

Rapporto al messaggio 2205

Della Commissione della legislazione sul messaggio 14 dicembre 1976 concernente la modifica della legge di espropriazione dell'8 marzo 1971

1. Con la breve riforma di cui al presente messaggio, sono proposte alcune modifiche alla legge di espropriazione in vigore da alcuni anni che l'esperienza pratica avrebbe consigliato. Anche se apparentemente si tratta di un aggiornamento piuttosto formale, alcune innovazioni concernono questioni di principio che meritano un più approfondito esame. L'analisi dovrà comunque riprendere articolo per articolo le nuove disposizioni.

2.1 Atti preparatori (art. 8)

L'attuale disciplina degli atti preparatori si è rivelata troppo lacunosa in quanto si limita in sostanza a prevedere l'obbligo di tollerarli e il diritto di risarcimento del danno che essi causano. Il messaggio propone perciò un completamento prevedendo l'apertura di una procedura espropriativa quando si verifica un'incidenza particolare e grave nei diritti dell'espropriato. Le relative premesse sarebbero date nei casi di modifica dello stato fisico del terreno che possono rendere difficile o persino impossibile il ripristino dello stato anteriore entro un lasso di tempo ragionevole (taglio di alberi, scavi importanti, demolizioni, ecc.), o se, in mancanza di ogni accertamento della situazione primitiva, una valutazione a posteriori del danno potrebbe essere pregiudicata.

L'avvio della procedura espropriativa per gli atti preparatori sempre che sussistano le premesse, deve farsi d'ufficio, ma può anche essere ordinata dal Tribunale di espropriazione su richiesta dell'espropriato.

Il termine fissato all'Autorità per notificare gli atti preparatori è stato portato da 15 a 30 giorni prima dell'inizio dei lavori e quello per l'opposizione da 10 a 15, in quanto il lasso di tempo precedentemente disponibile si era rivelato troppo breve.

Il messaggio propone infine l'abolizione del diverso trattamento degli atti preparatori a seconda se eseguiti per ordine di un ente pubblico o per un ente privato, introducendo in ambedue i casi la possibilità di opposizione data in precedenza solo verso enti privati. A questo riguardo la Commissione si era tuttavia chiesta se il diritto di opposizione dei proprietari dovesse in realtà limitarsi alla domanda di dichiarazione di eccezionalità degli atti preparatori, al fine di provocare l'apertura di una procedura espropriativa ai sensi del cpv. 1 al. 2.

Alla luce dell'esperienza una simile restrizione non sembra però giustificarsi. L'opposizione del proprietario può infatti anche riferirsi alle premesse generali o alla natura degli atti preparatori e non solo alla loro eccezionale e grave incidenza. Un atto preparatorio può apparire non indispensabile, inadeguato o eseguibile in modo o in un periodo che permetta di arrecare un minor danno al proprietario anche se l'intervento non è di carattere eccezionale. La formulazione proposta nel messaggio merita conferma.

2.2 Notificazione delle richieste dell'espropriato (art. 28)

Il messaggio propone lo stralcio dell'art. 28 cpv. 2 della legge attuale che prevede accanto al Tribunale d'espropriazione alternativamente la possibilità di inoltrare la richiesta alla cancelleria del Comune interessato. Tale norma, peraltro superflua, avuto riguardo dell'art. 4 della legge sulla procedura amministrativa, crea in sostanza solo confusione. Lo stralcio è quindi giustificato.

Adeguandosi all'impostazione della legge federale di espropriazione e considerando l'introduzione dell'appellabilità della decisione sulla opposizione all'espropriazione e sulla domanda di modificazione dei piani, si è introdotto l'obbligo di motivare l'opposizione in questi

due casi.

2.3 Competenze dei Tribunali (art. 37)

Attualmente le decisioni dei Tribunali d' espropriazione sulle opposizioni e sulle domande di modifica dei piani, nonché sul risarcimento dei danni derivanti da atti preparatori, sono definitive, cioè non soggette a ricorso.

Il messaggio vuole invece limitare l' inappellabilità alle decisioni che respingono le opposizioni alle espropriazioni e le domande di modifica dei piani. L' innovazione è stata motivata con i ritardi che i rimedi giuridici, talune volte usati anche a scopo defatigatorio, creerebbero per l' esecuzione di un' opera. La soluzione proposta portava tuttavia, a mente della Commissione, ad una innegabile disparità di diritto lasciando all' Autorità la possibilità di aggravio, quando le domande degli espropriati sono ammesse mentre toglie la stessa facoltà al privato in caso di reiezione delle sue richieste. Tali timori hanno trovato conferma in una presa di posizione dell' onorevole Giudice federale F. Antognini interpellato dal relatore. Ci si è quindi determinati di riconoscere in tutti i casi alle parti uguali diritti.

Tenuto conto di queste considerazioni il Dipartimento proponeva, o il mantenimento della situazione attuale, cioè l' inappellabilità, oppure, nel caso contrario, di modificare gli effetti della sospensiva in caso di contestazione della pubblica utilità o dei piani. La prima soluzione ignora le preoccupazioni espresse nel messaggio stesso, nel senso che in caso di accoglimento dell' opposizione alla pubblica utilità e della domanda di modificazione dei piani, non vi è più possibilità di gravame, causando in molti casi il definitivo blocco della intera opera. Ci si è perciò determinati di confermare l' introduzione dell' appellabilità adeguando tuttavia gli art. 45 e 51 alla nuova situazione. Le modifiche sono spiegate in dettaglio nei relativi capitoli ai quali si fa riferimento. E' infine stato scartato il deferimento della decisione all' Autorità politica anziché al tribunale per i motivi che già in sede di adozione della nuova legge di espropriazione avevano portato alla soluzione attuale dalla quale non si ritiene di doversi scostare, tanto più che non accelererebbe quasi certamente l' evasione delle singole procedure.

La Commissione conclude quindi per lo stralcio della prima frase dell' art. 37 cpv. 2 e di riconoscere per ambedue le parti, come negli altri casi, il diritto di ricorso all' Autorità giudiziaria, soluzione che considera la più opportuna. Rimane invece il riferimento all' art. 53 per l' esecutività delle decisioni sull' anticipata immissione in possesso. Alla lett. g) si propone, a titolo redazionale, la sostituzione della formulazione << al giudizio del Tribunale d'espropriazione >> con il testo << al loro giudizio >>.

2.4 Sospensione della procedura di stima (art. 45)

L' esame di questa norma, che il messaggio non prevedeva di modificare, ma che, tenuto conto di quanto detto sull' appellabilità, appariva opportuno aggiornare, è stato particolarmente complesso.

Il Dipartimento delle pubbliche costruzioni, rifacendosi a quanto esposto in RU 101 Ib pag. 175 ss, proponeva una sensibile limitazione della sospensiva. I motivi adottati dal Tribunale federale, che si riferivano alla legge federale di espropriazione, non erano tuttavia senz' altro conformi all' impostazione della corrispondente legge cantonale. La proposta dipartimentale poteva perciò solo essere accolta nelle sue grandi linee includendovi, in adeguamento all' art. 51 della legge federale, una disposizione che consentisse la sospensione totale e parziale dell' udienza di conciliazione sino a composizione delle opposizioni alla pubblica utilità o ai piani, quando l' opposizione stessa appariva fondata o era da prevedere che si giungesse a notevoli modificazioni del piano, interessanti anche altri espropriati.

Si è pure ritenuto giustificato bloccare la decisione sull' indennità fino ad evasione delle altre opposizioni.

Fatte queste premesse la disciplina dell' art. 45 dovrebbe essere brevemente la seguente:

Al cpv. 1 la sospensione della procedura, che si opera d' ufficio in tutti i casi di opposizione alla pubblica utilità o di domanda di modifica dei piani, è circoscritta alla procedura di stima e

limitata al caso del ricorrente.

Il cpv. 2 estende la sospensiva, che non si opera più d' ufficio ma per decisione del Tribunale anche ad altri fondi, se è da prevedere che l' opposizione può essere accolta o si giunge a notevoli modificazioni del piano

Il cpv. 3 conferma l' attuale regola secondo la quale la sospensione può essere negata se la pubblica utilità è già stata sanzionata in una precedente procedura in base a norme speciali. Il rifiuto della sospensiva dovrebbe essere la regola, a meno che fatti nuovi o un cambiamento della situazione intervenuta tra le due procedure non giustifichino un riesame del merito.

Il cpv. 4 dichiara il decreto di sospensione come definitivo ma riconosce all' ente espropriante il diritto di chiedere la revoca. Vi è così la possibilità, se l' istruttoria ha provato in modo palese l' infondatezza di un' opposizione, di permettere al Tribunale di tornare sulla propria decisione. La disposizione non è quindi intesa come semplice domanda di riesame bensì come nuovo giudizio alla luce di una nuova situazione.

Il cpv. 5 blocca infine la procedura sull' indennità fino all' evasione delle espropriazioni.

2.5 Istruzione, massima ufficiale (art. 47)

L' articolo è stato precisato nel senso che va inteso come riferito unicamente alle domande di prove delle parti alle quali il Tribunale non è vincolato. Con ciò si conferma peraltro la prassi attuale.

2.6 Decisione (art. 49)

La norma costituisce il complemento alla massima ufficiale in sede di istruttoria non vincolando il giudice nella sentenza alle conclusioni delle parti.

Al cpv. 2 la parola << notificata >> deve essere sostituita con la parola << intimata >>.

Il passo dalla decisione costituisce un pleonasma ed è da stralciare.

2.7 Requisiti per l'anticipata immissione in possesso (art. 51)

Sempre tenendo conto della nuova regolamentazione del trattamento dell' opposizione all' espropriazione e delle domande di modifiche dei piani si è completato il cpv. 1 statuendo che l' anticipata immissione in possesso può essere data solo nella misura in cui non abbiano a sorgere danni irreparabili qualora le opposizioni venissero successivamente ammesse.

2.8 Esecutività dei decreti di anticipata immissione in possesso (art. 53)

L' innovazione introduce il diritto di ricorso contro tutte le decisioni di anticipata immissione in possesso limitando tuttavia l' effetto sospensivo del gravame ai casi nei quali il giudice lo concede in via provvisoria.

Data l' eccezionalità della procedura e l' urgenza che ne è la premessa, la soluzione proposta appare giustificata.

2.9 Ripartizione dell' indennità tra diversi aventi diritto (art. 58)

Lo stralcio della disposizione che prevede per gli interessi il << saggio usuale per i libretti di risparmio >> trova consenziente la Commissione. Si ritiene tuttavia che debba essere prevista la possibilità che i contendenti chiedano il deposito ad altre condizioni o presso un altro istituto, per cui si propone l' aggiunta << salvo diverso accordo tra le parti >>.

2.10 Stralcio delle ferie e rinvio alla legge di procedura per le cause amministrative (art. 70 e 71)

Lo stralcio delle interruzioni procedurali causate da ferie, difficilmente inseribili in questo genere

di procedura, appare giustificato.

Il testo dell' art. 70 è stato contemporaneamente redatto in modo da costituire un riferimento generale alla legge di procedura per le cause amministrative, eccettuati i soli casi nei quali la legge di espropriazione dispone diversamente.

3. La Commissione ha ritenuto, dal momento che si è occupata della revisione del testo legislativo, di esaminarlo anche dal profilo redazionale per eliminare alcune anomalie che non ne alterano tuttavia il tenore. Si tratta in sostanza di uniformare alcuni termini diversi ma usati per lo stesso istituto e di riprendere le denominazioni adottate dalla legge di procedura per le cause amministrative. All' art. 3 cpv. 4 la parola presentati è sostituita con proposti in conformità con l' art. 8 cpv. 5. All' art. 7, al posto del termine dalla comunicazione si è usato dall' intimazione che definisce più appropriatamente l' invio di una comunicazione giudiziaria ad una parte. All' art. 28 cpv. 3 (ora cpv. 2) dall' inoltrare è sostituito con dalla notificazione come in tutti i casi nei quali gli espropriati notificano il loro diritto all' Autorità competente. Gli art. 49 cpv. 1 e 2 e 50 cpv. 3 impiegano invece impropriamente il termine notificazione per degli atti giudiziari che vengono intimati.

Si fa pertanto adesione al messaggio ai sensi dei considerandi.

Per la Commissione della legislazione:

C. Sganzi, relatore
Bacciarini - Ballinari - Bignasca -
Canevascini - Felder - Meroni-
Carlovingi - Nesi - Pedotti -
Pini M. - Polli.

Disegno di

LEGGE DI ESPROPRIAZIONE

modificazione (del)

Il Gran Consiglio della Repubblica e Cantone Ticino

- visto il messaggio 14 dicembre 1976 n. 2205 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

Art. 1

La legge di espropriazione dell' 8 marzo 1971 è modificata e completata conformemente alle disposizioni seguenti:

Art. 3 cpv. 4

I ricorsi devono essere proposti entro 15 giorni dall' intimazione, rispettivamente dalla pubblicazione della risoluzione sul Foglio ufficiale; la procedura è retta dalla legge di procedura per le cause amministrative.

Art. 7 cpv. 1

Entro 3 mesi dall' intimazione del giudizio definitivo sull' ammontare dell' indennità l' espropriante ha la facoltà di rinunciare all' espropriazione mediante la notifica scritta all' espropriato.

Art. 8

1 Gli atti preparatori indispensabili alla progettazione di opere per le quali può essere chiesta l'

espropriazione, quali gli accessi, i transiti, i rilievi planimetrici, i picchettamenti, le misurazioni, i sondaggi e simili, devono essere tollerati dai proprietari dei fondi interessati, a condizione che l'ente promotore dell'opera ne dia loro comunicazione scritta almeno 30 giorni prima.

Sono riservati i casi nei quali, per il carattere eccezionale degli atti preparatori e per la loro particolare e grave incidenza sui diritti dell'espropriato, deve essere aperta una procedura espropriativa.

2 Per l'esecuzione degli atti preparatori è inoltre necessaria l'autorizzazione preventiva del Consiglio di Stato, qualora il diritto d'espropriazione ai sensi dell'art. 2 cpv. 2 e 3 non sia stato ancora conferito.

3 I proprietari possono opporsi agli atti preparatori, chiedere garanzie o domandare l'apertura di una procedura espropriativa per i soli atti preparatori, ciò entro 15 giorni dalla comunicazione dell'espropriante mediante ricorso al presidente del Tribunale di espropriazione che decide inappellabilmente. Il ricorso ha effetto sospensivo.

4 I danni derivanti dagli atti preparatori devono essere integralmente risarciti.

5 L'istanza di risarcimento va proposta davanti al Tribunale di espropriazione entro un anno dal compimento degli atti preparatori.

Art. 28

1 Le opposizioni all'espropriazione, le domande di modificazione dei piani e le pretese d'indennità dei titolari dei diritti di cui è chiesta l'espropriazione devono essere notificate per iscritto ed in due copie al competente Tribunale d'espropriazione.

2 L'opposizione all'espropriazione e la domanda di modificazione dei piani devono essere motivate; esse non dispensano dalla notificazione delle pretese per l'indennità.

Art. 37

1 I Tribunali d'espropriazione decidono:

- a) sulle indennità d'espropriazione;
- b) sulle domande di ampliamento dell'espropriazione;
- c) sulle opposizioni all'espropriazione e sulle domande di modificazione dei piani;
- d) sulle domande di risarcimento derivanti da rinuncia alla espropriazione e dal bando di espropriazione;
- e) sul risarcimento dei danni derivanti da atti preparatori;
- f) sull'immissione anticipata in possesso e sulle richieste relative;
- g) su tutte le altre questioni che la legge deferisce al loro giudizio.

2 L'esecutività delle decisioni sull'immissione anticipata in possesso è regolata dall'art. 53.

Art. 45

1 Se l'udienza di conciliazione non permette di togliere una opposizione all'espropriazione o una domanda di modifica dei piani, la procedura di stima rimane sospesa limitatamente al caso del ricorrente fino alla decisione di tali questioni.

2 Se è da prevedere che l'opposizione possa essere accolta o che si giunga a notevoli modificazioni del piano, che interessano altri espropriati, l'udienza di conciliazione può essere sospesa totalmente o parzialmente fino a che le opposizioni siano composte.

3 La sospensione può essere negata se la pubblica utilità è già stata sanzionata in una precedente procedura in base a norme speciali (art. 22).

4 Il decreto di sospensione è definitivo; il Tribunale d'espropriazione e, in sede di ricorso il Tribunale cantonale amministrativo, lo possono tuttavia revocare su richiesta dell'ente espropriante.

5 La decisione sull'indennità di espropriazione può solo essere emanata se esiste un giudizio definitivo sull'opposizione alla espropriazione e sulla domanda di modifica dei piani.

Art. 47

2 Il Tribunale non è vincolato dalle domande di prove delle parti.

Art. 49

1 La decisione del Tribunale d'espropriazione deve essere motivata e intimata alle parti.

2 L'intimazione deve avvenire al più tardi entro 30 giorni dalla decisione.

Art. 50

3 Il ricorso deve essere presentato entro 30 giorni dall' intimazione della decisione e secondo le norme della legge di procedura per le cause amministrative.

Art. 51

1 L' espropriante può chiedere l' immissione in possesso prima della stima e prima del pagamento dell' indennità, qualora renda verosimile che un ritardo nell' inizio dei lavori sarebbe di pregiudizio all' opera.

Nondimeno, fintanto che sulle opposizioni all' espropriazione e sulle domande di modifica dei piani non sia stata presa alcuna decisione definitiva, l' immissione in possesso può essere data solo nella misura in cui non abbiano a sorgere danni irreparabili qualora esse venissero successivamente ammesse.

2 L' istanza deve essere inoltrata al Tribunale di espropriazione e non potrà essere accolta se non dopo un sopralluogo e udito l' espropriato.

3 L' autorizzazione è accordata sempre che la presa di possesso non impedisca di esaminare la domanda d' indennità o che questo esame possa essere reso possibile da disposizioni ordinate dal Tribunale d' espropriazione (fotografie, schizzi, ecc.).

Art. 53

I decreti relativi alla anticipata immissione in possesso, sono immediatamente esecutivi, ma appellabili al Tribunale cantonale amministrativo; il presidente dell' Autorità di ricorso ne può sospendere l' esecutività in via provvisoria.

Art. 58

Fino alla decisione delle contestazioni l' indennità rimane depositata presso la Banca dello Stato, fruttando interessi al saggio usuale, salvo diverso accordo tra le parti.

Art. 70

Per quanto la presente legge non dispone diversamente, è applicabile la legge di procedura per le cause amministrative.

Art. 71

(Abrogato).

NORME TRANSITORIE**Art. 2**

Le disposizioni introdotte con la presente modifica legislativa si applicano a partire dalla loro entrata in vigore, anche per le procedure già in corso. L' appellabilità e l' esecutività di una decisione è disciplinata dalle disposizioni applicabili al momento della intimazione della decisione stessa.

Il diritto di opposizione a un atto preparatorio è disciplinato dalle disposizioni vigenti al momento della comunicazione scritta di cui all' art. 8 cpv. 1.

Art. 3

1 Trascorsi i termini per l' esercizio del diritto di referendum, la presente legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

2 Il Consiglio di Stato ne fissa la data dell' entrata in vigore.