

numero

4720

fr

0

Bellinzona

25 ottobre 2017

Repubblica e Cantone Ticino  
Consiglio di Stato  
Piazza Governo 6  
Casella postale 2170  
6501 Bellinzona  
telefono +41 91 814 43 20  
fax +41 91 814 44 35  
e-mail can-sc@ti.ch

Repubblica e Cantone  
Ticino

---

## Il Consiglio di Stato

Dipartimento federale dell'ambiente, dei  
trasporti, dell'energia e delle  
comunicazioni (DATEC)  
Kochergasse 6  
3003 Berna

[rechtsdienst@gs-uvek.admin.ch](mailto:rechtsdienst@gs-uvek.admin.ch)

### Consultazione relativa alla revisione parziale della legge federale sulla espropriazione (LEspr)

---

Gentili signore e egregi signori,

con lettera del 2 giugno 2017 avete invitato i Governi cantonali a prendere posizione sulla consultazione relativa al progetto di revisione parziale della legge federale sulla espropriazione - LEspr (in seguito: progetto di revisione LEspr).

Ritenuto pure che la Legge cantonale di espropriazione dell'8 marzo 1971 (LEspr TI; RL 7.3.1.1) è ampiamente ispirata a quella federale e che talune problematiche sono pertanto comuni, vi ringraziamo per averci dato l'opportunità di esprimere la nostra opinione in merito.

Abbiamo preso atto della documentazione messa in consultazione, segnatamente del progetto di modifica LEspr (in seguito: P) e del relativo rapporto esplicativo (in seguito: rapporto esplicativo) del 2 giugno 2017.

Dopo avere interpellato i vari servizi cantonali interessati, in merito vi formuliamo le seguenti considerazioni.

## 1. Osservazioni generali

### 1.1 Contesto

La vigente LEspr risale al 20 giugno 1930. Da allora essa ha subito soltanto degli adeguamenti puntuali e si è rivelata sostanzialmente valida.

Ciononostante negli ultimi tempi essa è stata oggetto di critiche relative alla mancanza di coordinamento tra le sue disposizioni procedurali e la procedura di approvazione dei piani per le infrastrutture ai sensi della Legge del 18 giugno 1999 sul coordinamento e la semplificazione delle procedure d'approvazione dei piani (RU 1999, 3071), in vigore dal 1° gennaio 2000. Inoltre anche la mozione Ritter 13.3196 (relativa specificatamente alle indennità per superfici coltivate) e la mozione Regazzi 13.3023 hanno chiesto di elaborare una revisione generale della LEspr. Di conseguenza, il DATEC ha interpellato i principali gruppi interessati e ha incaricato degli esperti di formulare un parere legale sulla necessità di modificare la LEspr e di elaborare una proposta di revisione della LEspr (*cf. rapporto esplicativo cap. 1.1, 1.2*).

### 1.2 Punti centrali del progetto di revisione LEspr

Sulla base degli approfondimenti operati, il progetto di revisione LEspr mira principalmente ad adeguare le prescrizioni procedurali alle mutate condizioni giuridiche.

Ne sono pertanto punti centrali le seguenti tematiche.

#### **a) Armonizzazione con la procedura coordinata di approvazione dei piani** (*cf. rapporto esplicativo cap. 1.3.2*)

Attualmente la maggior parte delle espropriazioni riguarda opere per cui è necessaria un'approvazione dei piani (dopo deposito pubblico e partecipazione degli interessati) e per cui le leggi settoriali applicabili prevedono una procedura combinata.

Le norme procedurali contenute nella vigente LEspr sono adattate a una procedura di espropriazione autonoma e dunque oramai inadatte a una procedura combinata. Infatti, la procedura tuttora regolamentata risale ancora ad 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.

Il progetto di revisione LEspr propone pertanto l'armonizzazione formale della LEspr con le procedure federali coordinate di approvazione dei piani previste dal 2000. Si 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.

**b) Struttura e organizzazione delle commissioni federali di stima e della commissione superiore di stima (cfr. rapporto esplicativo cap. 1.3.3)**

Ulteriore scopo del progetto di revisione LEspr è la semplificazione delle disposizioni sull'organizzazione e sulla struttura delle commissioni federali di stima e ad attuare i necessari adeguamenti delle disposizioni sulla struttura e sull'organizzazione delle Commissioni federali di stima .

**c) Adeguamenti puntuali della vigente LEspr (cfr. rapporto esplicativo cap. 1.3.4)**

Vengono infine proposti degli adeguamenti puntuali della LEspr, segnatamente per quanto riguarda i seguenti aspetti:

- le espropriazioni a titolo temporaneo: estensione del termine massimo a 10 anni (P - art. 6 cpv. 1);
- gli atti preparatori: estensione anche alle ispezioni di suolo e edifici (P - art 15);
- il valore venale e la data determinante per la stima: sarà determinante la data di presentazione di un titolo di espropriazione esecutivo (P - art. 19<sup>bis</sup>);
- la procedura applicabile a titolo sussidiario: la PA sarà applicabile come diritto procedurale sussidiario, riservate le disposizioni speciali della LEspr (P- art. 110). La PA si applicherà pertanto in maniera sussidiaria in tutte le procedure, quindi sia nella procedura d'espropriazione (combinata o autonoma), sia nella procedura dinanzi alle CFS (cfr. rapporto esplicativo 27, 28, 43, 46).

**d) Adeguamenti di altre leggi federali**

Il progetto di revisione LEspr comporta pure la modifica di diverse leggi settoriali e sulle infrastrutture della Confederazione, quali segnatamente la LSN, la Lferr e la LNA (cfr. P – Allegato).

**1.3 Punti non contemplati dal progetto di revisione LEspr**

Il progetto di revisione LEspr non contempla invece il cambiamento del sistema di indennità per le superfici coltivate proposto dalla Mozione Ritter (cfr. rapporto esplicativo cap. 1.4.1) e rinuncia ad approfondire la questione dell'espropriazione dei diritti di vicinato (cfr. rapporto esplicativo 1.4.2).

## 2. Osservazioni ai singoli articoli del progetto di revisione LEspr

In merito ai singoli articoli del progetto di revisione LEspr osserviamo invece segnatamente quanto segue.

### 2.1 Capo I (vigente) – Diritto d'espropriazione

#### P- art. 15 (modifica) → *Atti preparatori*

L'impostazione della proposta di modifica è condivisa, ritenuto che (*cf. rapporto esplicativo pag. 17*),

- si elimina (**cpv. 1**) - in quanto inutile - l'attuale distinzione tra transiti, da un lato, e rilievi planimetrici, picchettamenti e misurazioni, dall'altro. Proprio i transiti non hanno fine a se stesso, ma hanno lo scopo di rilievo planimetrico, picchettamento o misurazione. Per tali interventi si vuole introdurre una nuova restrizione della proprietà (obbligo di tolleranza) a seguito della quale non sarà più possibile appellarsi al Dipartimento;
- per ulteriori più incisivi atti preparatori (ispezioni del suolo e degli edifici) continua il regime attuale: se il proprietario del fondo vi si oppone l'autorità competente dovrà decidere sull'ammissibilità dell'intervento (**cpv. 2**);
- in futuro le domande riguardanti il danno derivante dagli atti preparatori (**cpv. 3**) dovranno essere presentate alla CFS (**P- art. 64 cpv. 1 lett. b<sup>bis</sup>**) Di conseguenza l'*Ordinanza del 13 febbraio 2013 concernente l'esame delle pretese di risarcimento danni fondate sull'articolo 15 LEspr* diventerà obsoleta e potrà essere abrogata.

### 2.2 Capo II (vigente) - Indennità

#### P- Art. 19<sup>bis</sup> (modifica) → *Valore venale - data determinante*

*“È determinante il valore venale (art. 19 lett. a) nel momento in cui un titolo di espropriazione diventa esecutivo”.*

Siccome, conformemente alle nuove modalità procedurali, la CFS diventerà attiva solo e per la prima volta in presenza del titolo d'espropriazione, la normativa propone di fissare in modo nuovo il “dies aestimandi”, individuato, in genere, con la crescita in giudicato della decisione di approvazione dei piani a valere quale titolo di espropriazione (*cf. rapporto esplicativo pag. 18, 40*).

#### Osservazioni

Si condivide l'impostazione della proposta di modifica che abbandona la data oggi prevista costituita dall'udienza di conciliazione che si è rilevata inappropriata.

La durata dilatata delle procedure combinate, sommata all'obbligo di notificare le pretese entro il termine ordinario di 30 giorni dalla pubblicazione e l'eventuale introduzione di presentare delle offerte da parte dell'espropriante già in sede di notifica dell'avviso personale (come esige la Lespr TI), rendono naturale e ovvio fissare il "dies aestimandi" al giorno dell'apertura della procedura di espropriazione (combinata / autonoma). A tale momento potranno riferirsi tutte le parti e il giudice, al contrario della situazione attuale dove, in sostanza, l'espropriato e l'espropriante valutano il valore venale in momenti diversi (notifica / udienza di conciliazione) e quindi non viene rispettato il principio della parità di trattamento.

Di conseguenza si propone quale giorno determinante quello dell'apertura della procedura di espropriazione (combinata / autonoma).

## **2.3 P- Capo III (nuovo) - Procedura d'espropriazione**

### **2.3.1 In generale**

Condividiamo l'impostazione proposta, ritenuto che (come già precedentemente rilevato) l'armonizzazione formale della LEspr con le procedure federali coordinate di approvazione dei piani previste dal 2000 ha lo scopo di orientarla verso l'attuale standard della procedura di autorizzazione combinata per l'approvazione dei piani e l'espropriazione riguardanti le infrastrutture.

### **2.3.2 Procedura d'espropriazione combinata: P- artt. 28-35**

Il progetto di revisione LEspr (**P - art. 27 prima parte**) regola il principio secondo cui la procedura d'espropriazione deve essere eseguita in combinazione con la procedura d'approvazione dei piani per la singola opera da espropriare **P- artt. 28-35**).

La parte riguardante il diritto di espropriazione della procedura combinata di approvazione dei piani sarà regolamentata nella LEspr. Nelle leggi settoriali si stabiliscono invece, oltre alla singola procedura di approvazione dei piani, anche eventuali peculiarità relative al diritto d'espropriazione che non sono contenute nella LEspr (*cf. rapporto esplicativo cap. 1.3.2*).

### **P- art. 28 cpv. 3 → requisiti per l'iscrizione di servitù**

*"Per l'iscrizione delle servitù si devono comunicare le linee direttrici del contenuto della servitù"*

#### Osservazioni

Si condivide il testo proposto nella misura in cui in sede di tabella di espropriazione sia necessario dare delle indicazioni sul contenuto e l'estensione della servitù richiesta. Le esigenze del registro fondiario per l'iscrizione della servitù possono essere acquisite al momento della domanda di iscrizione, al pari dei piani di mutazione delle proprietà che vengono allestiti solo a opera terminata.

### 2.3.3 Procedura d'espropriazione autonoma: P- artt. 36 - 41

Qualora la legge non preveda una procedura di approvazione dei piani, il progetto di revisione LEspr prevede che la procedura d'espropriazione deve essere eseguita come procedura autonoma (P art. 27 seconda parte e P- artt. 36- 41). Si tratta della procedura che figura attualmente ai vigenti artt. 27 e ss LEspr (Capo III – Deposito dei piani) che, con competenze alterne tra CFS, Comune e Dipartimento, è gravosa e va pertanto semplificata (cfr. rapporto esplicativo pag. 24).

La procedura d'espropriazione autonoma è di competenza - salvo regolamentazioni speciali contenute in altre leggi federali - del Dipartimento competente in materia o dell'autorità di approvazione dei piani (cfr. P. - art. 38). Essa troverà un campo d'applicazione limitato, in particolare quando per un'opera si acquistano ulteriori diritti, per esempio se occorre rinnovare servitù di durata limitata per una linea elettrica esistente oppure se occorre ancora espropriare (a posteriori) i diritti di vicinato della popolazione interessata (cfr. rapporto esplicativo pag. 24).

#### P- art. 37 → diritti già esercitati

<sup>1</sup>*Ove il diritto da espropriare di fatto sia già stato esercitato, l'espropriante deve chiedere l'inizio della procedura d'espropriazione autonoma all'autorità competente, dopo essere stato informato della soppressione del diritto.*

<sup>2</sup>*In questi casi, anche l'espropriato è autorizzato a chiedere l'inizio della procedura d'espropriazione autonoma all'autorità competente. Trascorsi cinque anni dall'informazione della soppressione del diritto, le domande e le pretese in materia di espropriazione si prescrivono.*

#### Osservazioni (cfr. rapporto esplicativo pag. 25, 26)

- **P- art. 37** 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 altri diritti.
- Con il progetto di revisione LEspr, oltre all'espropriante, anche l'espropriato sarà autorizzato a chiedere all'autorità competente l'inizio della procedura d'espropriazione.
- Termine di prescrizione o di perenzione?

In relazione al termine per le domande e pretese d'espropriazione dell'espropriato, dai vari testi delle norme proposte e dai relativi rapporti esplicativi si evince una probabile confusione linguistica fra prescrizione e perenzione, che notoriamente sono concetti giuridici distinti, sulla quale occorre maggior rigore linguistico.

## 2.4 Capo IV (vigente) - Procedura di conciliazione: P- artt. 45 – 54

### P- Capo VIa (nuovo) – Procedura di stima: P- art.. 64 ss.

In entrambe le procedure di espropriazione (combinata, autonoma) si svolge poi una procedura di conciliazione (**P- Capo IV**) e di stima (**P- Capo VIa**) dinanzi alla CFS, in cui viene dibattuta solo l'indennità (*cf. rapporto esplicativo 1.3.2, 28, 30*).

### P- art. Art. 76 → *Anticipata immissione in possesso*

Opportuni e quindi condivisi sono gli adeguamenti e complementi puntuali al vigente art. 76 LEspr. Tale istituto, verrà così ora meglio regolato.

## 2.5 P- Capo V (nuovo) - Prova a futura memoria: P- art. 54bis

### P- art. Art. 54bis (nuovo) → *Prova a futura memoria*

*“Se necessario, il presidente della commissione di stima ordina d'ufficio o su domanda di una parte le misure probatorie necessarie in vista di un'eventuale procedura da iniziare e le esegue. Può far intervenire i membri della commissione di stima.”*

### Osservazioni

- La proposta di revisione vuole ora disciplinare nella legge la prova a futura memoria, che finora è disciplinata nell' *Ordinanza concernente la procedura davanti alle commissioni federali di stima del 13 febbraio 2013*. Il senso e lo scopo della prova a futura memoria lasciano presupporre che la competenza del presidente della CFS sia appropriata. Nell'ambito della procedura di approvazione dei piani non si dovrà pertanto entrare nel merito di queste domande. Dopo la definitiva approvazione dei piani, la domanda è trasmessa al presidente competente della commissione di stima, che dovrà giudicarla (P- art. 45) (*cf. rapporto esplicativo pag. 32, 33*).
- Data la crescente importanza della prova a futura memoria, si condivide che tale istituto sia previsto nella LEspr e non a livello d'Ordinanza. Anche tale istituto viene così ora regolato e/o meglio definito. Annotiamo però come la formulazione proposta all'art. 54bis appare piuttosto scarna e potrebbe contenere maggiori dettagli.

### **3. Punti non contemplati dal progetto revisione LEspr**

#### **3.1. Espropriazione dei diritti di vicinato (cfr. rapporto esplicativo 1.4.2),**

Il progetto di revisione LEspr rinuncia a disciplinare la questione dell'espropriazione dei diritti di vicinato, nonostante le difficoltà ingenerate dalla "giurisprudenza "Werrren".

Si prende atto che il Consiglio degli Stati non era entrato in materia su un progetto di legge presentato a seguito dell' iniziativa parlamentare Hegetschweiler 02.418 del 2002 (*"Rumore causato dagli aeromobili. Garanzie procedurali"*). Inoltre rileviamo che anche il Consiglio federale ha recentemente proposto all'Assemblea federale (17 maggio 2017) di stralciare la mozione 08.3240 della CAPTE-S *"Emissioni foniche dovute al traffico aereo. Indennità per espropriazione formale dei diritti di vicinato"* che incaricava l'esecutivo federale di sottoporre al Parlamento disposizioni legali affinché sia migliorato il quadro legale in materia. La relativa proposta di una "Norma di compensazione del rumore (LAN)" non è stata ritenuta preferibile in rispetto all'attuale situazione giuridica, ossia in sostituzione dell'attuale prassi giudiziaria.

Di conseguenza, a nostro giudizio non si può perdere l'occasione, in particolare nell'ambito di una revisione generale di una legge, di definire i presupposti dell'indennizzo per violazione dei diritti di vicinato, così come le modalità del risarcimento, tuttora confinati nell'ambito giurisprudenziale.

#### **3.2. Espropriazione materiale**

La revisione LEspr non affronta il tema di un'azione generale - ossia non limitata a singole fattispecie - a proporre direttamente azioni di espropriazione materiale davanti al giudice espropriativo, senza apparentemente fornire motivazioni o considerazioni sulla situazione attuale.

#### **3.3. Titolari di diritti reali o personali non reperibili**

Come già recepito dal diritto vigente, le indagini nel registro fondiario e nei pubblici registri (art. 31 LEspr) non consentono sempre di individuare l'insieme dei titolari dei diritti espropriandi, segnatamente a causa di iscrizioni di persone defunte o presumibilmente scomparse o di comunioni ereditarie a grappolo o anche di non trovare i loro recapiti.

Queste situazioni sono suscettibili di impedire notifiche complete, citazioni di tutti gli interessati, iscrizioni di trapassi di proprietà all'espropriante. Gli istituti del diritto civile richiedono tempi non compatibili con le esigenze procedurali di diritto pubblico.

Si propone pertanto l'introduzione di un domicilio legale presso il registro fondiario del luogo di situazione quale luogo di ogni notifica procedurale o giudiziaria, di pagamento con trapasso di proprietà e deposito affidato all'ufficiale del registro fondiario stesso.



#### 4. Conclusioni

La necessità di revisione della LEspr è condivisa. Essa è evidente e giustificata, in quanto segnatamente volta ad evitare le attuali insicurezze giuridiche.

Ringraziandovi nuovamente per averci consultato, cogliamo l'occasione per porgervi i nostri migliori saluti.

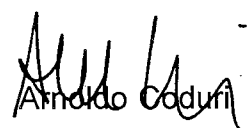
PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:



Manuele Bertoli

Il Cancelliere:



Arnaldo Coduri

Copia per conoscenza:

- Deputazione ticinese alle camere federali ([relazioniesterne@ti.ch](mailto:relazioniesterne@ti.ch))
- Dipartimento del territorio ([dt-sg@ti.ch](mailto:dt-sg@ti.ch))
- Divisione della giustizia ([di-dg@ti.ch](mailto:di-dg@ti.ch))
- Pubblicazione in Internet