

Messaggio 2205

Concernente la modifica della legge di espropriazione dell'8 marzo 1971

Onorevoli signori,
Presidente e Consiglieri,

Con messaggio del 9 luglio 1969 vi abbiamo sottoposto il disegno di una nuova legge di espropriazione, che prevedeva l' allineamento alla legge federale in materia, la cui applicazione nel Cantone Ticino ne aveva messo in evidenza i vantaggi di celerità e chiarezza rispetto alla lentezza ed alle difficoltà della procedura cantonale.

Come per ogni nuova legge, anche per quella d' espropriazione si rivela, dopo i primi anni di applicazione, la necessità di alcune modifiche. Con queste modifiche non ci si scosta tuttavia dai criteri generali sanciti dal legislatore al momento dell' approvazione della legge del 1971.

Le questioni che a nostro modo di vedere devono essere regolate con nuove disposizioni riguardano:

- gli atti preparatori;
- il diritto di ricorso degli enti esproprianti contro le decisioni dei Tribunali di espropriazione circa le opposizioni all' espropriazione e le domande di modifica dei piani;
- il diritto di ricorso in materia di anticipata immissione in possesso;
- il potere di decisione dei Tribunali di espropriazione in materia di indennità;
- la corresponsione di interessi sulle indennità depositate presso la Banca dello Stato;
- le ferie;
- la competenza a ricevere le notifiche di cui all' art. 28;
- il diritto transitorio.

Sulle singole proposte di modifica osserviamo quanto segue:

1. Sugli atti preparatori

In materia di atti preparatori l' art. 8 della vigente legge recita:

<< 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 quindici giorni prima. Per l' esecuzione degli atti preparatori è inoltre necessaria l' autorizzazione preventiva del Consiglio di Stato, qualora il diritto di espropriazione a' sesi dell' art. 2 cpv. 2 e 3 non sia stato ancora conferito.

Se l' espropriante è un ente privato, i proprietari possono opporsi agli atti preparatori o chiedere garanzia entro dieci giorni dalla comunicazione dell' espropriante mediante ricorso al presidente del Tribunale di espropriazione che decide inappellabilmente. Il ricorso ha effetto sospensivo. I danni derivanti dagli atti preparatori devono essere integralmente risarciti.

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

L' art. 37 precisa poi che competente a decidere sul risarcimento dei danni derivanti da atti preparatori sono i Tribunali di espropriazione (cpv. 1 lett. e) e che le loro decisioni sono definitive (cpv. 2).

Da questa normativa si desume:

- che possono sorgere controversie sulla questione a sapere se determinati atti rientrano o non rientrano nella categoria degli atti preparatori;
- che, nonostante ciò, l' espropriato non ha alcuna possibilità di opporsi ad atti preparatori esperiti da un ente pubblico;
- che, mentre di regola sulle questioni di indennità è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo, il giudizio dei Tribunali di prima istanza sul risarcimento dei danni derivanti da atti preparatori è inappellabile.

Allo scopo di chiarire l' attuale norma legislativa e di migliorare anche la posizione dell' espropriato ed evitare che questo sia leso nei suoi legittimi interessi, si propone:

- l' affermazione del principio per cui gli atti preparatori che hanno carattere assolutamente eccezionale e che, al tempo stesso, comportano una incidenza particolare e grave nei diritti dell' espropriato, possono dar luogo all' apertura di una vera e propria procedura espropriativa, a giudizio del presidente del Tribunale di espropriazione e su istanza dell' espropriato;
- la soppressione della distinzione tra atti preparatori di enti privati ed atti preparatori di enti pubblici, riconoscendo ai proprietari il diritto di ricorso di cui al cpv. 3 dell' art. 8 in tutte le procedure espropriative;
- la possibilità di impugnare mediante ricorso al Tribunale cantonale amministrativo, anche le decisioni di prima istanza in materia di risarcimento dei danni derivanti da atti preparatori.

Nel quadro di eventuali ricorsi contro gli atti preparatori, si potrà così fissare una casistica che indichi quando sia necessaria l' apertura, anche per gli atti preparatori, di una vera e propria procedura espropriativa, sempre nei limiti di legge del carattere eccezionale degli atti preparatori e della loro particolare e grave incidenza sui diritti dell' espropriato.

E' vero che, su taluni problemi, una certa giurisprudenza potrebbe prendere corpo anche con il cpv. 3 dell' art. 8 attualmente in vigore. E' però altrettanto vero che, con la norma in vigore, la giurisprudenza sarebbe limitata ai casi espropriativi in cui l' espropriante è un ente privato e, come tale, non avrebbe gran significato pratico, visto il numero molto esiguo di dette procedure.

Il ricorso al Tribunale cantonale amministrativo in materia di risarcimento danni derivanti da atti preparatori dovrebbe costituire una ulteriore garanzia per l' espropriato, particolarmente opportuna ove si consideri che, di regola, in materia di risarcimento sono date due istanze e che gli atti preparatori possono causare anche danni rilevanti, visto come tra essi, per esplicita esemplificazione del legislatore, rientrano anche i sondaggi.

2. Sul diritto di ricorso degli enti esproprianti contro le decisioni dei Tribunali di espropriazione circa le opposizioni all' espropriazione e le domande di modifica dei piani

Le decisioni dei Tribunali di espropriazione sulle opposizioni alle espropriazioni e sulle domande di modifica dei piani sono definitive e tale fatto preoccupa in particolare gli enti pubblici, perché, contrariamente a quanto accade per i privati, essi di regola non hanno la facoltà di inoltrare ricorso di diritto pubblico al Tribunale federale. Inoltre non è coerente riconoscere all' ente pubblico - come riconosce l' art. 49 cpv. 3 della legge edilizia - un diritto di ricorso al Tribunale cantonale amministrativo in materia di licenze edilizie e non prevedere tale facoltà ove si tratti di opere di pubblica utilità.

Per rimediare a questo stato di cose, appare necessario modificare l' art. 37 cpv. 2 nel senso di non dichiarare definitivi i giudizi di prima istanza che ammettono l' opposizione all' espropriazione o la modifica dei piani.

Un più ampio diritto di ricorso, riguardante anche le decisioni di reiezione delle opposizioni all' espropriazione e delle domande di modifica dei piani, potrebbe essere intesa come un' ulteriore misura a tutela dei diritti dei privati, ma appesantirebbe in modo inammissibile le procedure aprendo la porta a innumerevoli gravami dinanzi al Tribunale amministrativo. L' espropriato ha la possibilità del ricorso di diritto pubblico al Tribunale federale ed è sempre tutelato dal principio secondo cui l' espropriazione può aver luogo solo mediante piena indennità.

Esaminando la possibilità di modificare le vigenti disposizioni in materia di opposizione all'espropriazione e di modifica dei piani, è stata considerata anche l'eventualità di tornare alla procedura della LEspr. del 1940, secondo la quale i ricorsi erano da presentare al Consiglio di Stato e, in seconda istanza, e limitatamente a questioni di pubblica utilità, al Gran Consiglio. Questa eventualità è stata accantonata, considerata la precisa scelta fatta dal Gran Consiglio al momento dell'adozione della legge del 1971, in contrapposizione alla proposta del Consiglio di Stato.

3. Sul diritto di ricorso in materia di anticipata immissione in possesso

Dalla lettura degli art. 37, 50 e 53 LEspr., si desume che, in materia di anticipata immissione in possesso, i giudizi pronunciati dai Tribunali di prima istanza in espropriazioni promosse dal Cantone e dai Comuni nell'ambito della loro giurisdizione, sono definitivi, mentre è data la possibilità di ricorso al Tribunale cantonale amministrativo nel quadro delle espropriazioni avviate da altri enti, quali ad esempio i privati.

Di conseguenza Cantone e Comuni non hanno il diritto di ricorrere al Tribunale cantonale amministrativo, allorché un Tribunale di prima istanza nega loro l'anticipata immissione in possesso, benché un tale diritto sia riconosciuto agli esproprianti nelle procedure promosse da altri enti.

Questa discriminazione a carico del Cantone e dei Comuni non può ragionevolmente essere mantenuta, anche perché, di regola, a detti enti è pure preclusa la possibilità di difendersi mediante ricorsi di diritto pubblico al Tribunale federale.

D'altra parte l'esperienza ha dimostrato che in taluni casi sono state emanate in materia decisioni che non appaiono conciliabili per il loro carattere restrittivo con i criteri introdotti dal legislatore nel 1971, che, allineandosi al testo federale senza però richiedere che i pregiudizi derivanti dal ritardo nell'esecuzione dell'opera, siano notevoli, ha voluto maggiormente e meglio considerare le accresciute esigenze degli enti pubblici. La reiezione di una domanda di anticipata immissione in possesso può causare all'ente pubblico gravi danni. Per questi motivi si giustifica la soppressione del cpv. 1 dell'art. 53 e l'estensione della norma di cui al cpv. 2 dello stesso articolo a tutte le procedure espropriative senza distinzione tra quelle promosse dal Cantone e dai Comuni e quelle avviate da altri enti. La modifica porterà ad una prassi uniforme e chiara in tutto il Cantone.

Ci si è posti anche l'interrogativo di sapere se non fosse opportuno ancorare alla legge cantonale di espropriazione lo stesso criterio riconosciuto dalla legge federale sulle strade nazionali, in virtù del quale l'anticipata immissione in possesso deve essere concessa anche senza che si dimostri l'esistenza di pregiudizi per il ritardo nell'esecuzione dell'opera. Si ritiene tuttavia di prescindere da questa formula nella convinzione che già la modifica proposta dovrebbe portare ad una prassi uniforme e più aderente alla volontà del legislatore espressa nel 1971 quando ha considerato la riforma del capitolo della immissione in possesso come elemento fondamentale di una migliore tutela degli interessi pubblici.

4. Sul potere di decisione dei Tribunali di espropriazione in materia di indennità

Come è noto il cpv. 2 dell'art. 47 afferma che il Tribunale non è vincolato alle domande delle parti. Partendo dal presupposto che tale disposizione è contenuta in un articolo retto dalla marginale Istruzione - Massima ufficiale, taluni giuristi ritengono che essa abbia un significato meramente procedurale, che riguardi soltanto le domande di prove e che non si riferisca alle richieste di merito.

Questa argomentazione, pur potendo apparire corretta da un punto di vista formale, porta ad una conclusione insoddisfacente, in quanto un vincolo del giudice alle domande delle parti contrasterebbe, ove si trattasse di indennità, con il principio della stima d'ufficio ancorato all'art. 30 LEspr. Non ha senso riconoscere il principio della stima d'ufficio in caso di mancata notifica di un diritto noto e risolvere sulla base delle domande delle parti le controversie riguardanti pretese notificate. Infatti l'espropriato che notifica una pretesa troppo modesta non deve trovarsi in una situazione più sfavorevole dell'espropriato che non ha notificato pretesa

alcuna.

D' altra parte va considerato che la legge cantonale di espropriazione ha avuto come matrice la legge federale e che quest' ultima, all' art. 72 cpv. 2, riconosce espressamente che << nel fissare l' importo dell' indennità, la Commissione di stima non è vincolata dalle conclusioni delle parti >>.

In sostanza appare opportuno modificare il testo della legge attualmente in vigore, specificando che l' art. 47 cpv. 2 tratta effettivamente delle domande di prove delle parti, e riprendendo nella legge cantonale la disposizione dell' art. 72 cpv. 2 della legge federale.

Questa norma può essere convenientemente inserita nel contesto dell' art. 49, previa modifica della marginale. Per evitare spiacevoli conseguenze nelle procedure pendenti, sarà opportuno precisare che la modifica degli art. 47 e 49 è meramente redazionale e persegue lo scopo di eliminare possibili dubbi interpretativi, attraverso una più chiara formulazione di principi che - a ben considerare - già sono ancorati alla legge vigente.

E' ovvio che la norma ripresa dall' art. 72 cpv. 2 legge federale Espr. dovrà trovare applicazione soltanto nei casi in cui il Tribunale di prima istanza avrà istruito il processo espropriativo; prima della istruttoria, e segnatamente nella fase degli esperimenti di conciliazione e di eventuali accordi tra espropriante e espropriato, una sua applicazione è esclusa, perché non è pensabile che un Tribunale si pronunci sul merito di una controversia senza averla esaminata nel preciso contesto delle norme processuali esistenti.

Al riguardo è bene ricordare che il cpv. 3 dell' art. 40 del testo proposto dal Consiglio di Stato con il messaggio 9 luglio 1969, che prevedeva un' approvazione degli accordi tra espropriante e espropriato da parte dell' Autorità di stima, è stato stralciato dalla Commissione della legislazione e sostituito dalla norma per cui l' accordo deve semplicemente essere << comunicato >> al presidente del Tribunale di espropriazione <<che ne fa annotazione in un apposito registro e chiude la procedura>> (art. 43 cpv. 1 LEspr.). Le disposizioni in questione (nuovo cpv. 1 dell' art. 49 LEspr.) non dovranno trovare applicazione nemmeno nelle procedure di ricorso dinanzi al Tribunale cantonale amministrativo, rette dagli art. 60 ss della legge di procedura per le cause amministrative (LPAm), giusta l' art. 70 LEspr.

5. Sulla corresponsione di interessi sulle indennità depositate presso la Banca dello Stato Secondo l' art. 58 cpv. 3 LEspr., in caso di contestazioni sulle persone legittimate a ricevere un' indennità, questa deve essere depositata presso la Banca dello Stato << fruttando interessi al saggio usuale per i libretti di risparmio >>.

E' noto che la Banca dello Stato si rifiuta di corrispondere detto interesse, non potendo il deposito essere vincolato alle usuali clausole dei depositi a risparmio. In verità è difficile non tener conto delle obiezioni della Banca e sembra ragionevole modificare il citato disposto, stralciando ogni riferimento ai libretti di risparmio e precisando unicamente che le indennità in questione devono essere depositate presso la Banca dello Stato fruttando interessi al saggio usuale. Ciò significa che la Banca dovrà corrispondere sì un interesse, ma al tasso usuale per depositi a vista, ossia per depositi prelevabili senza preavviso alcun.

6. Sul problema delle ferie

L' art. 71 della legge attualmente in vigore, sotto la marginale Ferie, recita:

<< Le ferie sono disciplinate secondo le prescrizioni del Codice di procedura civile. Per la procedura di anticipata immissione in possesso non vi sono ferie >>.

Secondo l' art. 133 CPC le ferie giudiziarie sono stabilite 7 giorni prima e 7 giorni dopo Pasqua e Natale e dal 15 luglio a tutto agosto.

L' applicazione dell' art. 71 LEspr. pone problemi non trascurabili, in quanto prolunga eccessivamente i termini di pubblicazione degli atti espropriativi e sospende tutti i termini di ricorso.

Con le modifiche legislative ora proposte, che estendono le possibilità di ricorso, detti

inconvenienti arrischiano di essere accentuati.

E' vero che nei casi urgenti, l' ente espropriante può chiedere l' anticipata immissione in possesso e che, come già si è visto, secondo l' art. 71 attualmente in vigore <<per la procedura di anticipata immissione in possesso non vi sono ferie>>.

E' però altrettanto vero che l' anticipata immissione in possesso non può ragionevolmente essere decretata prima di aver risolto le opposizioni all' espropriazione e le domande intese ad ottenere modificazioni dei piani, cosicché prolungare la procedura sull' opposizione alla espropriazione e sui piani attraverso le ferie significa ritardare l' anticipata immissione in possesso, indipendentemente dalla esplicita riserva dell' art. 71 LEspr.

In quest' ordine di idee si propone di modificare l' art. 70 e di abrogare l' art. 71 LEspr. nel senso di abrogare le ferie in materia espropriativa. Detta abrogazione si giustifica anche con la preoccupazione di uniformare le norme del diritto amministrativo, dato che anche la legge sulle cause amministrative non conosce le ferie giudiziarie.

7. Sulla competenza a ricevere le notifiche di cui all' art. 28 Lespr.

I primi due capoversi dell' art. 28 LEspr. sanciscono:

<< 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.

Le notificazioni possono essere inoltrate alla Cancelleria del Comune ove sono state pubblicate le tabelle di espropriazione. La Cancelleria provvederà a trasmetterle al competente Tribunale d' espropriazione ed il termine si riterrà rispettato, sempreché la insinuazione alla Cancelleria sia avvenuta in tempo utile >>.

La presentazione del medesimo atto a due diverse Autorità non sembra opportuna. Di conseguenza si propone lo stralcio dell' art. 28 cpv. 2.

Tale stralcio non comporterà inconvenienti, perché, per esplicito rinvio dell' art. 70 LEspr., all' espropriazione sono applicabili le norme generali di procedura della LPAm. e l' art. 4 di detta legge precisa:

<< L' Autorità incompetente trasmette d' ufficio gli atti a quella competente e ne dà comunicazione all' istante o ricorrente.

I termini si ritengono rispettati se lo furono con le insinuazioni all' Autorità incompetente.

Se la competenza è dubbia oppure se più Autorità sono adite contemporaneamente, prima di decidere sulla competenza si procede ad uno scambio di opinioni >>.

8. Sul diritto transitorio

Per prevenire possibili difficoltà, è opportuno regolare l' entrata in vigore della proposta modifica legislativa con una norma transitoria che dovrebbe essere del seguente tenore:

<< 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 >>.

Per le ragioni esposte vi chiediamo di dare la vostra adesione alle modifiche proposte con l' allegato disegno di legge.

Vogliate gradire, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, l' espressione del nostro migliore ossequio.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, A. Righetti
Il Cancelliere, A. Crivelli

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. 8

Atti preparatori

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 a' 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. 37

Competenze dei Tribunali

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 all' 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 giudizio del Tribunale d' espropriazione.

2 Le decisioni che respingono le opposizioni all' espropriazione e le domande di modifica dei piani sono definitive. L' esecutività delle decisioni sull' immissione anticipata in possesso è regolata dall' art. 53.

Art. 47

Istruzione Massima ufficiale

1 Il Tribunale d' espropriazione ha facoltà indagatoria nell' assunzione delle prove. L' istruzione è diretta dal presidente.

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

Art. 49

Decisione

1 La decisione del Tribunale d' espropriazione deve essere motivata. Nel fissare l' importo dell' indennità, il Tribunale d' espropriazione non è vincolato dalle conclusioni delle parti.

2 La decisione del Tribunale di espropriazione deve essere notificata alle parti, al più tardi entro 30 giorni dalla decisione.

Art. 53

Esecutività

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

Ripartizione

1 L' indennità al proprietario espropriato non può essere versata se non con il consenso dei titolari di diritti reali limitati o di diritti personali annotati sul medesimo fodo.

2 In mancanza di accordo tra gli interessati l' Ufficio del registro fondiario deferisce la decisione delle contestazioni al presidente del Tribunale di espropriazione il quale decide inappellabilmente. Fino a che essa non sia stata emanata, la ripartizione rimane sospesa.

3 Fino alla decisione delle contestazioni l' indennità rimane depositata presso la Banca dello Stato, fruttando interessi al saggio usuale.

Art. 70

Norme generali di procedura

Sono applicabili le norme generali di procedura della legge di procedura per le cause amministrative eccettuate quelle che concernono le provvisorie, le tasse di giustizia, l' assistenza giudiziaria, le spese ripetibili e la esecuzione delle decisioni.

Art. 71

Abrogato.

Art. 2

NORME TRANSITORIE

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.

