costi per la telefonia e l'informatica comprendono telefonia fissa e mobile nonché costi per la rete e la strumentazione informatica di base per ogni postazione di lavoro. Il supplemento per l'infrastruttura copre anche i costi per l'utilizzo del locale d'archivio messo abitualmente a disposizione.

Il capoverso 3 prevede un'indennità per i costi effettivamente sostenuti per le postazioni di lavoro se per l'attività della commissione non viene messa a disposizione nessuna infrastruttura di proprietà (p. es. presso dipendenti o pensionati) e quindi non può essere fatto valere il supplemento per l'infrastruttura pari al 60 per cento. In linea di massima possono essere conteggiati tutti i costi secondo quanto elencato al capoverso 2. Questa soluzione non esclude che in singoli casi l'infrastruttura necessaria e/o singole postazioni di lavoro (mobili ecc.), d'intesa con l'Amministrazione federale, possono essere messe a disposizione da quest'ultima. In questi casi non è prevista alcuna indennità.

#### **4.1.4 Art. 5 Spese**

I membri delle commissioni federali di stima, l'attuario e i membri della commissione superiore di stima possono conteggiare come spese i costi di viaggio e di trasporto connessi all'attività della commissione. Nel caso dei viaggi di servizio, i rimborsi per i pasti, il pernottamento e i costi di trasporto si basano su quanto previsto per il personale federale ossia sugli articoli 41-48 dell'*ordinanza del DFF del 6 dicembre 2001 concernente l'ordinanza sul personale federale (O-Opers; RS 172.220.111.31)*. Il tempo di viaggio al contrario è indennizzato secondo l'articolo 3 capoverso 1 della nuova ordinanza conformemente alle relative tariffe orarie.

Oltre ai costi di viaggio la presidenza può conteggiare anche i costi per l'eventuale personale ausiliario e per i periti speciali. Per questi casi non viene fissata alcuna tariffa; a essere indennizzati sono i costi effettivi per il personale ausiliario e per i periti nella misura in cui sono necessari per lo svolgimento dell'attività della commissione.

La presidenza può infine conteggiare come spese altri costi supplementari legati alle postazioni di lavoro conformemente all'articolo 4 capoverso 2. Tra questi costi rientrano le spese straordinarie necessarie per lo svolgimento dell'attività della commissione, come un locale d'archivio supplementare, costi aggiuntivi per le postazioni di lavoro del personale ausiliario o l'acquisto di specifici strumenti informatici indispensabili per l'attività della commissione e che non fanno parte della dotazione informatica di base. In questo modo diventa possibile reagire a breve termine e in maniera flessibile anche a un numero notevole di procedure di espropriazione (assunzione di collaboratori supplementari, predisposizione della necessaria infrastruttura) e di chiudere le procedure entro un tempo ragionevole senza che ciò implichi rischi finanziari insostenibili per la presidenza.

Se tali spese saranno poi riconducibili a un concreto caso di espropriazione, potranno essere addossate in tutto o in parte all'espropriante (si veda n. 3.1.2).

#### **4.1.5 Art. 6 Procedura di conteggio**

Le prescrizioni relative alla fatturazione, fissate all'articolo 6 hanno lo scopo di rendere identificabili le diverse spese del conto generale che la presidenza sottopone al Tribunale amministrativo federale almeno una volta all'anno (in caso di necessità la fatturazione può essere effettuata anche mensilmente). La presentazione di una fattura dettagliata deve permettere di verificare sia i singoli elementi di costo, in particolare i supplementi, sia il rispetto del principio di copertura dei costi che del principio di equivalenza e di adeguare, se necessario, in tutto o in parte le tasse previste.

#### **4.1.6 Art. 7 Anticipo**

La presidenza ha la possibilità, in casi motivati, di chiedere un anticipo al Tribunale amministrativo federale. La decisione in merito alla concessione dell'anticipo e alla sua entità spetta al Tribunale amministrativo federale. La richiesta di un anticipo è prevista soprattutto per i casi in cui si prospettano spese eccezionalmente elevate o se sono risultati costi eccezionalmente elevati e la presidenza non è in grado di coprirli con i mezzi finanziari abitualmente a sua disposizione.

Berna, 30 gennaio 2015