

02.418

**Iniziativa parlamentare. Rumore causato dagli aeromobili.
Garanzie procedurali (Hegetschweiler)**

Rapporto della sottocommissione della CAPTE-N

del ... 2006

Onorevoli presidente e consiglieri,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di modifica della legge federale sull'espropriazione e della legge federale sulla navigazione aerea, che sottoponiamo contemporaneamente per parere al Consiglio federale.

La Commissione propone di approvare le modifiche proposte.

... 2006

Per la Commissione:

La presidente, Barbara Marty Kälin

Compendio

Il presente rapporto presenta il progetto di revisione parziale della legge federale del 21 dicembre 1948 sulla navigazione aerea (LNA RS 748.0) e della legge federale del 20 giugno 1930 sull'espropriazione (LEspr, RS 711). Scopo dell'iniziativa è di garantire che i proprietari terrieri interessati possano far valere le loro pretese di indennità per la diminuzione di valore a causa dell'inquinamento fonico causato dagli aerei nel quadro di una procedura semplice e conforme ai principi della LEspr e che tali indennità non possano essere negate da eccezioni di prescrizione.

Il progetto si prefigge di chiarire la situazione giuridica dei proprietari, ma anche dei conduttori colpiti dall'incremento dell'inquinamento fonico provocato dalla modifica del regolamento d'esercizio di un aeroporto. Esso prevede di disciplinare la procedura relativa alle modifiche importanti del regolamento di esercizio mediante i nuovi articoli 36d-36i LNA e, per gli aeroporti, in via sussidiaria attraverso la LEspr.

Una modifica della LEspr mira a definire la certezza del diritto per quanto riguarda l'estinzione delle pretese in occasione della soppressione dei diritti di vicinato. Gli articoli 24a, 27,30, 31, 41^{bis}, 89, 89^{bis} e 89^{ter} LEspr sono completati da disposizioni che, all'interno alla procedura, conferiscono all'espropriazione dei diritti di vicinato la stessa importanza di un'espropriazione materiale. Il nuovo articolo 41^{bis} introdotto nella LEspr disciplina la prescrizione. In virtù di questa disposizione, il termine di prescrizione delle indennità per la soppressione dei diritti di difesa inizia a decorrere prima del deposito ordinario dei piani di espropriazione che includono il fondo interessato. Inoltre, in virtù di una nuova disposizione transitoria, le decisioni relative all'esproprio già esecutive soggiacciono a loro volta al nuovo articolo 41^{bis}. Secondo questa disposizione, i proprietari terrieri interessati possono, entro un anno dall'entrata in vigore della modifica della legge, chiedere il riesame della loro domanda d'indennità.

Eventuali indennità versate al proprietario a causa del rumore eccessivo provocato dagli aerei devono essere trasmesse ai conduttori e agli affittuari. Il nuovo articolo 24a LEspr stabilisce la destinazione di queste indennità – riduzione dell'affitto o della pigione - e l'articolo 89^{ter} LEspr introduce una procedura che permette di far valere questo diritto.

Lo scopo è di disciplinare la procedura di espropriazione per i ricorsi attuali, futuri ma anche passati in caso di incremento dell'inquinamento fonico provocato dalle modifiche del regolamento di esercizio degli aeroporti. La decisione del Tribunale federale concernente la prescrizione delle pretese di indennità relative all'aeroporto di Ginevra-Cointrin sarebbe invalidata e questi casi potrebbero essere riesaminati. Non ci si deve tuttavia attendere un eccesso di nuove pretese dato che la prassi in materia d'indennità continuerà a essere conforme alle linee direttrici e ai valori limite della legge sulla protezione dell'ambiente nonché alla giurisprudenza rigida del Tribunale federale alle quali la revisione proposta non cambierà nulla. Le

modifiche proposte nella LNA e nella LEspr chiariscono la procedura e impediscono una valutazione differenziata di casi analoghi.

Lista delle abbreviazioni

DTF	Decisione del Tribunale federale
CC	Codice civile
CO	Codice delle obbligazioni
Cost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera
dB(A)	Livello acustico espresso in decibel, ponderato A
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e della comunicazione
GS	Grado di sensibilità
EIA	Esame dell'impatto sull'ambiente
FTP	Realizzazione e finanziamento dell'infrastruttura dei trasporti pubblici
LNA	Legge federale sulla navigazione aerea
Lferr	Legge federale sulle ferrovie
Leq	Livello sonoro energetico medio equivalente
LEspr	Legge federale sull'espropriazione
LPMR/EMPA	Laboratorio federale di prova dei materiali e di ricerca
LPAmb	Legge sulla protezione dell'ambiente
LSN	Legge federale sulle strade nazionali
OEIA	Ordinanza concernente l'esame dell'impatto sull'ambiente
UFAC	Ufficio federale dell'aviazione civile
UFG	Ufficio federale di giustizia
UFT	Ufficio federale dei trasporti
OG	Legge federale sull'organizzazione giudiziaria (organizzazione giudiziaria)
OIF	Ordinanza sulla protezione contro l'inquinamento fonico
OSIA	Ordinanza sull'infrastruttura aeronautica
VLI	Valore limite di immissione

Rapporto

1

Genesi del progetto

Il 22 marzo 2002, il consigliere nazionale Hegetschweiler depositava un'iniziativa parlamentare intitolata «02.418 Rumore causato dagli aeromobili. Garanzie procedurali». Chiedeva, da un lato, che le rivendicazioni per l'espropriazione a causa delle immissioni non fossero suscettibili di eccezioni di prescrizione prima del deposito dei piani conformemente al diritto di espropriazione, dall'altro, che venisse introdotta una procedura semplice per il risarcimento dei proprietari terrieri che subiscono un inquinamento fonico eccessivo a causa delle modifiche dei regolamenti di esercizio degli aeroporti.

In occasione dell'esame preliminare, il promotore dell'iniziativa ha dichiarato che il Consiglio federale, nella sua risposta all'interrogazione semplice del 21 giugno 2001 «Diritto alla proprietà ed espropriazione a causa dell'inquinamento fonico», aveva ampiamente eluso di chiarire se le persone colpite dall'inquinamento fonico provocato dagli aerei avessero diritto a garanzie a causa di un'espropriazione formale (derivata dai rapporti di vicinato e fondata sulle emissioni foniche eccessive) o di un'espropriazione materiale (fondata sulle restrizioni di proprietà imposte dai piani delle zone di rumore o altra misura analoga), come avviene nel settore delle ferrovie e delle strade nazionali dove la procedura è disciplinata in maniera più trasparente. Il Consiglio federale aveva espressamente constatato che non fosse il caso di modificare la legge federale sulla navigazione aerea (LNA) in questo settore.

Il promotore dell'iniziativa aveva inoltre espresso critiche concernenti una decisione del Tribunale federale (DTF 124 II 543). Quest'ultimo aveva respinto alcuni ricorsi in relazione all'aeroporto di Ginevra-Cointrin motivando la decisione con il fatto che i ricorsi in questione avrebbero dovuto essere depositati molto prima. Nelle sue argomentazioni, il Tribunale federale aveva sostenuto che i proprietari terrieri avrebbero dovuto prevedere che l'inquinamento fonico provocato dagli aerei sarebbe notevolmente aumentato col passare del tempo e che i proprietari in questione avrebbero dovuto far valere le loro pretese entro cinque anni dalla pubblicazione, nel 1987, dei piani delle zone di rumore, ossia nel 1992 al più tardi. Il promotore dell'iniziativa aveva ritenuto questa argomentazione sconcertante e preoccupante dal punto di vista dello Stato di diritto nella misura in cui il diritto di vicinato sancisce che le pretese non si prescrivono fino a quando il danno perdura. Ed è appunto in presenza di un incremento progressivo dell'inquinamento fonico, come quello provocato dal traffico aereo, che il termine di prescrizione di cinque anni, fissato dal Tribunale federale, è troppo breve. Il timore dell'inottemperanza del termine a causa delle incertezze procedurali aveva inoltre provocato l'afflusso di migliaia di ricorsi per quanto attiene all'aeroporto di Zurigo-Kloten, e ciò mentre il dibattito su alcune varianti era appena iniziato. Questi ricorsi non potevano essere esaminati in uno stadio così precoce della procedura.

Il rappresentante dell'Amministrazione ha affermato che il disciplinamento attuale è stato modificato solo recentemente (legge federale del 18 giugno 1999¹ sul coordinamento e la semplificazione delle procedure di approvazione dei piani) e che Zurigo e Ginevra si trovano in una fase transitoria. Le procedure in corso non sono più consone al disciplinamento vigente. Il rappresentante ha ritenuto che si dovesse piuttosto decidere la procedura da adottare. Secondo la nuova normativa, le disposizioni relative alla procedura della legge sulla espropriazione e quelle relative alla procedura dell'esposizione pubblica sono raggruppate nella procedura di approvazione dei piani. In questi due casi è sufficiente procedere a una sola esposizione pubblica. Il promotore dell'iniziativa chiede ora che un raggruppamento con la legge sulla espropriazione sia effettuato nel quadro delle modifiche dei regolamenti di esercizio. L'Amministrazione ritiene che questa richiesta sarà difficile da esaudire in quanto per le modifiche dei regolamenti di esercizio non esistono piani o procedure come invece avviene per l'approvazione di piani. A titolo eccezionale, eventuali modifiche dei regolamenti di esercizio avvengono secondo nuove regole. È segnatamente il caso delle modifiche che si ripercuotono sull'ambiente che, di conseguenza, devono essere oggetto di un'esposizione pubblica. La necessità di questo disciplinamento, deciso nel quadro del coordinamento delle procedure, è tuttavia contestato in quanto il nuovo sistema prevede che la questione dell'inquinamento fonico non dovrebbe più porsi quando si tratti di approvare un regolamento di esercizio. L'onere imposto alla popolazione dovrebbe già essere definito in quanto rientrante nel quadro definitivo composto dal piano settoriale dell'infrastruttura aeronautica, dalla concessione di esercizio e dai provvedimenti assunti in materia di edilizia. Per l'Amministrazione, non è il caso di sottolineare che la legge federale sull'espropriazione (LEspr) comporta esigenze formali per quanto attiene agli oneri, ai documenti, al modo di procedere e alle competenze che non si combinano automaticamente con la procedura di modifica dei regolamenti di esercizio. Da questa ottica, un nuovo disciplinamento combinato in questo settore potrebbe essere complesso e contrasterebbe l'obiettivo mirato dal promotore dell'iniziativa che desidera invece semplificare la procedura. Occorre altresì tenere conto del fatto che l'espropriazione deve essere considerata l'ultima ratio. Quale regola generale, questi problemi dovrebbero essere risolti amichevolmente. Finora, il numero delle espropriazioni nelle zone aeroportuali è stato modesto. Il rappresentante dell'Amministrazione ha ritenuto, data la prassi vigente nel Cantone di Ginevra, che si possa ancora prevedere una riduzione di questo numero e che se il problema delle indennità collegate all'inquinamento fonico provocato dagli aerei può essere risolto senza ricorrere a una procedura di espropriazione, non è molto ragionevole avviare una procedura specifica di espropriazione.

La Commissione ha ritenuto che il disciplinamento legale della lunga fase transitoria non impedirebbe alle persone interessate di cercare una soluzione amichevole. Essa ha constatato che la situazione zurighese era evidentemente particolare nella misura in cui il piano settoriale dell'infrastruttura aeronautica non era stato definito e che l'evoluzione futura non era stata chiaramente pianificata. I piani non saranno completati fino al momento in cui non sarà stato definito il regolamento di esercizio.

¹ RU 1999 3071; FF 1998 2221.

Non esiste una direttiva per il contenimento dell'inquinamento fonico come sarebbe necessario secondo la procedura di approvazione. Secondo la Commissione, una direttiva in tal senso costituirebbe una sicurezza per i proprietari interessati dalle modifiche del regolamento di esercizio.

La Commissione ha pure ritenuto che se il Consiglio dovesse accettare di dar seguito alla presente iniziativa, l'argomento relativo alla trasmissione delle indennità ai conduttori per diminuzione di valore dovrebbe essere approfondito. Se è giusto che il responsabile debba far fronte a una diminuzione di valore, questa, in virtù del principio di equità e di filosofia del diritto di locazione, dovrebbe ripercuotersi sui conduttori sotto forma di una riduzione appropriata dell'affitto. Il decreto del Tribunale federale criticato dal fautore dell'iniziativa non è corretto in tale contesto nella misura in cui risolve soltanto il problema della ripercussione sul proprietario e lascia aperto il problema della ripercussione sul responsabile del deprezzamento.

La Commissione ha proposto al suo Consiglio, con 23 contro 0, di dar seguito all'iniziativa.

Il 4 ottobre 2002, il Consiglio nazionale ha seguito la decisione della sua Commissione senza altri interventi. Nel corso della sessione invernale, l'Ufficio ha incaricato la sua Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia (CAPTE-N) di elaborare un progetto.

Il 27 gennaio 2003, la CAPTE ha istituito una sottocommissione (Fischer, Garbani, Imfeld, Keller, Stump). Il 30 aprile 2003, la sottocommissione ha interpellato gli esperti seguenti: Peter Baumberger, avvocato a Winterthur; Peter Ettler, avvocato a Zurigo; Andreas Brunner, avvocato a Reinach/BL (rappresentante dei conduttori); Hans Bättig, avvocato a Berna (rappresentante dei proprietari); Martine Bonassi, dottore in giurisprudenza (rappresentante dell'Ufficio federale dell'aviazione civile, UFAC) e Robert Hofman, dottore in fisica (ex-collaboratore del Laboratorio federale di prova dei materiali, LFPMR/EMPA). Gli stessi sono stati invitati a fare un'analisi della situazione e a identificare eventuali lacune della legislazione vigente. Alla fine del dibattito, la sottocommissione ha invitato Peter Ettler e Peter Baumberger di sottoporle un'offerta, entro la fine di giugno del 2003, accompagnata da un rapporto sul possibile fabbisogno normativo e dal relativo calendario dei lavori. Il 7 giugno 2003, la sottocommissione ha esaminato il rapporto e l'offerta e ha deciso di procedere in due tappe:

1. un mandato che permettesse di realizzare rapidamente la prima tappa (modulo 1 dell'analisi), la redazione di un rapporto sulla modifica della LEspr e della LNA e, per ragioni di costi,
2. di affidare all'Ufficio federale di giustizia (UFG) e all'UFAC gli esami indispensabili alla realizzazione del modulo 2 (analisi approfondita dei criteri del Tribunale federale, delimitazione fra espropriazione formale ed espropriazione materiale, redazione di un rapporto), i quali, se impossibilitati a farlo, avrebbero potuto affidarli a terzi.

In occasione della seduta della sottocommissione del 25 agosto 2003, L'UFG e l'UFAC hanno comunicato di rifiutare la partecipazione al modulo 2. Dato che la giurisprudenza attuale offrirebbe, secondo l'UFAC, garanzie sufficienti, questo ufficio aveva ritenuto si dovesse piuttosto procedere ad adeguamenti normativi nel

settore delle «zone di rumore». La collaborazione con l'UFAC è diventata costruttiva dopo il cambiamento della sua direzione. Per parte sua, l'UFG ha ritenuto che la realizzazione del modulo 2 fosse auspicabile da un'angolazione giuridica nella misura in cui suscita interrogativi che si ponevano già da molto tempo in contesto accademico. L'UFG riteneva possibile risolvere questi problemi in tempo utile, mentre dubitava che le risposte a questi interrogativi potessero contribuire all'attuazione dell'iniziativa parlamentare.

La sottocommissione ha pertanto incaricato Peter Ettler e Peter Baumberger di realizzare il modulo 1 entro la fine di settembre del 2003. Il 30 settembre 2003, la sottocommissione ha esaminato il rapporto degli esperti dedicato al fabbisogno normativo in materia di espropriazione dei diritti di difesa dei fondi adiacenti, in particolare contro l'inquinamento fonico causato dagli aerei² e ha approvato le modifiche proposte della LEspr e della LNA. Essa ha tuttavia chiesto alcune integrazioni, segnatamente per quanto attiene alla trasmissione delle indennità ai conduttori.

Il 25 novembre 2003, la sottocommissione ha approvato l'avamprogetto degli esperti Peter Ettler e Peter Baumberger che era stato modificato dietro sua richiesta. In tale occasione, essa ha pure invitato il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e della comunicazione (DATEC) ad esprimere un suo parere sui capitoli «Ripercussioni» e « Relazione con il diritto europeo».

La sottocommissione ha altresì incaricato Hans Bättig (esperto, rappresentante dei proprietari) ad esaminare la fattibilità di un'analisi che interesserebbe i problemi relativi al diritto di locazione - in particolare le modalità di far valere le rivendicazioni dei conduttori sulle indennità accordate ai proprietari e le condizioni della trasmissione ai conduttori delle indennità versate ai proprietari – nonché di delineare le modalità di coordinamento delle procedure relative al diritto di locazione e al diritto di espropriazione.

A partire dal 23 febbraio 2004, la composizione della sottocommissione è stata la seguente: Keller, Bader Elvira, Hegetschweiler, Marty Kälin, Stump.

Il 29 marzo 2004, la sottocommissione ha esaminato lo studio di fattibilità e l'offerta di Hans Bättig e Andreas Brunner del 16 febbraio 2004. Essa ha deciso di incaricarli, in un primo tempo, dell'analisi dettagliata dei problemi che si pongono nell'ambito del diritto di locazione - in particolare quelli riguardanti le modalità di far valere le pretese dei conduttori sulle indennità accordate ai proprietari e le condizioni della loro trasmissione ai conduttori e, in un secondo tempo, di delineare le modalità di coordinamento delle procedure relative al diritto di locazione e al diritto di espropriazione. L'obiettivo stabilito era di trovare una soluzione che permettesse di garantire che il proprietario il quale ottiene un indennità

² Peter Ettler, Peter Baumgartner, Gutachterlicher Bericht zum Regelungsbedarf in Verfahren zur Enteignung der nachbarrechtlichen Abwehrrechte, insbesondere gegen Fluglärm, Zurigo, Winterthur 30 settembre 2003.

d'espropriazione dei diritti di vicinato a causa dell'inquinamento fonico causato dagli aerei lo trasmetta, sotto forma di riduzione dell'affitto, ai conduttori effettivamente colpiti dall'inquinamento fonico stesso. Ciò è possibile dato che nel diritto di locazione, la «soglia del valore» che dà diritto a un'indennità è inferiore a quella applicata per il diritto d'espropriazione.

Gli esperti hanno elaborato la loro proposta del 5 luglio 2004³ a partire dalla decisione della sottocommissione, la quale ritiene che allorquando un'indennità d'espropriazione dei diritti di vicinato a causa del rumore è versata al proprietario, costui deve ripercuoterla sull'affitto dei conduttori. Per ragioni di tecnica legislativa, essi hanno proposto una soluzione nel quadro dei diritti che decorrono dai difetti rilevati durante la locazione (art. 259d e 259f CO, RS 220)⁴. Un disciplinamento

³ Hans Bättig, Andreas Brunner, Die Koordination der mietrechtlichen und der enteignungsrechtlichen Herabsetzungs- und Entschädigungsansprüche, Berna e Reinach 5 luglio 2004.

⁴ **Art. 259d CO (Riduzione del corrispettivo)**

Cpv. 1

¹ *Se il difetto pregiudica o diminuisce l'idoneità della cosa all'uso cui è destinata, il conduttore può pretendere una riduzione proporzionale del corrispettivo a partire dal momento in cui il locatore ha avuto conoscenza del difetto fino all'eliminazione del medesimo.*

Cpv. 2 (nuovo)

² *Se la limitazione dell'idoneità all'uso è imputabile alla soppressione di diritti di difesa fondati sui rapporti di vicinato, il locatore può avvisare il vicino o il terzo della domanda di riduzione della pigione presentata dal conduttore. Il vicino o il terzo possono chiedere che la questione dell'indennità sia trattata dall'autorità competente in materia di espropriazione.*

Cpv. 3 (nuovo)

³ *Il locatore avvisa il conduttore dell'apertura di una procedura d'espropriazione e gli comunica il suo diritto a presentare una domanda di riduzione della pigione all'autorità di conciliazione.*

Cpv. 4 (nuovo)

⁴ *Se una procedura di espropriazione è pendente oppure viene aperta entro tre mesi a partire dall'inoltro della domanda di riduzione o entro dieci giorni a partire dalla notifica della decisione di un'autorità competente in materia di locazione, quest'ultima sospende la procedura in materia di locazione fino a quando la decisione che chiude la procedura d'espropriazione sarà passata in giudicato.*

Se al proprietario è assegnata un'indennità nell'ambito della procedura di espropriazione, l'entità della riduzione della pigione accordata al conduttore è calcolata in funzione (variante: tenendo conto) di questa indennità.

Cpv. 5 (nuovo)

⁵ *In caso di rinuncia a una procedura d'espropriazione, la decisione dell'autorità competente in materia di locazione è vincolante ugualmente per il vicino o il terzo.*

Cpv. 6 (nuovo)

⁶ *L'articolo 271a capoverso 1 lettera d non si applica alla disdetta data dal locatore durante la sospensione della procedura di conciliazione se il locatore dimostra che la disdetta non è stata motivata dalla domanda di riduzione della pigione presentata dal conduttore.*

Art. 259f CO (Assunzione della lite)

Cpv. 1

¹ *Se un terzo fa valere sulla cosa un diritto incompatibile con quello del conduttore, il locatore è tenuto, dietro avviso del conduttore, ad assumere la lite.*

nell'ambito del diritto d'espropriazione comporterebbe una modifica della giurisprudenza. In tal caso, il conduttore dovrebbe far valere egli stesso i propri diritti mediante una nuova procedura di diritto d'espropriazione, complessa e suscettibile di creargli problemi.

L'aggiunta all'articolo 259d CO si applicherebbe sostanzialmente a quattro varianti :

- il conduttore presenta una domanda di riduzione dell'affitto dopo aver appreso che il locatore ha intentato una procedura di espropriazione;
- la domanda di riduzione dell'affitto del conduttore incita il locatore a chiedere un'indennità al responsabile dei danni;
- il locatore ritiene che la domanda di riduzione dell'affitto è infondata e rinuncia a intentare una procedura d'espropriazione o alla denuncia della lite nei confronti del vicino o del terzo;
- solo il locatore è attivo e ottiene un'indennità.

La procedura ha inizio con il deposito della domanda di riduzione dell'affitto presso l'istanza competente in materia di affitti e pigioni, in quanto questo modo di procedere è relativamente semplice per il conduttore. Il locatore non potrà contestare la domanda in quanto è in grado di constatare egli stesso il rumore al quale il suo fondo è esposto. Se non vuole assumersi l'onere della riduzione dell'affitto accordata al suo conduttore a causa del rumore eccessivo emesso da un terzo, deve chiedere un risarcimento del danno che subisce.

In un sistema giuridico ove la soluzione delle controversie sarebbe demandata unicamente al diritto civile, il gestore dell'aeroporto sarebbe coinvolto nella procedura e il giudice lo obbligherebbe a versare un'indennità per diminuzione di valore. In questo caso, le procedure sarebbero numerose e il gestore dell'aeroporto non avrebbe altra scelta se non assumere numerosi avvocati. È pertanto necessario trovare una soluzione che permetta di deferire la vicenda davanti a un tribunale d'espropriazione. La procedura avviata nell'ambito del diritto di locazione sarebbe in tal modo sospesa fino alla decisione del tribunale d'espropriazione. Per il conduttore, questo modo di procedere presenta tuttavia un inconveniente non trascurabile: la sua domanda di riduzione dell'affitto potrebbe essere bloccata per diversi anni in quanto una procedura d'espropriazione dura molto di più di una procedura in materia di pigioni e affitti.

Il 5 luglio 2004, dopo una lunga discussione, la sottocommissione ha deciso con 4 voti contro 0 e 1 astensione, di sospendere l'esame della proposta avanzata dagli esperti – senza averla discussa articolo per articolo - fino a quando fossero state sufficientemente definite le modifiche della procedura affinché fosse possibile

Cpv. 2 (nuovo)

² *Se la pretesa del terzo consiste nella soppressione dei diritti di vicinato, il conduttore può chiedere al locatore di presentare al terzo una domanda d'indennità.*

Cpv. 3 (nuovo)

³ *Analogo al capoverso 2 dell'articolo 259d più sopra.*

determinare se esse avrebbero permesso di tenere ragionevolmente conto delle esigenze dei conduttori. I motivi essenziali di questa decisione sono i seguenti:

una soluzione nel quadro dell'articolo 259d CO offrirebbe certamente un vantaggio innegabile per il conduttore: la domanda di riduzione dell'affitto è una procedura facilmente accessibile. Tuttavia, se il locatore dovesse chiedersi perché debba accordare una riduzione dell'affitto (in particolare perché il mercato gioca a sua favore e perché il suo fondo è interamente affittato), egli può, anche se abusivamente, disdire il contratto di locazione. Non esiste alcun rimedio per questo timore fondamentale dei conduttori.

L'avvio di una procedura contro il responsabile del rumore la prolungherebbe in quanto quest'ultimo aprirebbe probabilmente un procedura d'espropriazione. In tal caso, il versamento di un'indennità potrebbe avvenire soltanto molti anni dopo e le modalità dei contratti d'affitto potrebbero anche essere già cambiate.

È possibile opinare che, col passare del tempo, la giurisprudenza delle autorità d'espropriazione e delle istanze competenti in materia di pigioni e affitti possano uniformarsi. Se ciò avvenisse, un'autorità di conciliazione potrebbe liquidare le procedure più semplicemente e in maniera meno onerosa di un'autorità di conciliazione. Tuttavia, questo non servirebbe ad accelerare la procedura.

In occasione della seduta del 1° settembre 2004, Peter Baumberger e Peter Ettler hanno comunicato il loro parere e consigliato la sottocommissione di restringere, in un primo tempo, il campo di lavoro e di chiarire la questione dell'accesso alla procedura.

Il 29 ottobre 2004, la sottocommissione ha consultato Raymond Cron, nuovo direttore dell'UFAC, Max Friedli, direttore ad interim de l'UFAC e Martine Bonassi, giurista dell'UFAC. La discussione era centrata sulla collaborazione passata e futura dell'Amministrazione. Dopo aver proceduto a un'analisi della situazione, i rappresentanti dell'UFAC hanno riconosciuto la necessità di un adeguamento della legislazione e offerto alla sottocommissione l'appoggio incondizionato dell'UFAC.

Nel corso delle sedute successive (17 novembre 2004, 24 maggio, 7 luglio e 1° novembre 2005) la sottocommissione ha esaminato e definito il contributo dell'UFAC sulle ripercussioni dell'iniziativa parlamentare (capitolo 6).

In seguito, l'esame è stato concentrato essenzialmente su due punti. Il primo riguardava le modalità di coordinamento tra LNA e LEspr, dato che gli oggetti disciplinati differiscono parzialmente da un testo all'altro e le procedure corrispondenti non hanno lo stesso decorso. È d'altronde per questo motivo che occorre procedere ad alcune delimitazioni quando si tratti di stabilire la procedura d'espropriazione in relazione con queste due leggi. Il secondo punto concerneva la questione di come garantirsi che il proprietario terriero indennizzato trasmetta questa indennità ai conduttori interessati e impedire che la procedura d'espropriazione permetta di ottenere una riduzione supplementare dell'affitto quando si sia già tenuto

conto dell'inquinamento fonico in occasione del calcolo iniziale dell'affitto o in occasione di una domanda di riduzione precedente.

Tappe successive:

- Traduzione del rapporto in francese e in italiano.
- Dopo averlo discusso e modificato, la CAPTE approva l'avamprogetto il 29 maggio 2006.
- In seguito, la Commissione invia in consultazione l'avamprogetto modificato. Essa valuta i risultati della consultazione con l'aiuto del servizio competente dell'Amministrazione federale.
- Se del caso, la sottocommissione modifica l'avamprogetto in funzione dei risultati della consultazione. In ogni caso, la CAPTE deve pronunciarsi sulle modifiche proposte.
- Il progetto viene in seguito trasmesso simultaneamente al Consiglio nazionale e al Consiglio federale per parere, dopo di che il Consiglio nazionale può iniziare l'esame del progetto.

2 Diritto d'espropriazione

2.1 Espropriazione a causa delle immissioni in virtù del diritto svizzero d'espropriazione in vigore

2.1.1 Basi legali dell'espropriazione a causa delle immissioni⁵

L'espropriazione formale mediante soppressione dei diritti di difesa contro le immissioni eccessive inevitabili è disciplinata unicamente dall'articolo 5 LEspr. In virtù del capoverso 1 di questa disposizione, i diritti risultanti dalle disposizioni sulla proprietà fondiaria in materia di rapporti di vicinato e i diritti personali dei conduttori e degli affittuari del fondo da espropriare, possono in particolare formare oggetto dell'espropriazione dei diritti reali sui fondi. La norma non precisa a partire da quale carico di immissioni si giustifichi un'espropriazione né le condizioni alle quali un espropriato può pretendere un'indennità. Le espressioni “i diritti risultanti dalle disposizioni sulla proprietà fondiaria in materia di rapporti di vicinato” e “diritti personali dei conduttori e degli affittuari” utilizzate nella LEspr rimandano al diritto civile, ragione per la quale occorre riferirsi ad esso per determinarne il contenuto. Cosicché, l'articolo 684 capoverso 1 del Codice civile (CC, RS 210) prescrive che «ognuno è obbligato di astenersi da ogni eccesso pregiudicevole alla proprietà del vicino». Questi eccessi non devono essere valutati in funzione di un criterio generale in quanto l'articolo 684 capoverso 2 CC stipula non solo che l'effetto deve essere

⁵ Con espropriazione a causa d'immissioni si intende l'espropriazione formale mediante soppressione del diritto di difesa contro le immissioni eccessive inevitabili (cfr. URS EYMANN, Grundzüge des Enteignungsrechts in der Schweiz, URP [Umweltrecht in der Praxis] 2003 555-575, p. 567).

dannoso ma precisa anche che occorre tenere conto dell'uso locale, della situazione e destinazione dei fondi ⁶. In materia di protezione di diritto privato contro le immissioni, il Tribunale federale si fonda, da qualche tempo e sistematicamente, sui valori limite di esposizione al rumore fissati nel quadro del diritto pubblico, vale a dire nella legge sulla protezione dell'ambiente (LPAmb, RS 814.01) e nell'ordinanza sulla protezione contro l'inquinamento fonico (OIF, RS 814.41), per giungere alla differenziazione richiesta dall'articolo 684 capoverso 2 CC ⁷. Secondo questa prassi, le immissioni eccessive ai sensi della LPAmb e delle disposizioni esecutive corrispondenti possono essere oggetto del diritto d'espropriazione, vale a dire le immissioni che superano i valori limite fissati negli articoli 13-15 LPAmb⁸.

Dall'articolo 5 capoverso 2 LEspr si evince che non solo la soppressione definitiva, ma anche la soppressione temporanea dei diritti reali o di vicinato possono essere oggetto del diritto d'espropriazione⁹.

2.1.2 Espropriazione formale in occasione della costruzione di un'opera pubblica o a beneficio di una concessione

2.1.2.1 In generale

Dall'entrata in vigore della legge federale sul coordinamento e la semplificazione delle procedure d'approvazione dei piani del 18 giugno 1999¹⁰, la costruzione di opere e di installazioni pubbliche è soggetta a una procedura unificata disciplinata principalmente dalla procedura di approvazione dei piani della legge federale settoriale che regola la costruzione (legge federale sulle ferrovie, Lferr; legge federale sulle strade nazionali, LSN; LNA)¹¹. La parte della procedura di approvazione dei piani che riguarda l'espropriazione si basa sugli articoli 24a, 27, 30, 31, 41^{bis}, 89, 89^{bis} e 89^{ter} LEspr. In virtù di queste disposizioni, le (eventuali) domande d'indennità o di prestazioni in natura devono essere depositate entro lo stesso termine che si applica per le opposizioni al progetto. Ogni persona che non ha fatto opposizione entro questo termine è esclusa dalla procedura di espropriazione¹².

⁶ Cfr. in merito NICCOLÒ RASELLI, *Berührungspunkte des privaten und öffentlichen Immissionsschutzes*, DEP 1997 271-291, 278 ; nonché la DTF 5P.416/1995 (estratti pubblicati in URP 1997 150 ss.) ; HEINZ REY, *Die Bedeutung öffentlichrechtlicher Bestimmungen im privatrechtlichen Immissionsschutz*, in *Recht* 6/2000, p. 280 segg.

⁷ NICCOLÒ RASELLI, op. cit., p. 287 seg. ; DTF 5P.416/1995 (estratti pubblicati in URP 1997 150 segg.).

⁸ In ogni caso, nella misura in cui essi costituiscono in criterio di delimitazione ragionevole del superamento; in merito cfr. le critiche, con riferimento alla giurisprudenza, in PETER ETTLER, *Folgen der Sanierungslosigkeit aus der Sicht der Betroffenen*, URP 2003 576-600, 587 ; cfr. anche DANIEL GEBHARDT, *Abwehrrechte und Entschädigungen bei Baustellen*, URP 2002 388-416, p. 410.

⁹ DANIEL GEBHARDT, op. cit. 410-412 per quanto riguarda la soppressione temporanea dei diritti di vicinato da parte di cantieri.

¹⁰ RU 1999 3071 ; BBl 1998 2211.

¹¹ URS EYMANN, op. cit. p. 565 seg.

¹² Cfr. Quale esempio gli articoli 27 segg. LSN, gli articoli 18 segg. Lferr oppure gli articoli 37 segg. LNA.

2.1.2.2 Procedura in occasione di espropriazione a causa delle immissioni

Quando la costruzione di opere siffatte è soggetta all'esame dell'impatto sull'ambiente (EIA) ¹³, i piani pubblicati devono contenere le indicazioni e le carte sull'inquinamento fonico pronosticato¹⁴. Essi mostrano i luoghi in cui, secondo i calcoli fatti dal proprietario dell'opera, i valori limite delle immissioni, determinanti per un'espropriazione, dovrebbero essere superati. In tal modo, il proprietario dell'opera, predisponendo l'esposizione pubblica dei piani per questi progetti, è così in grado di determinare, per ogni parcella, i fondi e i diritti da espropriare.

L'autorità esecutiva, nel momento in cui approva i piani pubblicamente depositati, deve, conformemente all'articolo 37a OIF¹⁵, definire nella sua decisione concernente la costruzione, la modifica o il risanamento di un impianto, le immissione foniche consentite. Se essa segue le conclusioni del proprietario dell'opera, le immissioni foniche ammissibili autorizzate corrispondono a quelle rilevate dai piani depositati. Per contro, in caso di divergenza rispetto alla domanda del proprietario dell'opera, le immissioni foniche autorizzate possono anche differenziarsi da quelle contenute nella domanda del proprietario. Divergenze possono sorgere anche nel corso della procedura di ricorso. Quando l'istanza competente ammette un ricorso contro i piani o un regolamento di esercizio approvati dall'autorità esecutiva, ciò può comportare un aumento o una diminuzione dell'inquinamento fonico ammesso nelle zone situate nelle vicinanze dell'opera. In questi casi, l'inquinamento fonico definitivo autorizzato e passato in giudicato non corrisponde più a quello indicato nei piani pubblicamente depositati.

In questi casi, la certezza del diritto e l'articolo 29 LEspr¹⁶ impongono di determinare i cambiamenti intervenuti rispetto alla situazione pubblicata (i nuovi fondi interessati e i fondi che non sono più colpiti dall'inquinamento fonico eccessivo) e di modificare di conseguenza i piani pubblicamente depositati. Si procede inoltre nello stesso modo con gli altri fondi e diritti da espropriare: quando a causa dei cambiamenti emersi nel corso della procedura di approvazione dei piani o della procedura di ricorso che ne deriva non è più necessario espropriare certi fondi o diritti, questi devono essere ritirati dalla procedura di espropriazione. Per contro, qualora fondi o diritti supplementari siano interessati dai cambiamenti intervenuti, la procedura di deposito pubblico dei piani prevista dalla legge sulla espropriazione deve essere aperta ai nuovi proprietari interessati. In merito, non esiste alcuna differenza rispetto alla procedura che disciplina i casi di immissioni eccessive.

¹³ Ciò che risulta dall'Allegato dell'ordinanza relativa agli esami dell'impatto sull'ambiente (OEIA, RS 814.011).

¹⁴ Art. 36 segg. OIF (814.41)

¹⁵ RS 814.41(nella versione conf. al n. I dell'ordinanza del 1° settembre 2004, in vigore dal 1° ottobre 2004, RU **2004** 4167

¹⁶ DTF 111 Ib 15 segg.

Occorre pertanto garantire che il rimedio giuridico previsto dal diritto d'espropriazione sia automaticamente messo a disposizione mediante avviso personale ai proprietari che saranno colpiti dalle immissioni future dell'impianto. L'articolo 31 capoverso 1 LEspr è in tal senso imperativo: «Contemporaneamente alla pubblicazione dell'ufficio municipale l'espropriante deve trasmettere un duplo dell'avviso a tutti gli aventi diritto ad un'indennità risultanti dal registro fondiario o dai registri pubblici od a lui altrimenti noti, indicando ciò che egli chiede da ciascuno d'essi».¹⁷ Una decisione del Tribunale federale pubblicata nel 1985 respingeva ancora l'obbligo di inviare un avviso personale agli espropriati a causa dei calcoli spesso complicati da effettuare a tal fine. Il Tribunale federale riteneva all'epoca ammissibile che la questione venisse definita nel quadro di una procedura avviata dal proprietario interessato. Come abbiamo visto più sopra, questa argomentazione non regge più giusta l'applicazione della disposizione dell'articolo 31 capoverso 1 LEspr e per il fatto che, nel frattempo, l'articolo 37a OIF ha sancito che l'autorità esecutiva deve definire nella sua decisione le emissioni foniche autorizzate¹⁸.

Dall'entrata in vigore della legge federale sul coordinamento e la semplificazione delle procedure d'approvazione dei piani, la procedura di deposito pubblico dei piani costituisce un'importante cerniera fra i diversi piani relativi al progetto e necessari all'acquisizione dei diritti in occasione della costruzione di opere pubbliche o a beneficio di una concessione. Dato l'obbligo della definizione dell'inquinamento fonico nel catasto dei rumori e nella decisione dell'autorità esecutiva, occorre procedere nello stesso modo per quanto attiene all'acquisizione dei diritti di difesa dei confinanti.

Ne consegue che l'accesso alla procedura e al diritto di tutte le persone interessate dalle espropriazioni a causa delle immissioni è notevolmente migliorato. Si apre in tal modo un rimedio giuridico quasi automatico agli interessati nella procedura di deposito pubblico dei piani. Essi non hanno più bisogno di far valere individualmente le loro rivendicazioni successivamente, quando hanno l'impressione che il rumore o altre immissioni dell'impianto interessato sono diventate eccessive. Alla rivendicazione individuale succede, dopo aver ricevuto un avviso personale, la notifica di pretese. Questo accesso semplificato e unificato al diritto comporta tuttavia un prezzo. In effetti, chi non notifica le proprie pretese entro 30 giorni perde, di regola, la possibilità di far valere i propri diritti. La certezza del diritto ne risulta ciò nonostante migliorata. Questa procedura permette di chiarire rapidamente la situazione degli espropriati e di colui che espropria per quanto riguarda i loro diritti e obblighi giuridici. Nel contempo, essa attua la garanzia della proprietà ai sensi dell'articolo 35 della Costituzione federale (Cost.) costituendo un quadro adeguato della garanzia del valore dell'articolo 26 capoverso 2 Cost.

¹⁷ Cfr. in merito PETER ETTLER op. cit. p. 593 seg. ; URS EYMANN p. 565 seg.

¹⁸ ZBl n° 86, p. 157 seg. ; cfr. in merito le osservazioni critiche di PETER ETTLER, op. cit. p. 595 e URS EYMANN, op. cit. p. 569.

2.1.2.3 Prassi in materia di espropriazione a causa delle immissioni

Nella prassi, non è ancora garantito che tutti i vicini situati nel perimetro di un nuovo impianto nel quale i valori limite delle immissioni sono superati ricevano un avviso personale e siano in tal modo invitati a partecipare alla procedura di ricorso in occasione dell'esposizione pubblica del progetto. Le autorità competenti per l'approvazione dei piani concentrano ancora troppo spesso la loro attenzione sull'acquisizione dei terreni necessari alla realizzazione di un progetto e paventano gli oneri legati alla funzione, percepita come un doppione, che essi dovrebbero esercitare in seno alla procedura di esposizione dei piani prevista dal diritto d'espropriazione. Esse si fondano troppo volentieri sul decreto del Tribunale federale summenzionato al numero 2.1.2.2 che sembra esonerarle tuttora da questo obbligo¹⁹.

Vi si aggiunge il fatto che il capitolo III della LEspr non menziona espressamente che l'acquisizione dei diritti di difesa soppressi contro le immissioni eccessive deve essere dichiarata nell'elenco dei diritti espropriati e che i loro proprietari devono a loro volta esserne informati mediante avviso personale. Ciò non è sorprendente nella misura in cui il legislatore storico non aveva dimestichezza con le espropriazioni a causa delle immissioni. A proposito, gli articoli 27 e 31 LEspr possono essere facilmente precisati e adeguati alla procedura di deposito ordinario dei piani della legge federale settoriale che disciplina la costruzione interessata (Lferr, LSN, LNA).

2.2 Estinzione delle pretese a causa della soppressione dei diritti di difesa

2.2.1 Problematica

Il Tribunale federale, nel suo DTF 124 II 543 concernente la prescrizione delle pretese d'indennità in relazione con l'esercizio dell'aeroporto di Ginevra-Cointrin, ha deciso che le pretese di confinanti con impianti di trasporto rumorosi siano prescritte per cinque anni a partire dal momento in cui siano oggettivamente appurabili la specialità delle immissioni e il carico dell'inquinamento. Nel suo principio, questa giurisprudenza è stata confermata nel DTF 130 II 994 segg. (Opfikon-Glattbrugg). Dato che nel caso di Ginevra-Cointrin il momento della constatazione oggettiva non era chiaro, il Tribunale federale lo ha collegato al primo deposito di piani relativo alle zone di rumore²⁰ fondato sul diritto dell'aviazione e non coordinato con una procedura di deposito di piani del diritto d'espropriazione, vale a dire nel 1987, e ha informato i proprietari confinanti che avevano annunciato le loro pretese dopo il mese di settembre del 1992 che, in applicazione della sua prassi da allora costante²¹, tali pretese erano prescritte. Nel caso di Opfikon-Glattbrugg, si è sostenuto per contro che il carico dei danni non poteva essere oggettivamente constatato se non a

¹⁹ Cfr. URS EYMANN, op.cit. p. 565 seg. In merito all'atteggiamento troppo centrato sul progetto di costruzione e sull'acquisto dei diritti relativi.

²⁰ Secondo gli articoli 42 segg. LNA.

²¹ Cfr. In particolare le decisioni non pubblicate 1E.6/1999, 1E.9/1999 del 24 dicembre 1999 e 1E.7/1999 del 21 febbraio 2000.

partire dal raddoppio del numero dei decolli nel 1997, e che il termine di prescrizione aveva cominciato a decorrere solo da quel momento.

Il Consiglio federale ha emanato i valori limite d'immissione per gli aeroporti nell'Allegato 5 dell'OIF soltanto il 12 aprile del 2000. Questi valori limite erano molto elevati (67 db(A) Leq al giorno) e il Tribunale federale, nella sua decisione dell'8 dicembre 2000²², li ha ridotti a 60 db(A) Leq (GS²³ II) e a 65 db(A) Leq (GS III). In funzione di questi valori limite d'immissione definitivi, l'OIF è stata modificata solo il 30 maggio 2001, e la modifica è entrata in vigore il 1° giugno 2001²⁴. Questi valori limite d'immissione determinano, ai sensi della prassi costante del Tribunale federale, se una violazione di diritti di vicinato è eccessiva e se essa giustifica il versamento di un'indennità d'espropriazione. I cittadini sono rimasti molto a lungo nell'incertezza per quanto concerne i valori limite d'immissione che dovevano entrare in vigore per gli aeroporti²⁵. La non fissazione di questi valori faceva mancare un elemento indispensabile per la determinazione della gravità del carico inquinante secondo la giurisprudenza in materia di diritto d'espropriazione del Tribunale federale e, pertanto, impediva di valutare le possibilità di successo di una domanda d'indennità d'espropriazione. Il Tribunale federale, fondando le sue decisioni in materia di prescrizione non sul momento in cui i valori limite vengono superati ma su quello in cui la specialità delle immissioni e la gravità del carico sono oggettivamente constatabili, recede rispetto dalla sua prassi invalsa da lungo tempo.

Il termine di prescrizione di cinque anni applicato dal Tribunale federale, quale libera decisione di diritto, non risulta ben fondata anche nel campo del diritto pubblico, per il quale il termine di prescrizione per le prestazioni uniche è in generale di dieci anni. Inoltre, il Tribunale federale ha fissato a dieci anni il termine di prescrizione dell'indennità per espropriazione materiale²⁶.

Inoltre, il Tribunale federale non tiene conto del fatto che le pretese secondo il diritto di vicinato (art. 679 e 684 CC) non si prescrivono fintanto che il danno perdura²⁷.

Con tutte le incertezze menzionate, non si poteva esigere che un proprietario si lanciasse in una procedura d'indennità. Inoltre, il termine di prescrizione di cinque anni introdotto dal Tribunale federale è privo di ogni fondamento legale e viola l'articolo 26 Cost. In uno Stato di diritto, privare i cittadini del loro diritto a un'indennità per il deprezzamento dei loro fondi a causa dell'esercizio di aeroporti,

²² DTF 126 II 522, E. 46 = URP 2001 117 estratti

²³ Il grado di sensibilizzazione (da I a IV) determina la quantità di rumore massimo che può essere tollerato in una data zona.

²⁴ RU 2001 1610.

²⁵ La LPAmb è entrata in vigore il 1° gennaio 1985, l'OIF è stata emanata il 15 dicembre 1986 ed è entrata in vigore il 1° aprile 1987. Gli Allegati 3 e 5 di questa ordinanza contenevano i valori limite d'esposizione al rumore del traffico stradale, delle ferrovie, dei campi d'aviazione e degli aeroporti regionali. I limiti di esposizione al rumore degli aeroporti nazionali non sono stati aggiornati se non quattordici anni dopo.

²⁶ DTF 108 Ib 334.

²⁷ DTF 109 II 418 e 81 II 439 segg.; cfr. in merito anche HEINZ REY, Kommentar zum Schweizerischen Privatrecht, N 29 seg. e, in generale sul sistema delle azioni previste in materia, N 4 segg. In merito all'articolo 679 CC.

profittando del fatto che, fiduciosi nella giurisprudenza del Tribunale federale, essi attendevano la fissazione dei valori limite dell'inquinamento fonico indispensabili per la determinazione delle loro pretese, è inquietante.

La DTF 124 II 543 concernente la prescrizione non è a sua volta coerente con la giurisprudenza del Tribunale federale che, nei settori stradale e ferroviario, rifiuta le pretese d'indennità adducendo il motivo che esse sono premature fino a quando non sia stata constatata mediante una procedura idonea l'impossibilità di adottare i provvedimenti di risanamento necessari²⁸. Dato che alcune pretese sono state giudicate premature mentre altre erano già state prescritte, i proprietari confinanti di un aeroporto si trovavano dunque in una situazione delicata in quanto era difficile per essi prevedere l'esito della loro domanda.

La decisione concernente la prescrizione non è pertanto coerente con il principio secondo il quale le pretese civili non devono essere disattese ricorrendo a mezzi sleali sia per quanto riguarda la sostanza o la procedura²⁹. Poiché non è possibile attendersi dal Tribunale federale l'elaborazione di una soluzione globale di questa problematica (nel DTF 130 II 394 segg., p. 406, esso constata espressamente le lacune della legislazione), spetta al legislatore provvedere alla certezza del diritto e completare la LEspr mediante una disposizione trasparente che disciplini l'estinzione delle pretese a causa della soppressione dei diritti di difesa.

2.2.2 Pretese d'indennità: estinzione per superamento del termine

Quando un rimedio giuridico è formalmente aperto nella procedura di deposito dei piani alle persone interessate da un'espropriazione a causa delle immissioni, come è proposto nel numero 5.1 più sotto, esse sono tenute a notificare le loro pretese d'indennità entro il termine previsto. Le pretese non notificate entro questo termine si estinguono conformemente alle disposizioni degli articoli 35-41 LEspr.

In virtù dell'articolo 41 LEspr, una domanda d'indennità può essere inoltrata anche dopo la scadenza del termine unicamente quando un interessato fornisca la prova che egli è stato, senza sua colpa, impedito di far valere la sua pretesa (cpv. 1, lett. a). Le condizioni da adempiere in tali casi sono severe. Inoltre, una domanda può anche essere notificata se il deposito dei piani era erroneo o quando un danno dell'espropriato, che al momento del deposito dei piani o dell'avviso personale non era prevedibile, si riveli solo durante la costruzione dell'opera o dopo la sua esecu-

²⁸ DTF 123 II 560; nella sua decisione 124 II 293 ss. 338, il Tribunale federale ha ritenuto in sostanza che la notifica di una pretesa d'indennità per espropriazione formale a causa dell'inquinamento fonico derivante dall'ampliamento dell'aeroporto di Zurigo-Kloten fosse prematura in quanto non era iniziato il decorso di nessun termine per il risanamento benché nel 1995 e 1997, pretese siffatte fossero state ammesse nelle sue decisioni concernenti l'aeroporto di Ginevra-Cointrin (DTF 121 II 317 e 122 II 337, consid. 7).

²⁹ Articolo 29 Cost. e articolo 6 Convenzione europea dei diritti dell'uomo; J.P. MÜLLER, Grundrechte der Schweiz, Berna 1999, p. 495 segg.; decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo del 16 dicembre 1992 nella causa Geouffre de la Pradelle contro la Francia.

zione o come conseguenza dell'uso dell'opera stessa. (art. 41 cpv. 1 lett. b LEspr). Cosicché, in virtù del presente progetto di revisione, la situazione relativa ai fondi, ma da ora in poi anche relativa ai diritti di vicinato da espropriare, è chiaramente definita alla conclusione della procedura di deposito dei piani d'espropriazione. Il progetto migliora pertanto in maniera significativa la certezza del diritto per quanto concerne i rapporti fra proprietari d'impianto e confinanti a profitto delle due parti.

2.2.3 Prescrizione di pretese d'indennità: deroghe

A causa del primato della perenzione introdotta dalla nuova regolamentazione proposta nel numero 5.1, la prescrizione delle pretese d'indennità per espropriazioni a causa delle immissioni che non state considerate nella procedura di deposito dei piani non dovrebbe più intervenire a titolo eccezionale, segnatamente nei due casi seguenti:

si presenta, ad esempio, una situazione nella quale il deposito dei piani era erroneo o le immissioni o il danno, la cui gravità non poteva essere prevista, non hanno colpito l'espropriato se non dopo la conclusione dell'opera e in seguito alla sua utilizzazione. Questa situazione è tipica delle infrastrutture di trasporto che registrano un aumento progressivo di immissioni. A seconda delle previsioni fatte nell'ambito della procedura di deposito dei piani, può capitare, col passare del tempo, che il danno subito da un espropriato sia diverso da quello che era stato ammesso in occasione della procedura di espropriazione. In tal modo, il valore limite delle immissioni può non essere raggiunto per un proprietario che era stato espropriato, mentre fondi che non erano stati considerati dal diritto di espropriazione in occasione del deposito dei piani possono ulteriormente trovarsi esposti a immissioni superiori a quelle stabilite dal valore limite. Questi casi non dovrebbero tuttavia essere molto frequenti in quanto il Livello sonoro energetico medio equivalente (Leq), utilizzato per determinare il valore limite d'immissione, non reagisce se non debolmente all'aumento del traffico. Un raddoppio del traffico, ad esempio, non provoca altro che un aumento del rumore di 3 dB(A) Leq.

Esistono anche situazioni transitorie. Il deposito dei piani del progetto è avvenuto prima dell'entrata in vigore del presente progetto di revisione, ragione per cui non è stato coordinato con una procedura di deposito dei piani nel quadro del diritto d'espropriazione. Non è il caso di procedere a questo deposito di piani a cose fatte, poiché sarebbe sproporzionato dover riprendere quasi tutti i progetti d'infrastrutture destinate ai trasporti soggetti all'EIA. In tutti questi casi, e il loro numero non è insignificante, occorrerà tuttavia provvedere affinché i proprietari interessati non siano più impediti nel far valere le loro pretese a causa di prescrizione finché non vi è stato deposito pubblico di piani conformemente alla LEspr. In effetti, la discriminazione di questi proprietari rispetto a quelli che, in futuro, potranno beneficiare di una procedura di deposito di piani combinata violerebbe il principio dell'eguaglianza giuridica sancita dall'articolo 8 Cost.

È di conseguenza giustificato, come lo chiede il promotore dell'iniziativa, impedire le eccezioni di prescrizione finché non vi sia stato deposito di piani – come avveniva con la prassi precedente - o quando un proprietario non vi sia stato associato. Il nuovo articolo 41^{bis} LEspr proposto nel quadro del presente progetto deve permettere la subordinazione di eccezioni di prescrizione al deposito ordinario di piani d'espropriazione ai sensi dell'articolo 27 segg. LEspr.

2.3 Disciplinamento speciale per le pretese considerate definitivamente prescritte

2.3.1 Problematica

I proprietari i cui fondi confinano con l'aeroporto di Ginevra-Cointrin, e le cui domande d'indennità sono già state respinte sotto il regime della prescrizione applicato finora dal Tribunale federale, non beneficerebbero da un'attuazione rigida dell'iniziativa, in quanto la revisione delle decisioni del Tribunale federale, in base a una modifica del diritto entrata in vigore nel frattempo, non è possibile³⁰. Questo decorso della situazione in sé non ha niente di particolare. Numerose revisioni di leggi comportano un'ineguaglianza di trattamento a seconda del diritto applicato: diritto previgente o nuovo diritto.

Tuttavia, dopo l'entrata in vigore della presente revisione, altri proprietari che finora non avevano fatto valere pretese, potranno essere soddisfatti dato che l'ostacolo della prescrizione introdotta da oltre dieci anni – nel settembre del 1992 – sarà rimosso. L'ineguaglianza di trattamento non riguarderà dunque soltanto pochi casi, vicini alla data limite che separa il diritto previgente dal nuovo diritto. Al contrario, questa ineguaglianza di trattamento si estenderà a molti anni addietro.

2.3.2 Correzione di una situazione di fatto duratura valutata in base alla legislazione attuale

Nel contesto di una modifica del diritto, definire se un fatto debba essere giudicato in base alla legislazione attuale o se sia opportuno applicare il nuovo diritto potrebbe suscitare controversie. Importa pertanto rispondere espressamente alle principali domande legate al regime transitorio.

L'applicazione delle nuove disposizioni istituite con la presente iniziativa alle domande d'indennità per espropriazione a causa delle immissioni già prescritte in virtù della giurisprudenza attuale, nella misura in cui tale applicazione non lede diritti acquisiti, non dovrebbe porre problemi in quanto il nuovo diritto è applicabile a situazioni sorte nell'ambito del diritto previgente e che perdurano sotto il nuovo diritto (retroattività impropriamente detta che si applica agli eventi di durata

³⁰ Cfr. i motivi di revisione formulati in maniera molto restrittiva nell'articolo 136 della legge federale sull'organizzazione giudiziaria (organizzazione giudiziaria, OG). Contro queste decisioni del Tribunale federale sono stati depositati alcuni ricorsi presso la Corte europea dei diritti dell'uomo a Strasburgo. Si ignora quando la Corte europea dei diritti dell'uomo si pronuncerà in merito a questi ricorsi. Nel caso di una loro fondatezza, la revisione delle decisioni di cui si parla sarebbe ammessa in virtù dell'articolo 139a OG.

indeterminata)³¹. Dato che si tratta di indennità per la soppressione duratura dei diritti di difesa, vale a dire per emissioni foniche continue³², i proprietari terrieri le cui domande d'indennità sono state respinte sotto il regime della prescrizione applicato finora dal Tribunale federale, possono far riesaminare le loro pretese secondo il nuovo diritto. Per contro, l'applicazione retroattiva del nuovo diritto a situazioni già definite sarebbe inconciliabile con i principi della certezza del diritto³³, dell'eguaglianza giuridica³⁴ e della buona fede³⁵, e non potrebbe essere ammessa se non a condizioni molto restrittive³⁶.

La situazione giuridica transitoria delle pretese in materia d'indennità che, nel corso degli ultimi anni, erano già state respinte in maniera definitiva in virtù del regime della prescrizione applicato finora dal Tribunale federale, è più complessa. Essa riguarda in particolare i proprietari di fondi nelle vicinanze dell'aeroporto di Ginevra-Cointrin. Secondo la dottrina amministrativa, le sentenze dei tribunali amministrativi e delle commissioni di ricorso indipendenti dell'Amministrazione sono materialmente definitive nel senso che, fatta salva una revisione³⁷, non possono per principio essere revocate³⁸. Tuttavia, quando la sentenza di un tribunale amministrativo ha instaurato una situazione duratura, non è possibile vietare all'Amministrazione di fondarsi su nuove circostanze e di emettere una decisione che, in definitiva, annulli quella sentenza³⁹. A titolo eccezionale, la revisione del diritto che sottende alla prima decisione può essere considerata quale modifica essenziale della situazione⁴⁰. In tal modo, i casi nei quali il diritto all'indennità è stato negato hanno costituito una situazione duratura in quanto le indennità respinte avrebbero costituito una contropartita della soppressione duratura dei diritti di difesa, ossia dell'inquinamento fonico permanente dovuto al traffico aereo.

L'ineguaglianza di diritto sarebbe notevole se proprietari, che non hanno notificato pretese prima dell'entrata in vigore della revisione proposta dal presente progetto beneficiassero di indennità, ma che tuttavia non fosse possibile riprendere la

³¹ Cfr. la DTF 126 V 134, p. 135 ; DTF 118 Ia 245, p. 255, nonché ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 4^a edizione, Zuri-go/Basilea/Ginevra 2002, N 337.

³² Che l'indennità d'espropriazione non sia versata soltanto per una singola occasione, ma quale risarcimento per la soppressione duratura dei diritti di difesa, si evince anche dall'articolo 17 L'Espr, il quale prevede l'indennità in denaro può essere versata anche sotto forma di capitale o di rendita.

³³ Che deriva dallo Stato di diritto sancito nell'articolo 5 Cost.

³⁴ Articolo 8 Cost.

³⁵ Articolo 9 Cost.

³⁶ DTF 125 I 182, p. 186 ; DTF 122 V 405, p. 408 nonché ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER, op. cit., N 330.

³⁷ La revisione di decisioni del Tribunale federale sulla base di una modifica del diritto intervenuta nel frattempo è tuttavia impossibile (cfr. i motivi di revisione molto restrittivi formulati nell'articolo 136 OG). Ricorsi concernenti decisioni del Tribunale federale che respingevano le domande d'indennità di proprietari confinanti dell'aeroporto di Ginevra-Cointrin sono stati depositati presso la Corte europea dei diritti dell'uomo a Strasburgo. Si ignora quando la Corte europea dei diritti dell'uomo si pronuncerà in merito a questi ricorsi. Nel caso di una loro fondatezza, la revisione delle decisioni di cui si parla sarebbe ammessa in virtù dell'articolo 139a OG.

³⁸ ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER, op. cit., N 1025.

³⁹ Ad esempio un'autorizzazione per l'installazione e l'esercizio di certi apparecchi automatici per giocare, cfr. DTF 97 I 748, p. 752.

⁴⁰ DTF 109 Ib 246, p. 253.

procedura di coloro la cui domanda è già stata definitivamente respinta a causa del regime della prescrizione applicata in precedenza dal Tribunale federale. In tal caso, l'ineguaglianza che scaturirebbe dalla revisione non riguarderebbe soltanto alcuni casi. Al contrario, la rimozione dell'ostacolo della prescrizione la farebbe risalire a molti anni indietro. Inoltre, in un caso analogo di domanda respinta a causa di una prassi rigida in materia di prescrizione, è già capitato che il Tribunale federale⁴¹ considerasse scioccante che le situazioni che sono all'origine della revisione della legge non possano essere rivalutate secondo il nuovo diritto.

Al fine di evitare questa durezza eccessiva, il progetto propone l'elaborazione di una disposizione transitoria che chiarisca la situazione sul piano giuridico.

2.4 Trasmissione dell'indennità d'espropriazione ai conduttori e affittuari

2.4.1 Problematica

I membri della sottocommissione sono stati unanimi nel considerare che la trasmissione dell'indennità d'espropriazione ai conduttori e agli affittuari, che devono effettivamente sopportare l'inquinamento fonico eccessivo, pone un problema urgente che coinvolge lo Stato di diritto. I conduttori o gli affittuari non hanno direttamente diritto a indennità se non nel caso di estinzione anticipata del contratto di affitto (art. 23 cpv. 2 LEspr). Secondo la giurisprudenza, i conduttori o affittuari possono certamente far valere la pretesa a un'indennità qualora l'espropriazione violi i loro diritti contrattuali – i danni dovuti all'inquinamento fonico eccessivo ne fanno parte. Questo diritto è tuttavia limitato alla durata del contratto ossia al successivo termine di disdetta; questa durata residua deve comunque essere rilevante, senza di che nessuna indennità è dovuta⁴². In generale, conduttori e affittuari non possono di conseguenza pretendere un'indennità d'espropriazione. A certe condizioni, il proprietario terriero può ottenere il versamento di un'indennità quale compensazione dei diritti di vicinato che gli sono stati soppressi a causa delle immissioni (foniche) eccessive. Occorre perciò definire le modalità che permettano a conduttori e affittuari di beneficiare delle indennità versate ai proprietari.

2.4.2 Contenuto del nuovo disciplinamento

Il nuovo disciplinamento definisce, da un lato, la destinazione delle indennità d'espropriazione versate – riduzione dell'affitto o della pigione – e, dall'altro, garantisce l'attuazione di questa disposizione. Il progetto non propone l'istituzione di un nuovo diritto di proprietà. Il proprietario terriero rimane titolare del diritto all'indennità e i diritti risultanti dalle disposizioni sulla proprietà fondiaria in materia

⁴¹ Quando il diritto alla rendita per vedove è stato esteso alle vedove con bambini adottati, il Tribunale federale ha ammesso il diritto alla rendita di una vedova la cui domanda era stata respinta otto anni prima secondo il diritto previgente, cfr. DTF 99 V 200, p. 205.

⁴² DTF 106 Ib 227 et 251.

di diritti di vicinato continuano ad essere oggetto dell'espropriazione. I conduttori o affittuari non partecipano pertanto alla procedura d'espropriazione. I loro diritti in materia sono disciplinati dalle disposizioni (restrittive) degli articoli 5 e 23 capoverso 2 LEspr. La revisione ha lo scopo di legare il versamento dell'indennità per i fondi affittati o locati a una riduzione di affitto o pigione corrispondente. Essa vuole inoltre introdurre un controllo che permetta di garantire l'utilizzazione conforme dell'indennità. Il solo obbligo imposto al proprietario terriero di ridurre l'affitto o la pigione non è sufficiente in quanto conduttori e affittuari tutelati dalla disposizione sono esclusi dalla procedura d'espropriazione e non sono, di conseguenza, informati sull'esito di quest'ultima. L'esecuzione della legge deve dunque permettere di controllare se i proprietari interessati adempiono effettivamente l'obbligo imposto ossia di trasferire il risarcimento (economico) ai loro conduttori e affittuari. Di conseguenza, il disciplinamento dell'esecuzione prevede che l'indennità possa essere versata soltanto se l'avente diritto fornisca la prova che ha utilizzato l'indennità conformemente alla nuova disposizione.

Perciò, la trasmissione dell'indennità d'espropriazione al conduttore o all'affittuario può essere effettuata soltanto se le immissioni non sono ancora state prese in considerazione nel calcolo dell'affitto o della pigione. Il nuovo disciplinamento tiene conto di questa situazione, che dovrebbe ricorrere frequentemente data la lunga durata delle procedure d'espropriazione in quanto l'obbligo del locatore di trasmettere l'indennità è soggetto a una riserva adeguata per quanto riguarda il suo principio e la sua entità.

2.4.3 Conduttori danneggiati dall'inquinamento fonico: soluzione secondo il diritto d'espropriazione al posto del diritto di locazione

La trasmissione delle indennità per espropriazione a causa delle immissioni da parte del proprietario terriero ai conduttori e affittuari potrebbe essere disciplinata secondo il diritto di locazione o secondo il diritto d'espropriazione. In virtù del diritto in vigore, il conduttore o l'affittuario colpito dalle immissioni eccessive dispone già dei diritti derivanti dai difetti previsti dal diritto di locazione (art. 259d e f CO). Nel diritto di locazione, le condizioni per la concessione di una riduzione dell'affitto non sono le stesse di quelle che regolano l'indennità d'espropriazione. Sarebbe pertanto auspicabile che la regolamentazione permettesse di coordinare il diritto d'espropriazione e il diritto di locazione. L'esame di una regolamentazione siffatta ha permesso di constatare che il coordinamento mirato avrebbe bisogno di una revisione approfondita del diritto di locazione e/o del diritto d'espropriazione; inoltre, essa sarebbe ugualmente gravosa e suscettibile di allungare le procedure, fatto che non andrebbe a favore dell'interesse di conduttori e affittuari. Una soluzione unicamente a livello del diritto di locazione sarebbe a sua volta complessa e non del tutto soddisfacente. La creazione di un nuovo elemento che giustifichi una riduzione dell'affitto implicherebbe la necessità di chiarire la relazione esistente con le riduzioni attualmente in vigore, che d'altronde non potrebbero in nessun caso essere ristrette a scapito dei conduttori e degli affittuari. A ciò si aggiunge il fatto che le riduzioni previste dal diritto di locazione non sono accordate se non a condizione

che il conduttore o l'affittuario le facciano valere, se del caso per via giudiziaria. Il diritto di locazione è fondato in effetti sul principio della contestazione, e l'idea che il locatore debba modificare di propria iniziativa il contratto di locazione a favore del conduttore o dell'affittuario gli è estranea. L'obiettivo mirato - ossia la trasmissione (automatica) di un'indennità al conduttore o all'affittuario interessato - è più facile da realizzare ricorrendo a una modifica della legge sulla espropriazione.

3 Diritto sul trasporto aereo

La LNA riveduta in relazione con la legge federale sul coordinamento e la semplificazione della procedura di approvazione dei piani è in vigore dal 1° gennaio 2000. Questa legge non prevede il coordinamento con la LEspr anche in caso di modifica del regolamento di esercizio degli impianti che avrebbe incidenze considerevoli sull'inquinamento fonico (art 36c LNA e art 23 segg. dell'ordinanza sull'infrastruttura aeronautica, OSIA), benché l'EIA - obbligatorio per queste modifiche - raffiguri queste incidenze in maniera cartografica e costituisca la base di un nuovo catasto in materia di inquinamento fonico. Per contro, gli articoli 37a segg. della LNA riveduta sanciscono che, per gli aeroporti, la procedura d'approvazione dei piani deve essere coordinata con la procedura di deposito dei piani secondo la LEspr. Il legislatore ha voluto in tal modo garantire che i diritti di vicinato, trattandosi di aeroporti, siano esaminati contemporaneamente all'approvazione dei piani e che i confinanti non possano far valere i diritti reali se non nell'ambito di una procedura conforme alla LNA e alla LEspr.

La procedura scaglionata applicata per l'approvazione della quinta tappa di ampliamento dell'aeroporto di Zurigo (domanda di una concessione quadro nel 1994, domanda di una concessione di costruzione per il Dock Midfield nel 1998) è stata ancora regolamentata secondo il diritto previgente. Non vi è stato coordinamento con la procedura prevista dalla LEspr. La LNA riveduta non prevede a sua volta il coordinamento con la LEspr (art. 36c LNA e art. 23 segg. OSIA) per l'approvazione futura del nuovo regolamento di esercizio nella sua versione definitiva.

Modifiche semplici del regolamento d'esercizio possono pure provocare l'inquinamento fonico eccessivo di nuove zone in prossimità di altri aeroporti. Per questi casi non è prevista alcuna procedura coordinata con la LEspr.

In caso di modifica del regolamento d'esercizio, i proprietari non saranno dunque informati del loro diritto a un'indennità per diminuzione del valore ai sensi dell'articolo 5 LEspr e dovranno continuare a notificare essi stessi le loro pretese. Chi non si difende non ottiene nulla. Le persone che non hanno dimestichezza con questo genere di affari non otterranno nulla. Una procedura siffatta è contestabile in uno Stato di diritto; essa è d'altronde contraria all'articolo 26 capoverso 2 Cost. che sancisce il principio dell'obbligo di indennità e dell'obbligo di contribuire all'ottenimento di questa indennità (art. 35 Cost.). La LEspr e le procedure combinate d'espropriazione e di deposito dei piani previste dalla legge federale sul coordinamento e la semplificazione delle procedure di approvazione dei piani fissano le norme in materia. In occasione dell'emanazione di questa legge si è evidentemente dimenticato che le modifiche del regolamento d'esercizio degli aeroporti titolari di una concessione sono sempre legate alla pianificazione del

territorio se un EIA dev'essere effettuato. Di conseguenza, queste modifiche devono essere coordinate con la LEspr.

La LNA deve dunque essere modificata in maniera tale da permettere che non solo i piani depositati per progetti concernenti gli aeroporti, ma anche le modifiche dei regolamenti d'esercizio degli aeroporti che incidono notevolmente sull'inquinamento ambientale siano oggetto, nel quadro di una procedura coordinata, di una valutazione fondata sul diritto d'espropriazione (cfr. il n. 5.2 per quanto attiene alla proposta concreta).

L'UFAC e la sottocommissione sono d'accordo sul fatto che, nel quadro della presente revisione centrata su questioni particolari del diritto d'espropriazione, le modifiche della LNA siano ridotte all'indispensabile. Basterebbe, di per sé, dichiarare che le disposizioni degli articoli 37 e seguenti della LNA sono applicabili per analogia al coordinamento tra la procedura d'approvazione dei piani e la procedura d'espropriazione per gli aeroporti. Un rinvio globale di questo tipo sarebbe però impreciso e spetterebbe alla giurisprudenza colmare le lacune che sussisterebbero a causa delle differenze tra lo svolgimento della procedura di approvazione dei piani e quello della procedura di approvazione di modifiche importanti del regolamento d'esercizio. Dal punto di vista legislativo, sarebbe opportuno evitare le incertezze del diritto che ne potrebbero derivare.

La sottocommissione, d'intesa con l'OFAC, ha deciso di regolamentare la procedura relativa alle modifiche importanti del regolamento d'esercizio mediante disposizioni specifiche (art. 36d-36i LNA). Essa si è tuttavia premurata di riprendere, nella misura del possibile, il testo e la struttura delle disposizioni dell'articolo 37 segg. che disciplinano la procedura di approvazione dei piani.

Il raggruppamento prospettato delle disposizioni simili delle due procedure di approvazione è stato tuttavia respinto. Questa decisione era stata presa in particolare per ragioni sistemiche: il capitolo della LNA dedicato alle infrastrutture separa l'esercizio e la procedura di approvazione dei piani che costituiscono ciascuna una parte distinta e il loro raggruppamento parziale andrebbe a detrimento della chiarezza. Inoltre, l'Amministrazione federale prevede in ogni caso di rivedere la LNA in più tappe. Anche la procedura per gli aeroporti dovrà essere adeguata. Questa ampia revisione non dovrà essere anticipata nell'ambito del trattamento dell'iniziativa parlamentare Hegetschweiler.

La LNA prevede diverse approvazioni del regolamento d'esercizio. Secondo l'articolo 36c capoverso 4 LNA, la prima approvazione del regolamento d'esercizio di un aeroporto si svolge nel quadro dell'approvazione dei piani di progetto di allestimento o di modifica di un impianto aeroportuale. Dato che l'approvazione dei piani di progetto avvia anche la procedura d'espropriazione, la quale in virtù della nuova disposizione dell'articolo 31 capoverso 1 LEspr deve essere estesa anche ai proprietari interessati dalla soppressione dei diritti di vicinato, basta dunque regolamentare la procedura d'approvazione relativa alle modifiche importanti del regolamento d'esercizio.

A proposito dei controargomenti del Consiglio federale e dell'Amministrazione

L'attuazione dell'iniziativa non comporta problemi preliminari insolubili. Non è pertanto possibile seguire l'argomentazione del Consiglio federale nella sua risposta all'interrogazione semplice 01.1062 Hegetschweiler. In virtù degli articoli 36c e 36d LNA e degli articoli 23 segg. OSIA, i nuovi regolamenti d'esercizio sono ugualmente sottoposti a un EIA e devono essere esposti pubblicamente e approvati. Attraverso l'EIA si stabiliscono le zone esposte a immissioni che superano i valori limite. L'inquinamento fonico calcolato può essere facilmente raffigurato in maniera cartografica per ogni parcella. In tal modo, l'autorità competente per l'approvazione dei piani può individuare i proprietari terrieri che devono essere considerati per una procedura d'espropriazione formale. Si tratta, in fin dei conti, di fare in modo che questi proprietari siano consultati nel quadro di una procedura formale senza che ciascuno di essi sia obbligato a intervenire personalmente. Ciò non graverà più di tanto le autorità preposte all'approvazione dei piani, in particolare l'UFAC. Esse non dovranno esaminare le pretese d'indennità notificate per quanto riguarda la sostanza, ma dovranno vigilare affinché le esigenze formali di notificazione siano rispettate, in particolare per quanto concerne i termini, e che il piano d'espropriazione sia corretto. Le pretese notificate saranno in seguito trasmesse alla Commissione federale di stima competente per il prosieguo della procedura. Questi compiti possono essere eseguiti «in serie», in occasione della lettura dei ricorsi contro i piani depositati. In ogni caso, il fatto che la riforma comporti un aumento degli oneri non dovrebbe essere decisivo, in quanto il diritto all'indennità è garantito dalla Costituzione. Inoltre, il fatto di ricevere tutte le domande d'indennità notificate raggruppate in un solo pacchetto sgrava la Commissione federale di stima che non deve più confrontarsi con pretese notificate individualmente. Il lavoro supplementare non dovrebbe dunque essere eccessivo.

Se è vero che il traffico aereo è sottoposto a fluttuazioni maggiori rispetto al traffico ferroviario o stradale, occorre comunque insistere in tal senso (come nel rapporto sulla politica aeronautica della Svizzera 2004, FF 2005 1599 segg.) sulla necessità di un coordinamento con la pianificazione del territorio (piani direttori, piani di utilizzazione e piani settoriali). Ciò s'impone già per il fatto che, in virtù dell'articolo 24 LPAmb, il valore limite per le immissioni foniche (ossia il valore di pianificazione) è ugualmente determinante per i divieti di costruzione nonché per i cambiamenti di utilizzazione, di destinazione e di urbanizzazione delle zone edificabili, fatto che rallenta la spinta a modifiche incessanti di regolamenti d'esercizio, e con essi delle soglie d'immissione, che interessano ogni volta confinanti di zone diverse.

Quando tuttavia s'impone la modifica di vie aeree a breve termine – come è avvenuto in seguito alle condizioni poste dalla Germania relative all'esercizio dell'aeroporto di Zurigo-Kloten –, l'anticipata immissione in possesso (art. 76 LEspr), vale a dire la soppressione dell'effetto sospensivo dei rimedi giuridici, permette di tener conto delle esigenze del traffico aereo. Le proposte di modifica della procedura non pregiudicano in tal modo l'esercizio degli aeroporti.

Quando, dopo il trasferimento di vie aeree, alcuni fondi beneficiano di una riduzione, se non della cessazione dell'inquinamento fonico mentre i loro proprietari

sono stati indennizzati in previsione di un inquinamento fonico eccessivo, è possibile, nel momento opportuno, riesaminare la situazione giuridica. È noto che le indennità versate in occasione di espropriazioni materiali possono anche essere rimborsate (parzialmente) in caso di attenuazione delle restrizioni del diritto di proprietà. L'elaborazione di disposizioni legali in questo campo non sarà necessario prima che il legislatore abbia precisato le condizioni dell'obbligo di versare un'indennità (prevedibilità, specialità e gravità del danno). Tale procedura sarebbe sensata come d'altronde lo ha espressamente constatato il Tribunale federale nella decisione DTF130 II 394 segg., Opfikon-Glattbrugg. Per il momento, le presenti proposte si limitano alla revisione della procedura e non modificano per nulla la pratica del Tribunale federale in materia, per cui i timori di un aumento delle indennità sono pertanto infondati. Non ci si deve attendere nemmeno un flusso di nuove pretese. Al contrario, le notifiche saranno meno numerose ma meglio mirate, in quanto i piani da depositare permettono di individuare, in maniera relativamente precisa, i proprietari che hanno la possibilità di ottenere un'indennità.

Benché l'obiettivo mirato continui a essere la composizione amichevole, è opportuno constatare che finora le indennità versate in seguito a un accordo non sono state numerose. Sia a Ginevra che a Zurigo, i gestori degli aeroporti tentano, nella misura del possibile, di evitare il versamento di indennità per espropriazione a causa delle immissioni.

4.2 Ripercussioni su altri settori giuridici

In caso di adozione dell'iniziativa, l'espropriante potrà sollevare l'eccezione di prescrizione solo quando sia stato effettuato un deposito ordinario di piani di espropriazione ai sensi della LEspr. Occorre perciò chiedersi se le modifiche proposte possano ripercuotersi su altri settori riguardanti il rumore. L'armonizzazione delle procedure che permettono di far valere pretese a causa delle immissioni dovute ai diversi modi di trasporto è un'esigenza importante.

4.2.1 Rumore degli aerodromi e delle piazze di esercitazione militari

Nel corso degli ultimi anni, il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) ha portato avanti il risanamento degli aerodromi militari ancora in esercizio. Il Dipartimento ha pubblicato le strategie di protezione fonica corrispondenti e le ha attuate nei limiti del possibile. Queste strategie sono costituite da piani elaborati a partire dalle curve di esposizione al rumore calcolate dall'EMPA sulla base delle quali vengono individuati, per ogni parcella, i fondi sottoposti al superamento dei valori d'allarme o dei valori limite d'immissioni che dà diritto a provvedimenti d'isolamento acustico in virtù dell'articolo 20 o 25 LPAmb. Alcune di queste strategie sono ormai obsolete a causa delle ristrutturazioni effettuate nel frattempo dalle Forze aeree. Esse dovranno perciò essere riviste non appena sarà sufficientemente nota l'ampiezza del riassetto degli aerodromi militari.

Le strategie di protezione fonica non hanno comportato alcun deposito di piani secondo la LEspr. Nel caso di attuazione delle presenti disposizioni, i proprietari di fondi nelle vicinanze di aerodromi e di piazze di esercitazione militari molto frequentate ne beneficeranno in quanto le loro pretese d'indennità per diminuzione del valore non potranno più essere invalidate dalla prescrizione. Per contro, le modifiche proposte non avrebbero alcuna influenza sull'importante ostacolo della prevedibilità eretto dal Tribunale federale. Le pretese dei proprietari che avessero acquistato i loro fondi dopo l'avvento dell'era dell'aviazione militare a reazione rischiano di essere respinte a causa di questo ostacolo se i proprietari non sono in grado di provare che, tenendo conto di tutte le circostanze concrete, una modifica importante dell'impianto o del traffico aereo era imprevedibile. L'ostacolo delle prevedibilità si ripercuoterà ancora in maniera determinante e restrittiva sulle indennità versate dalla Confederazione.

4.2.2 Infrastrutture esistenti destinate ai trasporti terrestri

Per quanto riguarda le strade nazionali esistenti che non sono ancora state oggetto di provvedimenti di risanamento fonico, il Tribunale federale ha deciso che, per principio, le pretese d'indennità non sono accettabili fino a quando la tratta stradale interessata non sia stata risanata. Benché il Tribunale federale non si sia ancora espresso su questo punto, è lecito ammettere che le pretese d'indennità non si prescriveranno fino a quando il risanamento non sarà ultimato. Per la Confederazione, la presente modifica del diritto non comporterà oneri supplementari per le strade nazionale esistenti che non sono ancora state oggetto di provvedimenti di risanamento fonico.

La prassi del Tribunale federale evocata più sopra dovrebbe egualmente essere applicata ai provvedimenti di riduzione del rumore ferroviario. La presente modifica del diritto non comporterà dunque crediti supplementari nel campo della realizzazione e del finanziamento dei progetti d'infrastruttura dei trasporti pubblici.

4.2.3 Ripercussioni dell'aumento del rumore emesso dalle infrastrutture esistenti destinate ai trasporti

Quando il traffico aumenta notevolmente, può capitare che le immissioni foniche provenienti da una via di comunicazione, che finora non aveva causato un inquinamento fonico eccessivo, superino il valore limite anche se le sue strutture non sono state modificate. I tre esempi successivi sono riferiti a questa situazione.

4.2.3.1 Aumento del traffico sulle strade di svincolo

Quando la costruzione di una nuova strada, in particolare di una strada nazionale, comporta un aumento eccessivo della circolazione e provoca, di conseguenza, un inquinamento fonico supplementare sulle strade di svincolo esistenti, l'articolo 9 OIF sancisce che un aumento delle immissioni sulle strade di svincolo esistenti deve

essere integrato nella procedura di approvazione dei piani della nuova tratta. Il rapporto relativo all'impatto sull'ambiente si estende anche alle strade di svincolo esistenti e i confinanti devono essere integrati nella procedura di approvazione dei piani d'espropriazione per la nuova tratta. L'articolo 9 OIF prescrive inoltre che la maggior utilizzazione di una strada di svincolo non deve in nessun caso comportare il superamento dei valori limite. L'obbligo di versare un'indennità in questi casi è, di conseguenza, già disciplinato dal diritto in vigore.

4.2.3.2 Un'infrastruttura destinata ai trasporti necessita di un risanamento imprevisto

Quando, caso rarissimo, i confinanti di una nuova strada, che non provocava ancora immissioni eccessive in occasione della procedura di approvazione dei piani prevista dal diritto d'espropriazione, si devono confrontare, contro ogni aspettativa, dopo breve tempo con il superamento dei valori limite dovuti al raddoppio del traffico, mentre la capacità della strada non è stata modificata, ci si chiede come le loro pretese d'indennità per diminuzione del valore saranno trattate. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, bisognerebbe prima di tutto attendere la realizzazione di provvedimenti di risanamento destinati a ristabilire il rispetto il valori d'immissione autorizzati (art. 25 LPAmb). La costruzione di pareti antirumore permetterebbe di ridurre in ampia misura i danni subiti dai proprietari confinanti. Il provvedimento abituale che consiste nel installare finestre insonorizzate non riduce l'esposizione al rumore all'esterno degli edifici quando si aprono le finestre e non sopprime il danno che i confinanti subiscono a causa del loro confinamento volontario in case trasformate in veri e propri bunker. Nel caso di adozione della presente iniziativa, l'espropriante non potrà, in questi casi, invocare l'eccezione di prescrizione per le pretese d'indennità a copertura dei danni residui senza una nuova procedura di approvazione dei piani.

Va tuttavia rilevato che i provvedimenti di protezione acustica sono più efficaci contro il rumore del traffico stradale e ferroviario che non contro il rumore degli aerei che proviene dall'alto e copre aree estese. Inoltre, i confinanti di una via di comunicazione terrestre intensamente trafficata possono per lo più girarsi dalla parte opposta alla fonte del rumore. In generale, il deprezzamento di questi immobili non dà più diritto al versamento di un'indennità dopo la realizzazione dei provvedimenti antirumore.

4.2.3.3 Aumento strisciante del traffico su una via di circolazione esistente

Le strade costruite secondo il diritto previgente che non sono mai state modificate e gli aeroporti che, per anni di seguito, sono stati gestiti in base allo stesso regolamento, e che hanno registrato un aumento strisciante del traffico al punto che l'inquinamento ha superato i valori limite d'immissione, non sono mai stati oggetto di una

procedura ordinaria di approvazione dei piani. Anche in questi casi, l'adozione dell'iniziativa impedirebbe all'espropriante di sollevare l'eccezione di prescrizione per le pretese d'indennità dei confinanti. Bisognerebbe tuttavia confrontarsi di nuovo con la giurisprudenza del Tribunale federale riguardante il criterio della prevedibilità. In tale contesto, le pretese d'indennità di tutti i proprietari che hanno acquistato il loro fondo, mentre era già prevedibile che il carico fonico avrebbe superato il valore limite, saranno respinte. In maniera del tutto diversa saranno trattate le pretese dei proprietari terrieri da lunga data che non potranno essere respinte né in base all'ostacolo della prevedibilità né per prescrizione.

4.2.3.4 Conclusioni

Le ripercussioni del progetto di revisione sulle pretese d'indennità per diminuzione di valore dovute al rumore provocato da impianti pubblici o a beneficio di una concessione sono circoscritte e poco importanti.

4.2.4 Indennità a favore dei conduttori colpiti dall'inquinamento fonico

I membri della sottocommissione sono unanimi nel ritenere che la trasmissione dell'indennità d'espropriazione ai conduttori e affittuari che sono costretti a sopportare effettivamente un inquinamento fonico eccessivo suscita un problema che coinvolge lo Stato di diritto. I conduttori e i proprietari non auspicano che controversie in merito possano compromettere i loro rapporti contrattuali mentre la responsabilità della situazione grava sul proprietario dell'impianto rumoroso. Tuttavia, le decisioni prese in tale ambito dai tribunali competenti in materia di locazione non sono omogenee⁴³.

È questo un problema difficile da risolvere. Una delle soluzioni potrebbe essere quella di permettere a conduttori e affittuari di partecipare alla procedura d'espropriazione. Soluzione che si scontrerebbe con il numero eccessivo di procedure, con la loro durata spesso lunga e complessa (cambiamento di conduttore nel corso della procedura ecc.) e con i costi notevoli di queste procedure di espropriazione. Una seconda soluzione consisterebbe nel regolamentare la questione nel quadro dei diritti derivanti dai difetti previsti dal diritto di locazione (art. 259d e f CO). Sarebbe possibile migliorare il coordinamento (anche al livello materiale delle decisioni) e la procedura (come l'hanno spiegato alla sottocommissione gli esperti invitati a redigere un rapporto – Andreas Brunner, Reinach e Hans Bättig, Berna) offrendo al responsabile delle immissioni foniche la possibilità di partecipare alla procedura prevista dal diritto di locazione e di chiedere, prima della decisione in

⁴³ Cfr. segnatamente le decisioni contraddittorie in materia di locazione da parte del giudice unico del distretto di Bülach in RSJ (Rivista svizzera di giurisprudenza) 2002, p. 108 (riduzione dell'affitto concessa) e in RSJ 2003, p. 356 (riduzione dell'affitto respinta) nonché PETER HIGI, Fluglärm und mietrechtlicher Mangel in Baurecht 2002, p. 152 segg.

merito, che il giudice incaricato della procedura d'espropriazione pronunci la sua sentenza.

Il progetto di revisione del diritto di locazione respinto nella votazione popolare dell'8 febbraio 2004 avrebbe migliorato la situazione nella misura in cui i conduttori avrebbero avuto la possibilità, ogni cinque anni, di far esaminare il loro affitto rispetto alle pigioni di riferimento. L'attuazione del progetto avrebbe in tal modo attivato un meccanismo di trasferimento: il mercato avrebbe in effetti sanzionato il rumore eccessivo del traffico aereo e determinato un adeguamento dell'affitto.

Altri problemi derivano dal fatto che, di per sé, l'articolo 5 L'Espr permette a conduttori e affittuari di far valere pretese verso l'espropriante. Il Tribunale federale ritiene tuttavia che, nel quadro della procedura d'espropriazione, il conduttore e l'affittuario non hanno diritto a un'indennità se non quando l'espropriazione comporta l'estinzione anticipata della locazione o viola i loro diritti contrattuali. Inoltre, esso limita il diritto alla durata della locazione fino al successivo termine di disdetta. Come per quanto attiene ai proprietari, occorre ben inteso assicurarsi che i conduttori che dovevano prevedere un inquinamento fonico e che, per questo motivo, beneficiano già di un affitto vantaggioso, non profittino indebitamente di una doppia indennità.

5 Commento delle singole disposizioni

5.1 Legge federale sulla espropriazione

5.1.1 Emendamenti relativi all'indennità e alla riduzione della pigione

Art. 24a (nuovo)

Titolo marginale (nuovo): Va. Indennità per diritti di vicinato riguardanti fondi locati o affittati

¹ *Se l'indennità pagata per l'espropriazione di diritti di vicinato riguarda un fondo locato o affittato, la pigione o l'affitto devono essere adeguatamente ridotti.*

² *La riduzione:*

- a. si applica soltanto in parte se l'immissione eccessiva per la quale è versata l'indennità è già stata considerata nel calcolo della pigione o dell'affitto;*
- b. non si applica affatto se il rapporto di locazione o d'affitto è sorto posteriormente alla comparsa dell'immissione eccessiva.*

Scopo della nuova disposizione è quello di garantire che il versamento di un'indennità di espropriazione in denaro profitti anche a conduttori e affittuari. Dato che non si trattava soltanto di disciplinare le modalità di versamento, bisognava introdurre un nuovo articolo. La nuova disposizione prevede un «regime speciale» per i diritti di vicinato e pertanto va inserita come nuovo articolo 24a,

quantunque abbia per unico oggetto il versamento di prestazioni in denaro e non sia applicabile alle prestazioni in natura ai sensi dell'articolo 18 LEspr (ad es. a interventi architettonici antirumore). Per sua natura, non è neppure applicabile se la domanda di indennizzo relativa al fondo in questione viene respinta.

Dal profilo del contenuto, il nuovo articolo 24a LEspr prevede il trasferimento indiretto di un'eventuale indennità di espropriazione ai conduttori e agli affittuari, sotto forma di riduzione della pigione o del canone di affitto. L'espressione «essere adeguatamente ridotti» lascia un certo margine per la fissazione della riduzione. La proposta formulazione consente ad esempio di tener conto della situazione esistente all'interno di un immobile e di fissare riduzioni più o meno consistenti a seconda dell'intensità delle immissioni. Di regola, comunque, la riduzione del canone sarà determinata in funzione dell'importanza (percentuale) del deprezzamento constatato nella procedura di espropriazione.

Il secondo capoverso è inteso a garantire che la riduzione sia concessa soltanto se nella fissazione del canone non si è ancora tenuto conto dell'immissione eccessiva. Se il rapporto di locazione o di affitto sorge soltanto dopo la comparsa dell'immissione eccessiva, sussiste la presunzione irrefragabile che l'eccesso sia già stato considerato nel calcolo del canone.

Art. 89 titolo marginale e cpv. 2

II. Pagamento

1. Luogo

a. Fondi, diritti reali limitati e deprezzamento

² Abrogato

Art 89^{bis} (nuovo)

b. Altri pregiudizi

Le indennità assegnate all'espropriato per gli altri pregiudizi che ha subiti e le indennità assegnate ai conduttori e agli affittuari devono essere pagate direttamente ad essi.

Art 89^{ter} (nuovo)

c. Diritti di conduttori e affittuari fondati sui rapporti di vicinato

¹ Le indennità assegnate per l'espropriazione di diritti di vicinato relativi a fondi locati o affittati devono essere pagate ai titolari dei diritti reali espropriati.

² I titolari dei diritti reali informano la commissione di stima, nonché i conduttori e gli affittuari interessati, in merito all'inizio di tutti i rapporti di locazione e di affitto e in merito alla prevista riduzione delle pigioni e degli affitti ai sensi dell'articolo 24a.

³ Se constata una notevole sproporzione tra l'indennità e la riduzione, la commissione di stima, dopo aver sentito i conduttori e gli affittuari interessati, fissa la riduzione in modo vincolante.

⁴ *I conduttori e gli affittuari possono contestare la fissazione della pigione o dell'affitto valendosi dei medesimi rimedi di diritto riconosciuti ai titolari dei diritti reali.*

La seconda parte della nuova regolamentazione è una norma d'attuazione. Dal punto di vista della sistematica, il miglior modo di inserirla nella LEspr consiste nel creare un nuovo articolo 89^{ter}. L'articolo 89, provvisto di un nuovo marginale (*a. Fondi, diritti reali limitati e deprezzamento*), è costituito dal suo ex capoverso 1. L'ex capoverso 2, che disciplina l'indennità assegnata per le pretese dirette di conduttori e affittuari, va a costituire, sotto il nuovo marginale *b. Altri pregiudizi*, il nuovo articolo 89^{bis}. Il nuovo articolo 89^{ter} è inserito sotto il nuovo marginale *c. Diritti di conduttori e affittuari fondati sui rapporti di vicinato*.

Il primo capoverso del nuovo articolo 89^{ter} puntualizza che l'indennità deve essere pagata ai titolari dei diritti reali, vale a dire, in genere, non ai conduttori e agli affittuari bensì ai proprietari dei fondi. La regolamentazione prevista dal secondo capoverso è intesa a consentire alla commissione di stima di verificare senza eccessivo dispendio che i disposti dell'articolo 24a LEspr vengano realmente messi in pratica. Affinché la riduzione adeguata possa effettivamente essere imposta nell'ambito della procedura di espropriazione, il terzo paragrafo permette alla commissione di stima di stabilirne l'ammontare quando ritenesse, sulla base della documentazione prodotta, che la riduzione concessa sia inadeguata. L'attribuzione di una siffatta competenza decisionale alla commissione di stima a livello di attuazione non costituisce una novità (cfr. art. 88 cpv. 3 LEspr). Tuttavia, la commissione di stima potrà intervenire con una decisione soltanto se constaterà una «notevole sproporzione». Prima che la commissione di stima decida, i conduttori e gli affittuari interessati dovranno essere sentiti e logicamente potranno anche contestare la riduzione decisa dalla commissione.

La questione che si pone è quella di sapere se la commissione di stima debba verificare soltanto le riduzioni di pigione o di affitto concesse o negate dai locatori oppure se possa riesaminare anche riduzioni che sono già state oggetto di una decisione di un'autorità. Entrambe le soluzioni presentano dei vantaggi. La successiva modifica, da parte di una commissione di stima, di pigioni o affitti fissati da un tribunale civile e già cresciuti in giudicato può far sorgere problemi, ma la rettifica di riduzioni inadeguate del canone da parte della commissione di stima risponde a imperativi di uguaglianza e giustizia. Se autorità diverse giudicano in modo diverso le pretese di conduttori, affittuari e proprietari (esempio: un conduttore ha ottenuto in tribunale una riduzione del 30%, un secondo conduttore non ne ha ottenuta alcuna e la commissione di stima concede al proprietario un'indennità del 10%), e anche in avvenire è esclusa qualsiasi rettifica, il risultato può essere scioccante. Inoltre, probabilmente nella procedura di espropriazione l'entità del pregiudizio può essere stabilita in modo più completo, tenendo conto di tutti i fattori.

5.1.2

Emendamenti relativi al deposito dei piani e all'avviso personale

Art. 27 cpv. 1, 2 e 3

¹ Abrogato

² *L'espropriante deve allestire per ogni Comune un piano d'espropriazione e una tabella dei fondi da espropriare. Detta tabella designa i fondi da espropriare nonché i diritti di vicinato che dovranno presumibilmente essere soppressi, ciascuno con indicazione dei proprietari dei fondi, delle superfici e dei diritti reali limitati che risultano dal registro fondiario o da altri registri pubblici e di cui si chiede l'espropriazione.*

³ Abrogato

Art. 30 cpv. 1 lett.c

¹ *L'ufficio municipale rende senza indugio pubblicamente noto che i piani e le tabelle rimangono esposti, per esame, durante trenta giorni, e che entro questo termine gli interessati devono notificare ad esso per iscritto:*

- c. le loro pretese a un'indennità, ivi comprese le pretese per i diritti di vicinato che dovranno presumibilmente essere espropriati, con la comminatoria delle conseguenze giuridiche indicate negli articoli 38 a 41.*

Art. 31 cpv. 1

¹ *Contemporaneamente alla pubblicazione dell'ufficio municipale, l'espropriante deve trasmettere un avviso personale a tutti gli aventi diritto a un'indennità risultanti dal registro fondiario o dagli altri registri pubblici od a lui altrimenti noti, ivi compresi gli aventi diritto toccati dalla soppressione dei diritti di vicinato, indicando ciò che egli chiede da ciascuno di essi.*

I capoversi 1 e 3 dell'articolo 27 diventano obsoleti. Oggi l'espropriante, nell'ambito della procedura coordinata di deposito dei piani di costruzione prevista dal diritto federale, deve già fornire tutte le informazioni che doveva allestire in virtù di questi due capoversi. Del resto, se si prospettano futuri ampliamenti di opere pubbliche o soggette a concessione, le necessarie informazioni sono oggi definite dalla legislazione federale in materia di costruzioni. Data la chiarezza della vigente legislazione, i due anzidetti capoversi possono dunque essere soppressi. Se una riforma legislativa offre l'occasione di snellire una normativa, conviene non lasciarsela sfuggire.

Il capoverso 2 dell'articolo 27 e in particolare la sua parte introduttiva riformulata indicano che le informazioni e i piani necessari per la procedura di deposito dei piani, incluso l'esame di impatto sull'ambiente, sono fondamentali anche nella procedura di espropriazione. Il nuovo inserimento *"nonché i diritti di vicinato che dovranno presumibilmente essere soppressi"* stabilisce che dette informazioni dovranno figurare anche nel piano di espropriazione e nella tabella dei fondi espropriati. Ciò significa che la soppressione dei diritti di difesa, perlomeno nella misura in cui risulta dalle informazioni di progetto richieste, deve obbligatoriamente essere oggetto della procedura ordinaria di deposito dei piani prevista in materia di

espropriazione e non di una procedura successiva che gli interessati debbano intentare individualmente.

Le aggiunte «*ivi comprese le pretese per i diritti di vicinato che dovranno presumibilmente essere espropriati*», inserita nell'articolo 30 capoverso 1 lettera c LEspr, e «*ivi compresi gli aventi diritto toccati dalla soppressione dei diritti di vicinato*» inserita nella nuova disposizione dell'articolo 31, migliorano nettamente l'accesso alla procedura e la posizione giuridica di tutti coloro che sono toccati da un'espropriazione a causa delle immissioni: invece di dover invocare le proprie pretese successivamente in una procedura individuale, potranno accedere quasi automaticamente alla procedura di deposito dei piani: basta che ritengano che le immissioni di rumore o altro provenienti dall'impianto realizzato siano eccessive. Alla causa giudiziaria individuale subentra la notifica delle pretese, che deve essere inoltrata dopo la comunicazione dell'avviso personale.

Dato che la sottocommissione insiste affinché sia mantenuto il sistema attuale di avviso personale, bisognerà garantire che l'avviso sia notificato anche a chi è toccato dalla soppressione dei diritti di vicinato.

5.1.3 Emendamenti riguardanti la perenzione e la prescrizione

Art. 41^{bis} (nuovo): 5. Prescrizione

¹ *Il termine di prescrizione è di dieci anni.*

² *La prescrizione delle pretese d'indennità derivanti dalla soppressione di diritti di difesa inizia a decorrere con il deposito ordinario dei piani d'espropriazione relativi al fondo considerato.*

La soluzione proposta si ispira alla primitiva finalità dell'iniziativa e tiene conto delle eventualità descritte in precedenza al punto 2.2.3. Consente di evitare che la prescrizione intervenga fintanto che i piani non siano stati depositati conformemente all'articolo 27 capoverso 2 LEspr. Se il deposito dei piani è stato effettuato e le pretese non sono state annunciate, subentra comunque la perenzione in virtù degli articoli 39 e seguenti LEspr. Oltre a questa soluzione, la sottocommissione ha esaminato altre alternative, che però sono state accantonate.

La soluzione proposta migliora la posizione giuridica dei proprietari nelle tipiche zone esposte al rumore attorno agli aeroporti, ma anche nelle zone in prossimità di infrastrutture destinate ai trasporti, e in particolare degli aeroporti, toccate da un aumento del rumore solo di recente per il solo effetto di modifiche del regolamento d'esercizio di un aeroporto: se nel piano di espropriazione i detentori dell'impianto censiscono in modo lacunare i proprietari toccati dalla soppressione dei diritti di difesa (art. 27 e 31 LEspr), i diritti di difesa dei proprietari non censiti rimangono intatti. Se vogliono beneficiare della certezza del diritto, i detentori dell'impianto devono dunque procedere con accuratezza al rilevamento dei fondi toccati da immissioni foniche eccessive.

La nuova disposizione non si applica alle pretese dei proprietari nelle nuove zone rumorose in cui i valori limite non vengono superati. Sarebbe senz'altro utile che il

legislatore precisasse le condizioni dell'obbligo di indennizzo (prevedibilità, specialità e gravità dell'immissione), ma il compito esula dalle finalità del presente progetto, che riguarda piuttosto aspetti di procedura. Ma se un giorno il Tribunale federale dovesse eccezionalmente riconoscere che i criteri di specialità e di gravità sono adempiuti in una di queste zone, il detentore dell'impianto, per poter contare sulla certezza del diritto, dovrebbe procedere a posteriori al deposito dei piani previsto in materia di espropriazione.

5.1.4 Rettifica di decisioni sulla prescrizione adottate in virtù del diritto vigente

II

Disposizione transitoria concernente la modifica del ... (nuova)

L'articolo 41^{bis} è applicabile anche alle procedure d'espropriazione già esecutive se entro un anno dall'entrata in vigore della modificazione del... della presente legge viene presentata una domanda di riesame della domanda di indennità. Il proprietario ha diritto all'esame della propria domanda.

Di norma, la domanda di riesame è un rimedio informale, con cui l'interessato può chiedere all'autorità competente di rivedere la propria decisione. L'interessato ha diritto all'esame della propria domanda soltanto se sono adempiuti determinati criteri definiti dalla prassi, oppure se il riesame è previsto dalla legge. Iscrivere il riesame nella legge significa consentire e imporre ad autorità e tribunali di adottare, sulla base del fondamentale mutamento di circostanze che la riforma comporta, una decisione che sfocia nell'annullamento di una precedente sentenza già cresciuta in giudicato. Naturalmente, una simile disposizione transitoria rappresenta un caso assolutamente straordinario, anche per le obiezioni che si potrebbero sollevare dal profilo della certezza del diritto. La disposizione proposta tende a garantire la parità di trattamento tra proprietari le cui pretese sono state respinte definitivamente sotto il regime sinora applicato dal Tribunale federale in materia di prescrizione e i proprietari che non hanno ancora presentato una domanda d'indennità. Inoltre, fa chiarezza per quanto riguarda il diritto transitorio e inoltre, contrariamente alla proposta alternativa esaminata (revisione delle sentenze cresciute in giudicato), consente il riesame diretto da parte della commissione di stima senza passare attraverso il Tribunale federale, a tutto vantaggio dell'economicità della procedura.

5.2 Legge federale sulla navigazione aerea

Le modifiche presentate qui di seguito ricalcano in larga misura, per quanto concerne la procedura di approvazione dei piani, i vigenti articoli 37a e 37d a 37h LNA, da cui sono stati tratti anche i marginali e la struttura dei vari articoli. Un'importante differenza riguarda l'autorità competente a concedere l'autorizzazione: mentre nella procedura di approvazione dei piani la competenza appartiene al Dipartimento, in

caso di modifica del regolamento d'esercizio appartiene all'«Ufficio federale», vale a dire all'UFAC.

Art. 36d:

2^{bis}. Modifiche rilevanti del regolamento d'esercizio

a. Diritto applicabile

La procedura di approvazione relativa alle modifiche del regolamento d'esercizio con effetti sostanziali sull'esposizione al rumore è retta dalla presente legge e per gli aeroporti, in subordine, dalla legge federale del 20 giugno 1930 sulla espropriazione (LEspr)⁴⁴.

Il tenore di questa disposizione è praticamente identico a quello dell'articolo 37a LNA, applicabile in caso di deposito dei piani⁴⁵. Ciò significa che la procedura prevista in materia di espropriazione non si applica agli aerodromi (piazze d'atterraggio) privati.

Art. 36e titolo marginale (nuovo):

b. Consultazione, pubblicazione e deposito dei piani

¹ L'Ufficio federale trasmette la domanda ai Cantoni interessati invitandoli a esprimere il loro parere entro tre mesi. In casi motivati tale termine può eccezionalmente essere prorogato.

² La domanda deve essere pubblicata negli organi ufficiali di pubblicazione dei Cantoni e dei Comuni interessati e depositata pubblicamente durante trenta giorni.

³ Per gli aeroporti, il deposito dei piani ha per conseguenza il bando di espropriazione secondo gli articoli 42 a 44 LEspr⁴⁶.

Questa disposizione corrisponde nel contenuto all'articolo 37d LNA, applicabile alla procedura di approvazione dei piani. I capoversi 1 e 2 sono già presenti nell'articolo 36d attuale, mentre il capoverso 3 precisa che le disposizioni sul bando di espropriazione sono sostanzialmente applicabili. Tuttavia, le disposizioni sul bando non dovrebbero entrare in linea di conto per i fondi che sono toccati esclusivamente dalla soppressione di diritti di difesa, dal momento che la posizione dell'espropriante non è complicata né da un cambiamento di proprietario né da modifiche di sorta dei fondi stessi.

Art. 36f (nuovo):

c. Avviso personale

⁴⁴ RS 711

⁴⁵ Cfr. a proposito dell'interazione tra le due leggi, il messaggio concernente la LF sul coordinamento e la semplificazione delle procedure di approvazione dei piani, FF 1998 2029–2136, pag. 2123 in combinazione con pag. 2097.

⁴⁶ RS 711

Al più tardi con il deposito pubblico della domanda, l'impresa richiedente deve inviare agli aventi diritto all'indennità secondo l'articolo 31 LEspr⁴⁷ un avviso personale sui diritti da espropriare.

Questa disposizione è identica all'articolo 37e LNA applicabile alla procedura di approvazione dei piani.

Art. 36g (nuovo):

d. Opposizione

¹ *Chi ha qualità di parte secondo le prescrizioni della legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa⁴⁸ o della LEspr⁴⁹ può, durante il termine di deposito dei piani, fare opposizione presso l'Ufficio federale. Se non fa opposizione, è escluso dal seguito della procedura.*

² *Per gli aeroporti, entro il termine di deposito dei piani vanno sollevate tutte le obiezioni relative al diritto d'espropriazione e vanno presentate tutte le domande di indennità o di prestazioni in natura. Successive opposizioni e domande secondo gli articoli 39 a 41 LEspr devono essere inoltrate all'Ufficio federale.*

³ *I Comuni salvaguardano i loro interessi mediante opposizione.*

Questa disposizione coincide con l'articolo 37f LNA applicabile alla procedura di approvazione dei piani. Il nuovo capoverso 1 corrisponde all'attuale capoverso 4 dell'articolo 36d LNA, il nuovo capoverso 3 all'attuale capoverso 5. Il nuovo capoverso 2 impone ai proprietari avvisati in virtù del nuovo articolo 36f di inoltrare le loro eventuali obiezioni in materia di espropriazione e le domande di indennità entro la scadenza del termine di deposito. Le pretese non invocate entro tale termine sono sostanzialmente perente.

Art. 36h (nuovo):

e. Eliminazione delle divergenze nell'Amministrazione federale

La procedura di eliminazione delle divergenze nell'Amministrazione federale è disciplinata dall'articolo 62b della legge federale del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione⁵⁰.

Il nuovo articolo 36h corrisponde sia all'articolo 37g LNA, applicabile alla procedura di approvazione dei piani, sia all'attuale capoverso 3 dell'articolo 36d.

Art. 36i (nuovo):

f. Esame delle opposizioni in materia di espropriazione

¹ *Prima di approvare il regolamento d'esercizio, l'Ufficio federale può tenere udienze di conciliazione con i proprietari dei fondi interessati.*

⁴⁷ RS 711

⁴⁸ RS 172.021

⁴⁹ RS 711

⁵⁰ RS 172.010

² *Contemporaneamente all'approvazione del regolamento d'esercizio, l'Ufficio federale decide anche in merito alle opposizioni in materia di espropriazione e autorizza l'immissione in possesso anticipata. Si presume che, senza l'immissione in possesso anticipata, l'espropriante subirebbe un significativo pregiudizio. Per il rimanente si applica l'articolo 76 LEspr.*

³ *Dopo la conclusione della procedura di approvazione è eseguita, se necessario, la procedura di stima dinanzi alla Commissione federale di stima secondo le disposizioni della LEspr. Vengono discusse soltanto le pretese annunciate.*

⁴ *L'Ufficio federale trasmette al presidente della Commissione di stima i piani approvati, il piano di espropriazione, la tabella dei fondi di cui si chiede l'espropriazione e le pretese annunciate.*

Il nuovo articolo 36i LNA coordina le eventuali udienze di conciliazione in materia di espropriazione, la decisione di approvazione del regolamento d'esercizio e la trasmissione delle pretese annunciate alla commissione di stima.

È chiaro che l'Ufficio federale potrebbe comunque tenere udienze di conciliazione con i proprietari interessati anche senza far capo al capoverso 1 di questa disposizione. L'Ufficio federale dei trasporti, ad esempio, tiene regolarmente udienze di questo tipo nell'ambito dei progetti ferroviari, anche se in materia di ferrovie non esiste un'analoga disposizione. Nei casi che prevedono la cessione di parti di un fondo, le udienze di conciliazione consentono spesso di trovare un accordo su una soluzione migliore e non di rado sfociano nel ritiro della domanda di indennità. Invece, nei casi in cui la domanda di indennità riguarda la soppressione dei diritti di difesa dei proprietari in seguito a modifiche del regolamento d'esercizio, in genere non consentono di ottenere migliorie del progetto. Di conseguenza, in quest'ambito le udienze di conciliazione sono spesso inutili. La formulazione potestativa del capoverso 1 sta a significare che in questi casi l'Ufficio federale può anche decidere di rinunciare alle udienze di conciliazione.

Il capoverso 2 abilita segnatamente l'Ufficio federale ad autorizzare l'immissione in possesso anticipata. Questa competenza, che nella procedura di approvazione dei piani è attribuita al presidente della commissione di stima in base all'articolo 37k LNA, rispecchia gli interessi in gioco quando un fondo deve essere sottratto al suo proprietario. Se si tratta semplicemente di sopprimere i diritti di difesa contro le immissioni, detta competenza può senz'altro essere esercitata anche dall'Ufficio federale. Pertanto, non si potrà rimproverare alla disposizione di bloccare le modifiche del regolamento d'esercizio, che spesso devono poter essere attuate rapidamente per poter salvaguardare la capacità di un aeroporto.

I capoversi 3 e 4 corrispondono ai capoversi 1 e 2 dell'articolo 37k LNA, applicabile alla procedura di approvazione dei piani.

6.1**Paragone tra diritto vigente e avamprogetto****6.1.1****Diritto vigente (nessun legame tra LNA e LEspr)**

L'introduzione di nuove procedure di avvicinamento e allontanamento o l'adeguamento di procedure esistenti possono comportare un aumento tale del carico fonico per gli abitanti della zona da giustificare un'espropriazione formale dei diritti di vicinato. Nell'ambito della procedura di introduzione di nuove rotte di avvicinamento o allontanamento o di adeguamento delle rotte esistenti, il carico fonico è sempre oggetto di un esame di impatto ambientale. Le curve del rumore vengono stabilite, in virtù dell'articolo 24 dell'ordinanza sull'infrastruttura aeronautica (OSIA; RS 748.131.1), in un rapporto relativo all'impatto ambientale, il quale fa parte dell'incarto di domanda che deve essere depositato pubblicamente in base all'articolo 36d LNA.

Per principio, l'esercizio di un aeroporto pubblico non deve necessariamente essere preceduto dall'espropriazione dei diritti di vicinato. Tuttavia, in virtù della garanzia costituzionale della proprietà, chiunque si ritenga leso nei rapporti di vicinato da immissioni foniche eccessive ai sensi dell'articolo 684 CC può esigere una procedura di espropriazione formale dei diritti di vicinato. L'espropriazione dei diritti di vicinato non costituisce però un presupposto necessario per l'esercizio di un aeroporto.

Gli interessati possono stimare il danno subito soltanto in base all'aumento del traffico previsto nel rapporto sull'impatto ambientale. In altri termini, la proprietà subirà un deprezzamento a causa del rumore eccessivo soltanto una volta che la modifica del regolamento d'esercizio sarà entrata in vigore e che il previsto aumento del carico fonico si sarà effettivamente verificato, provocando una turbativa del possesso.

I proprietari che si ritengono lesi si rivolgono alla società che gestisce l'aeroporto, affinché essa chieda al presidente della Commissione federale di stima di avviare una procedura di espropriazione. I proprietari o chi li rappresenta dovranno fornire tutte le indicazioni necessarie per il seguito della procedura: ubicazione della particella, data dell'acquisto, modo di acquisizione, rapporti di proprietà, diritti reali e così via.

Quanto al termine di prescrizione, esso è attualmente definito, in assenza di una disposizione di legge, dalla giurisprudenza del Tribunale federale.

6.1.2**Giurisprudenza del Tribunale federale**

Secondo la prassi del Tribunale federale, i diritti dedotti dagli articoli 679 e 684 CC possono giustificare un'espropriazione se il danno è speciale e grave e se al momento dell'acquisto del fondo non era prevedibile. Su questa base, nel 1995 il Tribunale federale ha condannato l'aeroporto di Ginevra a indennizzare gli abitanti dei dintorni per l'espropriazione formale dei diritti di vicinato (DTF 121 II 317).

Quanto alla prescrizione, il Tribunale federale ha stabilito un termine di cinque anni, il quale inizia a decorrere dal momento in cui le immissioni eccedono il limite del tollerabile e del consueto (DTF 124 II 543).

In una sentenza del 27 luglio 2004, inoltre, il Tribunale federale ha respinto l'eccezione di prescrizione sollevata dall'aeroporto di Zurigo in quanto ha stabilito che l'aumento del carico fonico dovuto all'aumento del traffico aereo registrato dall'autunno 1996 in poi aveva interrotto la prescrizione (DTF 130 II 394).

6.1.3 Nuovo diritto secondo l'avamprogetto (legame tra LNA e LEspr)

La modifica dell'articolo 36d e l'introduzione dei nuovi articoli 36e a 36i LNA creano, nella procedura di approvazione delle modifiche del regolamento d'esercizio, un nesso tra l'adeguamento di un regolamento d'esercizio e la legge sulla espropriazione.

6.1.3.1 Obbligo di allestire piani di espropriazione e tabelle dei fondi

Secondo il nuovo articolo 27 capoverso 2 LEspr, in avvenire, in caso di modifiche del regolamento d'esercizio con effetti sostanziali sull'esposizione al rumore (esposizione al rumore ai sensi dell'ordinanza contro l'inquinamento fonico, OIF; RS 814.41), il gestore dell'aeroporto dovrà allestire piani di espropriazione e tabelle dei fondi per ogni Comune toccato dal rumore. Questi documenti dovranno menzionare i fondi da espropriare e i diritti di vicinato che presumibilmente dovranno essere soppressi nonché i diritti reali limitati figuranti nel registro fondiario.

6.1.3.2 Disciplinamento della prescrizione

Il nuovo articolo 41^{bis} impedisce che la prescrizione possa essere invocata la prescrizione per i fondi che non sono stati inclusi nella procedura di deposito dei piani. In tutti gli altri casi il termine di prescrizione è di dieci anni.

6.1.3.3 Possibilità di riesame di sentenze passate in giudicato

Le disposizioni finali del progetto prevedono una parziale soppressione degli effetti della vigente legislazione: dal momento in cui entrerà in vigore la progettata riforma, gli interessati avranno un anno di tempo per chiedere l'annullamento delle sentenze cresciute in giudicato e il riesame delle loro domande di indennità. Nei casi in cui sarà chiesto il riesame si applicherà il nuovo diritto.

6.2 Ripercussioni di ordine finanziario e sull'effettivo del personale

6.2.1 Per gli aeroporti e per la Confederazione

6.2.1.1 Ripercussioni legate alla nuova procedura di deposito dei piani

Nei prossimi anni, le rotte di avvicinamento e di allontanamento per l'aeroporto di Zurigo subiranno dei cambiamenti e il regolamento d'esercizio dell'aeroporto dovrà essere adeguato. Per i vicini, le nuove rotte potrebbero comportare un aumento sensibile dell'esposizione al rumore. In tal caso, il gestore dell'aeroporto dovrebbe allestire piani di espropriazione e tabelle dei fondi, e depositarli pubblicamente nei Comuni interessati.

A Ginevra, invece, la nuova procedura dovrebbe trovare applicazione soltanto in casi straordinari: l'aeroporto di Cointrin essendo gestito secondo il sistema della pista unica, non si prevedono cambiamenti delle rotte di avvicinamento e allontanamento nella zona di esposizione al rumore.

Per quanto riguarda l'aeroporto di Basilea-Mulhouse, se fossero previste modifiche del regolamento d'esercizio comportanti per i vicini un notevole aumento dell'esposizione al rumore, in avvenire spetterebbe all'UFAC allestire il piano di espropriazione e la tabella dei fondi. Ma dato che la zona che potrebbe essere toccata da un superamento dei valori limite di immissione è assai limitata, il dispendio legato a un eventuale deposito dei piani dovrebbe essere molto contenuto.

Potrebbe darsi, invece, che gli aeroporti pubblici regionali ritengano di dover applicare il nuovo articolo 27 LEspr (piano di espropriazione e tabella dei fondi) in caso di superamento dei limiti di immissione a seguito di modifiche della rotta di avvicinamento e allontanamento. I gestori degli aeroporti regionali potranno esprimersi sulle possibili conseguenze di questa eventualità nell'ambito della procedura di consultazione.

In sintesi, la pubblicazione prevista in materia di espropriazione in caso di deposito dei piani in vista di una modificazione del regolamento d'esercizio di un aeroporto comporterà un certo aumento degli oneri. Questo aumento non dovrebbe però influire in misura determinante su un progetto.

6.2.1.2 Ripercussioni sulla procedura e sulle spese processuali

Il seguito della procedura si svolgerà come oggi dinanzi alle commissioni di stima. Le spese processuali dovrebbero corrispondere a quelle che l'espropriante deve sostenere in base alla vigente legislazione. Nel caso dell'aeroporto internazionale di Basilea, le spese processuali sarebbero a carico della Confederazione.

6.2.1.3 Conseguenze del nuovo regime applicabile alla prescrizione

Questo aspetto assume un'importanza significativa soprattutto in relazione all'aeroporto di Ginevra. I responsabili dell'aeroporto prevedono di dover versare ulteriori indennità se alla prescrizione quinquennale prevista dalla giurisprudenza del Tribunale federale dovesse subentrare la nuova regolamentazione. In particolare, i responsabili dell'aeroporto di Ginevra accennano alle spese che verrebbero occasionate dall'attuazione del progettato nuovo articolo 41^{bis} LEspr e della disposizione transitoria (relativa alle pretese di indennità già cresciute in giudicato).

6.2.1.4 Conseguenze su altre opere di interesse pubblico

La nuova legge sulla espropriazione si applicherà non solo alla navigazione aerea, ma a tutte le infrastrutture pubbliche e agli impianti soggetti a concessione, come le ferrovie, le strade, le linee dell'alta tensione nonché in casi speciali alle infrastrutture dei servizi di telecomunicazione (antenne) e simili. I gestori di queste opere saranno sentiti nell'ambito della procedura di consultazione.

6.3 Attuabilità

In avvenire la procedura prevista per l'adeguamento di regolamenti d'esercizio e la procedura di espropriazione rimarranno due procedure distinte e potranno ancora svolgersi l'una indipendentemente dall'altra. La nuova procedura di espropriazione non influirà neppure sull'attuazione delle modifiche dei regolamenti d'esercizio già approvate dall'Ufficio federale dell'aviazione civile (art. 36d cpv. 1 e 2 LNA).

7 Rapporti con il diritto europeo

La presente modificazione non ha alcun rapporto con il diritto europeo.

8 Basi legali

Le modifiche introdotte nella legge sulla espropriazione sono fondate sugli articoli 26, 36 e 81 della Costituzione federale.

Le modifiche introdotte nella legge sulla navigazione aerea sono fondate sugli articoli 87 e 92 della Costituzione federale.

Legge federale sulla espropriazione (LEspr)

Progetto

Modifica del ...

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
visto il rapporto della Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio
e dell'energia del Consiglio nazionale del ... 2006⁵¹,
visto il parere del Consiglio federale del ... 2006⁵²,
decreta:

I

La legge federale sulla espropriazione⁵³ è modificata come segue

Art. 24a (nuovo)

*Va. Indennità per
diritti di vicinato
riguardanti fondi
locati o affittati* ¹ Se l'indennità pagata per l'espropriazione di diritti di vicinato
riguarda un fondo locato o affittato, la pigione o l'affitto devono essere
adeguatamente ridotti.

² La riduzione:

- a. si applica soltanto in parte se l'immissione eccessiva per la
quale è versata l'indennità è già stata considerata nel calcolo
della pigione o dell'affitto;
- b. non si applica affatto se il rapporto di locazione o d'affitto è
sorto posteriormente alla comparsa dell'immissione eccessiva.

Art. 27 cpv. 1, 2 e 3

¹ *Abrogato*

⁵¹ FF 2006 ...

⁵² FF 2006 ...

⁵³ RS 711

² L'espropriante deve allestire per ogni Comune un piano d'espropriazione e una tabella dei fondi da espropriare. Detta tabella designa i fondi da espropriare nonché i diritti di vicinato che dovranno presumibilmente essere soppressi, con indicazione dei proprietari dei fondi, delle superfici e dei diritti reali limitati che risultano dal registro fondiario o da altri registri pubblici e di cui si chiede l'espropriazione.

³ *Abrogato*

Art. 30 cpv. 1 lett. c

¹ L'ufficio municipale rende senza indugio pubblicamente noto che i piani e le tabelle rimangono esposti, per esame, durante trenta giorni, e che entro questo termine gli interessati devono notificare ad esso per iscritto:

- c. le loro pretese a un'indennità, ivi comprese le pretese per i diritti di vicinato che dovranno presumibilmente essere espropriati, con la comminatoria delle conseguenze giuridiche indicate negli articoli 38 a 41.

Art. 31 cpv. 1

¹ Contemporaneamente alla pubblicazione dell'ufficio municipale, l'espropriante deve trasmettere un avviso personale a tutti gli aventi diritto a un'indennità risultanti dal registro fondiario o dagli altri registri pubblici od a lui altrimenti noti, ivi compresi gli aventi diritto toccati dalla soppressione dei diritti di vicinato, indicando ciò che egli chiede da ciascuno di essi.

Art. 41^{bis} titolo marginale (nuovo)

5. Prescrizione

¹ Il termine di prescrizione è di dieci anni.

² La prescrizione delle pretese d'indennità derivanti dalla soppressione di diritti di difesa inizia a decorrere con il deposito ordinario dei piani d'espropriazione relativi al fondo considerato.

Art. 89 titolo marginale e cpv. 2

II. Pagamento

² *Abrogato*

1. Luogo

a. Fondi, diritti
reali limitati e
deprezzamento

Art. 89^{bis} (nuovo)

- b. Altri pregiudizi Le indennità assegnate all'espropriato per gli altri pregiudizi che ha subiti e le indennità assegnate ai conduttori e agli affittuari devono essere pagate direttamente ad essi.

Art. 89^{ter} (nuovo)

c. Diritti di conduttori e affittuari fondati sui rapporti di vicinato

¹ Le indennità assegnate per l'espropriazione di diritti di vicinato relativi a fondi locati o affittati devono essere pagate ai titolari dei diritti reali espropriati.

² I titolari dei diritti reali informano la commissione di stima, nonché i conduttori e gli affittuari interessati, in merito all'inizio di tutti i rapporti di locazione e di affitto e in merito alla prevista riduzione delle pigioni e degli affitti ai sensi dell'articolo 24a.

³ Se constatata una notevole sproporzione tra l'indennità e la riduzione, la commissione di stima, dopo aver sentito i conduttori e gli affittuari interessati, fissa la riduzione in modo vincolante.

⁴ I conduttori e gli affittuari possono contestare la fissazione della pigione o dell'affitto valendosi dei medesimi rimedi di diritto riconosciuti ai titolari di diritti reali.

II

Disposizione transitoria concernente la modifica del ... (nuova)

L'articolo 41^{bis} è applicabile anche alle procedure d'espropriazione già esecutive se entro un anno dall'entrata in vigore della modificazione del... della presente legge viene presentata una domanda di riesame della domanda di indennità. Il proprietario ha diritto all'esame della propria domanda.

III

¹ La presente legge sottostà a referendum facoltativo.

² Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.

B

Legge federale sulla navigazione aerea (LNA)

Progetto

Modifica del ...

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
visto il rapporto della Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio
e dell'energia del Consiglio nazionale del ... 2006⁵⁴,
visto il parere del Consiglio federale del ... 2006⁵⁵,
decreta:

I

La legge federale sulla navigazione aerea⁵⁶ è modificata come segue:

Art. 36d titolo marginale (nuovo)

2bis. Modifiche
rilevanti del
regolamento
d'esercizio

La procedura di approvazione relativa alle modifiche del regolamento
d'esercizio con effetti sostanziali sull'esposizione al rumore è retta
dalla presente legge e per gli aeroporti, in subordine, dalla legge fede-
rale del 20 giugno 1930 sulla espropriazione (LEspr)⁵⁷.

a. Diritto applica-
bile

Art. 36e titolo marginale (nuovo)

b. Consultazione,
pubblicazione e
deposito dei piani

¹ L'Ufficio federale trasmette la domanda ai Cantoni interessati invi-
tandoli a esprimere il loro parere entro tre mesi. In casi motivati tale
termine può eccezionalmente essere prorogato.

² La domanda deve essere pubblicata negli organi ufficiali di pubblica-
zione dei Cantoni e dei Comuni interessati e depositata pubblicamente
durante trenta giorni.

54 FF 2006 ...

55 FF 2006 ...

56 RS 748.0

57 RS 711

³ Per gli aeroporti, il deposito dei piani ha per conseguenza il bando di espropriazione secondo gli articoli 42 a 44 LEspr⁵⁸.

Art. 36f (nuovo)

c. Avviso personale - Al più tardi con il deposito pubblico della domanda, l'impresa richiedente deve inviare agli aventi diritto all'indennità secondo l'articolo 31 LEspr⁵⁹ un avviso personale sui diritti da espropriare.

Art. 36g (nuovo)

d. Opposizione ¹ Chi ha qualità di parte secondo le prescrizioni della legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa⁶⁰ o della LEspr⁶¹ può, durante il termine di deposito dei piani, fare opposizione presso l'Ufficio federale. Se non fa opposizione, è escluso dal seguito della procedura.

² Per gli aeroporti, entro il termine di deposito dei piani vanno sollevate tutte le obiezioni relative al diritto d'espropriazione e vanno presentate tutte le domande di indennità o di prestazioni in natura. Successive opposizioni e domande secondo gli articoli 39 a 41 LEspr devono essere inoltrate all'Ufficio federale.

³ I Comuni salvaguardano i loro interessi mediante opposizione.

Art. 36h (nuovo)

e. Eliminazione delle divergenze nell'Amministrazione federale La procedura di eliminazione delle divergenze nell'Amministrazione federale è disciplinata dall'articolo 62b della legge federale del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione⁶².

Art. 36i (nuovo)

f. Esame delle opposizioni in materia di espropriazione; procedura di stima ¹ Prima di approvare il regolamento d'esercizio, l'Ufficio federale può tenere udienze di conciliazione con i proprietari dei fondi interessati.

² Contemporaneamente all'approvazione del regolamento d'esercizio, l'Ufficio federale decide anche in merito alle opposizioni in materia di espropriazione e autorizza l'immissione in possesso anticipata. Si presume che, senza l'immissione in possesso anticipata, l'espropriante subirebbe un significativo pregiudizio. Per il rimanente si applica l'articolo 76 LEspr.

- 58 RS 711
- 59 RS 711
- 60 RS 172.021
- 61 RS 711
- 62 RS 172.010

³ Dopo la conclusione della procedura di approvazione è eseguita, se necessario, la procedura di stima dinanzi alla Commissione federale di stima secondo le disposizioni della LEspr. Vengono discusse soltanto le pretese annunciate.

⁴ L'Ufficio federale trasmette al presidente della Commissione di stima i piani approvati, il piano di espropriazione, la tabella dei fondi di cui si chiede l'espropriazione e le pretese annunciate.

II

¹ La presente legge sottostà a referendum facoltativo.

² Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.

Indice

1 Genesi del progetto	5
2 Diritto d'espropriazione	12
2.1 Espropriazione a causa delle immissioni in virtù del diritto svizzero d'espropriazione in vigore	12
2.1.1 Basi legali dell'espropriazione a causa delle immissioni	12
2.1.2 Espropriazione formale in occasione della costruzione di un'opera pubblica o a beneficio di una concessione	13
2.1.2.1 In generale	13
2.1.2.2 Procedura in occasione di espropriazione a causa delle immissioni	14
2.1.2.3 Prassi in materia di espropriazione a causa delle immissioni	16
2.2 Estinzione delle pretese a causa della soppressione dei diritti di difesa	16
2.2.1 Problematica	16
2.2.2 Pretese d'indennità: estinzione per superamento del termine	18
2.2.3 Prescrizione di pretese d'indennità: deroghe	19
2.3 Disciplinamento speciale per le pretese considerate definitivamente prescritte	20
2.3.1 Problematica	20
2.3.2 Correzione di una situazione di fatto duratura valutata in base alla legislazione attuale	20
2.4 Trasmissione dell'indennità d'espropriazione ai conduttori e affittuari	22
2.4.1 Problematica	22
2.4.2 Contenuto del nuovo disciplinamento	22
2.4.3 Conduttori danneggiati dall'inquinamento fonico: soluzione secondo il diritto d'espropriazione al posto del diritto di locazione	23
3 Diritto sul trasporto aereo	24
4 Note complementari	26
4.1 A proposito dei controargomenti del Consiglio federale e dell'Amministrazione	26
4.2 Ripercussioni su altri settori giuridici	27
4.2.1 Rumore degli aerodromi e delle piazze di esercitazione militari	27
4.2.2 Infrastrutture esistenti destinate ai trasporti terrestri	28
4.2.3 Ripercussioni dell'aumento del rumore emesso dalle infrastrutture esistenti destinate ai trasporti	28
4.2.3.1 Aumento del traffico sulle strade di svincolo	28
4.2.3.2 Un'infrastruttura destinata ai trasporti necessita di un risanamento imprevisto	29
4.2.3.3 Aumento strisciante del traffico su una via di circolazione esistente	29
4.2.3.4 Conclusioni	30
4.2.4 Indennità a favore dei conduttori colpiti dall'inquinamento fonico	30
5 Commento delle singole disposizioni	31
5.1 Legge federale sulla espropriazione	31

5.1.1	Emendamenti relativi all'indennità e alla riduzione della pigione	31
5.1.2	Emendamenti relativi al deposito dei piani e all'avviso personale	34
5.1.3	Emendamenti riguardanti la perenzione e la prescrizione	35
5.1.4	Rettifica di decisioni sulla prescrizione adottate in virtù del diritto vigente	36
5.2	Legge federale sulla navigazione aerea	36
6	Conseguenze	40
6.1	Paragone tra diritto vigente e avamprogetto	40
6.1.1	Diritto vigente (nessun legame tra LNA e LEspr)	40
6.1.2	Giurisprudenza del Tribunale federale	40
6.1.3	Nuovo diritto secondo l'avamprogetto (legame tra LNA e LEspr)	41
6.1.3.1	Obbligo di allestire piani di espropriazione e tabelle dei fondi	41
6.1.3.2	Disciplinamento della prescrizione	41
6.1.3.3	Possibilità di riesame di sentenze passate in giudicato	41
6.2	Ripercussioni di ordine finanziario e sull'effettivo del personale	42
6.2.1	Per gli aeroporti e per la Confederazione	42
6.2.1.1	Ripercussioni legate alla nuova procedura di deposito dei piani	42
6.2.1.2	Ripercussioni sulla procedura e sulle spese processuali	42
6.2.1.3	Conseguenze del nuovo regime applicabile alla prescrizione	43
6.2.1.4	Conseguenze su altre opere di interesse pubblico	43
6.3	Attuabilità	43
7	Rapporti con il diritto europeo	43
8	Basi legali	43
A	Legge federale sulla espropriazione (progetto)	42
B	Legge federale sulla navigazione aerea (progetto)	45

