

Messaggio

numero

8591

data

18 giugno 2025

competenza

DIPARTIMENTO DEL TERRITORIO

Modifica della legge di espropriazione dell'8 marzo 1971

Signor Presidente,
signore deputate e signori deputati,

con questo messaggio sottoponiamo alla vostra attenzione una proposta di modifica della legge di espropriazione dell'8 marzo 1971 (Lespr, RL 710.100), e meglio del suo art. 33 cpv. 2 concernente l'annotazione di una restrizione della facoltà di disporre a registro fondiario, su richiesta dell'ente espropriante. Inoltre, si coglie l'occasione per precisare il contenuto dell'art. 55 cpv. 1 Lespr, relativo al versamento dell'indennità di espropriazione, e modificare l'art. 59 Lespr riguardante l'aggiornamento del registro fondiario.

I. INTRODUZIONE

L'ente pubblico può acquisire, per esigenze d'interesse pubblico, proprietà fondiarie, diritti reali limitati e diritti personali relativi ai fondi attraverso la procedura espropriativa. Non necessariamente ciò avviene mediante sentenza del Tribunale d'espropriazione in una procedura contenziosa; è infatti anche possibile un'acquisizione per trattative bonali (cfr. art. 43 seg. Lespr e art. 26 cpv. 1 della legge sulle strade del 23 marzo 1983, LStr, RL 725.100). Infatti, il contratto espropriativo sottoscritto dalle parti dopo l'apertura formale della procedura espropriativa esplica i medesimi effetti di una sentenza espropriativa cresciuta in giudicato (cfr. art. 44 cpv. 2 Lespr; art. 54 della legge federale sull'espropriazione del 20 giugno 1930, LEspr, RS 711; ROLAND PFÄFFLI, Grundbuchrecht und Enteignungsrecht, in: ZBI 108/2007 pag. 12 e rif.)

Il lasso di tempo tra la conclusione di un accordo bonale e l'effettiva acquisizione formale può tuttavia essere molto lungo, in quanto questa avviene di regola solo dopo la concreta realizzazione delle opere (che hanno richiesto l'espropriazione) e la precisa determinazione della superficie espropriata da parte del geometra revisore. Vi è pertanto il rischio che, nel frattempo, il proprietario del fondo lo venda a terzi, senza tuttavia preoccuparsi di trasmettere ai successori in diritto anche gli obblighi derivanti dall'accordo. Ciò complica inutilmente l'iter espropriativo.

Per far fronte a questa problematica, il legislatore – tanto federale (per le espropriazioni derivanti da opere federali, cfr. art. 43 LEspr nella versione in vigore fino al 31.12.2011; RU 47 723) quanto cantonale (cfr. art. 33 Lespr) – ha inteso stabilire per legge la possibilità di *annotare* a registro fondiario una restrizione del diritto di disporre.

Per decenni questa restrizione è stata intesa come un blocco parziale del registro fondiario (cfr. PFÄFFLI, op. cit., pag. 16; HEINZ HESS / HEINRICH WEIBEL, Das Enteignungsrecht des Bundes, vol. 1, 1986, art. 43 n. 3 seg.; CAMILLE JOYE-YERLY, Le registre foncier, Le

systeme, les écritures au grand livre et leurs effets, Travaux de la Faculté de droit de l'Université de Fribourg, 2018, n. 415), nel senso che l'ufficiale del registro fondiario può formalizzare il passaggio di proprietà solo con il consenso dell'ente espropriante. Consenso che viene di regola concesso quando l'acquirente abbia dichiarato di riprendere i diritti e gli obblighi del contratto espropriativo a suo tempo sottoscritto dal venditore.

Tuttavia, come si spiegherà più dettagliatamente nel seguito, la possibilità di procedere a un simile blocco del registro fondiario è data a rigore solo con una *menzione* a registro fondiario della restrizione della facoltà di disporre. L'*annotazione* prevista dal diritto espropriativo non consente invece il blocco del registro: il venditore può procedere liberamente all'alienazione del fondo, senza alcun obbligo d'informare e chiedere il consenso all'ente pubblico espropriante.

Per questo motivo, nel 2007 il Consiglio federale ha proposto la modifica della legge federale d'espropriazione *per correggere questa imprecisione* nel testo dell'art. 43 LEspr: non più *annotazione*, ma *menzione*. La modifica legislativa è entrata in vigore il 1° gennaio 2012.

Da allora, per le espropriazioni federali è sempre applicato il principio del blocco del registro fondiario, con gli effetti sopra descritti.

Per contro, a livello cantonale, i responsabili dei registri fondiari non possono attuare una prassi che risulta incongruente con il chiaro testo dell'art. 33 cpv. 2 Lespr, limitandosi quindi a informare l'ente espropriante dell'avvenuto trapasso di proprietà in applicazione dell'art. 969 del Codice civile svizzero del 10 dicembre 1907 (CC, RS 210).

Da qui l'esigenza di una modifica legislativa, analoga a quella attuata a livello federale.

II. QUADRO GIURIDICO DI RIFERIMENTO PER LE RESTRIZIONI DELLA FACOLTÀ DI DISPORRE

1. Legislazione federale

a) L'art. 962 cpv. 1 CC prescrive che l'ente pubblico o un altro titolare di un compito pubblico deve far menzionare nel registro fondiario la restrizione di diritto pubblico di cui ha gravato un determinato fondo con decisione che limita durevolmente l'uso del fondo o la facoltà di disporre o che impone durevolmente al proprietario un obbligo inerente al fondo (cfr. anche il messaggio del Consiglio federale concernente la revisione del codice civile svizzero [cartella ipotecaria registrale e altre modifiche della disciplina dei diritti reali] del 27 giugno 2007, FF 2007 4845, 4895-4896). Secondo il capoverso 3 della predetta norma, il Consiglio federale determina in quali materie del diritto cantonale le restrizioni della proprietà devono essere menzionate nel registro fondiario. Gli ambiti giuridici in questione figurano nell'elenco di cui all'art. 129 cpv. 1 dell'ordinanza sul registro fondiario del 23 settembre 2011 (ORF, RS 211.432.1). I Cantoni possono tuttavia considerare altre menzioni, stabilendo una lista di casi di specie da menzionare nel registro fondiario (artt. 962 cpv. 3 CC e 129 cpv. 3 e 4 ORF; ARON PFAMMATTER, ZGB Kommentar Schweizerisches Zivilgesetzbuch, Zurigo 2021, n. 3 *ad* art. 962).

b) La menzione consiste in un'iscrizione effettuata nel foglio del libro mastro, che ha come funzione quella di rilevare l'esistenza di un rapporto giuridico di natura privata o pubblica. Nella maggior parte dei casi, essa ha per oggetto la restrizione del diritto di proprietà fondiaria, che impedisce al proprietario del bene in esame di utilizzarlo oppure limita la sua libertà di disporre o ancora impone al medesimo degli obblighi in relazione all'immobile. L'esistenza, come pure il contenuto di detto rapporto giuridico è indipendente dalla menzione a registro fondiario (cfr. DTF 111 Ia 182; JOYE-YERLY, op. cit., n. 487-489; PAUL-HENRI STEINAUER, *Les droits réels* – Vol. I, 2019, n. 1096). Concretamente, la menzione di una restrizione della facoltà di disporre comporta un blocco del registro fondiario, nel senso che vieta all'ufficiale del registro di procedere ad operazioni sul libro mastro, che di fatto viene chiuso (cfr. STF 7B.192/2001 del 20 agosto 2001, consid. 2c; JOYE-YERLY, op. cit., n. 445).

c) L'annotazione è per contro un'operazione che attribuisce a una relazione giuridica effetti simili a quelli dei diritti reali oppure che ne accerta l'esistenza (cfr. JOYE-YERLY, op. cit., n. 369; STEINAUER, op. cit., n. 1030).

Secondo gli artt. 959 cpv. 2, 960 cpv. 2 e 961 cpv. 2 CC, le annotazioni rendono il diritto o la restrizione iscritti nel registro fondiario opponibili a qualsiasi diritto posteriormente acquisito sul fondo in questione, rispettivamente opponibili ai terzi a decorrere dalla data dell'iscrizione provvisoria (cfr. STEINAUER, op. cit., 1070). Tuttavia, questa limitazione del potere di disposizione non impedisce l'iscrizione di diritti di grado posteriore ex art. 961a CC e neppure l'alienazione del fondo, distinguendosi pertanto da un blocco del registro fondiario.

d) Il diritto pubblico federale prevede numerosi casi di menzione a registro a fondiario (cfr. JOYE-YERLY, op. cit., n. 522-523).

Per quanto qui interessa, l'art. 43 LEspr sancisce che, producendo un attestato dell'autorità competente per l'approvazione dei piani o dell'autorità competente in virtù dell'articolo 38 LEspr, l'espropriante può far menzionare nel registro fondiario una limitazione del diritto di disporre.

Come già accennato, la LEspr, nelle sue versioni antecedenti all'anno 2012, prevedeva l'annotazione e non la menzione di tali limitazioni. A tal proposito, il Consiglio federale evidenziava, nel proprio messaggio del 27 giugno 2007, che *“il titolo marginale e il capoverso 1 [dell'art. 43 LEspr] vigenti prevedono la possibilità di far «annotare» limitazioni del diritto di disporre. Secondo il diritto del registro fondiario, l'operazione in questione è tuttavia una menzione. Si coglie quindi l'occasione per correggere questa imprecisione”* (cfr. Messaggio citato, ad art. 43 LEspr, FF 2007 4845, 4907). Questa modifica del testo di legge è entrata in vigore per l'appunto il 1° gennaio 2012 (cfr. RU 2011 4637, n. II 5 della modifica dell'11 dicembre 2009 del codice civile svizzero [cartella ipotecaria registrata e altre modifiche della disciplina dei diritti reali]).

2. Legislazione cantonale

La legge di espropriazione cantonale (Lespr), in vigore dal 1° aprile 1972, si ispira in modo marcato alla corrispondente legge federale, così da poter fare capo, da un lato, secondo gli espressi intenti del legislatore, alla giurisprudenza federale e alla dottrina esistenti in

materia, e da permettere, dall'altro lato, di evitare differenze di trattamento tra le espropriazioni cantonali e federali difficilmente comprensibili dagli espropriati (STF 1P.51/2005 del 9 agosto 2005, consid. 2.3; cfr. il messaggio del Consiglio di Stato al Gran Consiglio concernente il disegno di una nuova legge di espropriazione, del 9 luglio 1969 e il relativo rapporto della Commissione della legislazione, del 19 febbraio 1971, in: RVGC, sessione ordinaria autunnale 1970, pag. 1613 seg. e pag. 1634 seg.).

A livello cantonale, l'iscrizione di una restrizione della facoltà di disporre è quindi regolamentata all'art. 33 Lespr analogamente a quanto previsto dal testo originario della corrispondente norma federale. Secondo questo articolo, dal giorno della pubblicazione del deposito degli atti (art. 24 Lespr), rispettivamente dal giorno dell'intimazione dell'avviso personale in caso di omissione della pubblicazione (art. 27 Lespr) non sono più consentiti, ai titolari dei diritti di cui è chiesta l'espropriazione, atti di disposizione tali da rendere più gravosa l'espropriazione (cpv. 1). L'espropriante è legittimato a chiedere la menzione della pubblica utilità e l'*annotazione* di una limitazione della facoltà di disporre a registro fondiario, provando l'avvenuto deposito degli atti (cpv. 2).

Anche in questo caso, l'operazione in questione era però intesa come *menzione*; il termine "annotazione" costituisce un'imprecisione. Come detto, per dottrina, le iscrizioni relative alle limitazioni della facoltà di disporre dovevano avere il medesimo effetto di quello delle menzioni.

III. MODIFICA DELL'ART. 33 CPV. 2 LESPR

Analogamente a quanto è avvenuto a livello federale, occorre correggere questa imprecisione, in modo da dare all'ente espropriante uno strumento valido con cui chiedere il rispetto degli accordi espropriativi stipulati e, inoltre, ripristinare un uguale trattamento tra le espropriazioni cantonali e federali.

Di conseguenza, è necessario adeguare l'attuale art. 33 cpv. 2 Lespr, sostituendo il termine di "*annotazione*" con quello di "*menzione*".

Con il presente messaggio si coglie inoltre l'occasione per postulare la modifica della parte finale dell'art. 33 cpv. 2 Lespr, eliminando la dicitura "*provando l'avvenuto deposito degli atti*" in quanto superflua. In effetti, il deposito degli atti non è sempre richiesto dalla legge. A titolo esemplificativo, si cita l'art. 27 cpv. 1 Lespr, che permette di omettere la pubblicazione quando si tratta di occupazione temporanea oppure quando l'espropriazione concerne un numero limitato di persone, tutte note, e i diritti da espropriare sono di poca importanza. In tali situazioni è sufficiente l'intimazione dell'avviso personale e dell'estratto della tabella di espropriazione agli interessati. Si può altresì prescindere dalla pubblicazione in caso di parziale modifica dei piani dopo la pubblicazione degli atti, come pure in caso di espropriazioni necessarie ai fini della manutenzione di opere pubbliche esistenti (art. 27 cpv. 2 Lespr).

IV. MODIFICA DELL'ART. 55 CPV. 1 LESPR

Riguardo alle modalità di versamento delle indennità espropriative, la legislazione federale, all'art. 89 cpv. 1 LEspr, aveva previsto che ogni pagamento passasse attraverso l'ufficio del registro fondiario: *“le indennità d'espropriazione per un fondo o per un diritto reale limitato sopra un fondo, come pure quelle di deprezzamento per la frazione residua d'un fondo, devono essere pagate, per conto degli aventi diritto all'ufficio del registro fondiario nel cui circondario si trova il fondo”*.

A suo tempo, elaborando la legge cantonale, il Consiglio di Stato si era volutamente scostato da questa soluzione. Nel messaggio concernente il disegno di una nuova legge di espropriazione del 9 luglio 1969 (pag. 8) si legge infatti che *“il Consiglio di Stato non ha invece ritenuto di accogliere la proposta della commissione di esperti tendente, sul modello federale, a concentrare in una sola autorità – ufficio dei registri – le operazioni di svincolo degli oneri e di pagamento delle indennità. Si considera preferibile, pur nella indispensabile collaborazione degli uffici dei registri, che il compito del pagamento rimanga agli uffici cantonali e comunali che trattano dall'inizio la pratica espropriativa.”*

Di conseguenza, per l'art. 55 cpv. 1 Lespr, l'ufficio del registro fondiario è chiamato a versare agli espropriati (per conto dell'ente espropriante) solo *le indennità di espropriazione per un diritto reale limitato costituito sopra un fondo e per il deprezzamento di frazioni residue*. Sono escluse le indennità d'espropriazione *tout court* per i fondi.

Ora, nella pratica, da decenni questa distinzione non viene sempre osservata. L'indennità espropriativa, anche quella relativa all'espropriazione (totale o parziale) di un fondo, viene versata all'avente diritto mediante l'ufficio dei registri, specie nell'ambito delle procedure espropriative promosse dal Cantone. L'eccezione prevista dal legislatore oltre 50 anni or sono non ha concretamente più ragione d'essere.

Si propone dunque di modificare la norma cantonale adeguandola a quella federale, uniformando al contempo la procedura di pagamento delle indennità nei confronti di tutti gli enti esproprianti soggetti alla legge cantonale.

V. MODIFICA DELL'ART. 59 LESPR

Per quanto concerne l'aggiornamento del registro fondiario e dei titoli, la legislazione federale, all'art. 101 cpv. 1 LEspr, prevede che operata la ripartizione, l'ufficio del registro fondiario provvede alle modificazioni e cancellazioni divenute necessarie nel registro fondiario, nonché alla rettifica o alla cancellazione dei titoli di pegno.

Ora, come detto, il Consiglio di Stato non aveva ritenuto opportuno accogliere la proposta della Commissione di esperti tesa a concentrare in una sola autorità (l'ufficio dei registri) le operazioni di svincolo degli oneri e di pagamento delle indennità (cfr. messaggio governativo citato, pag. 8). Secondo la vigente legislazione cantonale, e meglio l'art. 59 Lespr, spetterebbe dunque all'ente espropriante procedere a proprie spese allo svincolo della superficie espropriata. Tuttavia, è ormai da diversi anni che i singoli uffici dei registri hanno assunto l'incombenza di provvedere a tali operazioni, in analogia al disposto dell'art. 101 cpv. 1 LEspr, specie per le procedure espropriative promosse dal Cantone. Quanto

previsto a suo tempo dal legislatore cantonale non ha pertanto più alcuna ragione di essere.

Si propone quindi di adeguare la precitata norma cantonale a quella federale, uniformando al contempo la procedura di svincolo degli oneri nei confronti di tutti gli enti esproprianti soggetti alla legge cantonale.

VI. RELAZIONI CON IL PROGRAMMA DI LEGISLATURA E IL PIANO FINANZIARIO

Le presenti modifiche legislative sono coerenti con il Programma di legislatura.

L'applicazione del nuovo disegno di legge non comporta nuovi oneri né nuovi compiti specifici al Cantone e ai Comuni.

VII. CONCLUSIONI

Sulla scorta delle motivazioni sopra esposte, vi invitiamo ad approvare l'annesso progetto di modifica degli artt. 33 cpv. 2, 55 cpv. 1 e 59 della legge di espropriazione dell'8 marzo 1971.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore deputate e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato

Il Presidente: Norman Gobbi
Il Cancelliere: Arnoldo Coduri

Disegno di

**Legge
di espropriazione**
modifica del

IL GRAN CONSIGLIO
DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO

visto il messaggio del Consiglio di Stato n. 8591 del 18 giugno 2025,

decreta:

I

La legge di espropriazione dell'8 marzo 1971 è modificata come segue:

Art. 33 cpv. 2

²L'espropriante è legittimato a chiedere la menzione della pubblica utilità e la menzione di una restrizione della facoltà di disporre a registro fondiario.

Art. 55 cpv. 1

¹Le indennità d'espropriazione per un fondo o per un diritto reale limitato costituito sopra un fondo, come pure quelle per il deprezzamento di frazioni residue, devono essere versate agli aventi diritto dall'ente espropriante, tramite l'Ufficio del registro fondiario nel cui circondario si trova il fondo. L'espropriante consegna nello stesso tempo all'Ufficio del registro fondiario gli atti per mezzo dei quali le indennità sono state definitivamente fissate.

Aggiornamento del registro fondiario

Art. 59

¹Effettuata la ripartizione il competente Ufficio dei registri provvede, a spese dell'ente espropriante, alle necessarie modificazioni, cancellazioni, rettifiche o annullamenti dei titoli di pegno nel registro fondiario.

²Ove un titolo di pegno non sia stato prodotto, si faranno nondimeno le necessarie modificazioni e cancellazioni nel registro fondiario; esse saranno portate a notizia degli interessati mediante pubblico avviso e, se il loro nome e domicilio sono conosciuti, anche mediante lettera raccomandata; sarà aggiunta l'avvertenza che l'alienazione o la costituzione in pegno del titolo senza indicazione della parte scoperta è punibile.

II

¹La presente legge sottostà a referendum facoltativo.

²Il Consiglio di Stato ne stabilisce l'entrata in vigore.