

02.418

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

Rapporto della Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale

del 21 maggio 2007

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 presentate.

21 maggio 2007

Per la Commissione:

La presidente, Barbara Marty Kälin

Compendio

Il presente rapporto illustra un progetto di revisione parziale della legge federale del 20 giugno 1930 sull'espropriazione (LEspr) e della legge federale del 21 dicembre 1948 sulla navigazione aerea (LNA). Scopo della revisione è di garantire che i proprietari fondiari interessati possano far valere le loro pretese di indennità per la diminuzione di valore a causa dell'inquinamento fonico nel quadro di una procedura semplice e conforme ai principi della LEspr.

La modifica della LEspr mira a instaurare la certezza del diritto per quanto concerne l'estinzione delle pretese al momento 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 conferiscono nella procedura la stessa importanza all'espropriazione dei diritti di vicinato e all'espropriazione materiale. Il nuovo articolo 41^{bis} introdotto nella LEspr disciplina espressamente la prescrizione. In virtù di questa disposizione, il termine di prescrizione delle indennità per la soppressione dei diritti difesa inizia a decorrere solo se è avvenuto il deposito ordinario dei piani di espropriazione che includono il fondo interessato. Queste garanzie procedurali valgono per tutti i proprietari, i conduttori e gli affittuari nelle vicinanze di infrastrutture del traffico e impianti di difesa nazionale che sono autorizzati dalle autorità federali.

Eventuali indennità versate al proprietario a causa del rumore eccessivo devono essere riversate 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.

Il progetto si prefigge inoltre 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 e di permettere loro di far valere il loro diritto a un'indennità per il minor valore nell'ambito di una procedura semplice. Esso prevede di disciplinare la procedura d'approvazione delle modifiche importanti del regolamento di esercizio mediante i nuovi articoli 36d-36i LNA e, per gli aeroporti, in via sussidiaria attraverso la LEspr. Ciò corrisponde alla procedura attualmente seguita per l'approvazione dei piani relativi a modifiche di aerodromi o a nuovi aerodromi.

Lo scopo è di disciplinare la procedura di espropriazione in caso di incremento dell'inquinamento fonico provocato dalle modifiche del regolamento di esercizio degli aeroporti. Non ci si deve tuttavia attendere un flusso massiccio 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 rigorosa del Tribunale federale le quali non sono modificate dalla revisione proposta. Le modifiche proposte della LNA e della LEspr chiariscono la procedura e impediscono una valutazione differenziata di casi analoghi.

Indice

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Compendio | 2 |
| Lista delle abbreviazioni | 5 |
| 1 Genesi del progetto | 6 |
| 1.1 Situazione iniziale | 6 |
| 1.2 Lavori della Commissione e della sottocommissione | 8 |
| 1.3 Procedura di consultazione | 9 |
| 2 Diritto d'espropriazione | 11 |
| 2.1 Espropriazione a causa delle immissioni in virtù del diritto d'espropriazione in vigore | 11 |
| 2.1.1 Basi legali dell'espropriazione a causa delle immissioni | 11 |
| 2.1.2 Espropriazioni formali in occasione della costruzione di un'opera pubblica o al beneficio di una concessione | 12 |
| 2.1.2.1 In generale | 12 |
| 2.1.2.2 Procedura in occasione di un'espropriazione a causa d'immissioni foniche | 12 |
| 2.1.2.3 Prassi in materia di espropriazione a causa di immissioni | 14 |
| 2.2 Estinzione delle pretese a causa della soppressione dei diritti di difesa | 15 |
| 2.2.1 Problematica | 15 |
| 2.2.2 Pretese d'indennità: estinzione per superamento del termine | 17 |
| 2.2.3 Prescrizione di pretese d'indennità: deroghe | 17 |
| 2.3 Trasferimento dell'indennità d'espropriazione ai conduttori e agli affittuari | 18 |
| 2.3.1 Problematica | 18 |
| 2.3.2 Contenuto del nuovo disciplinamento | 19 |
| 2.3.3 Conduttori interessati dall'inquinamento fonico: caso sottoposto al diritto d'espropriazione e non al diritto di locazione | 20 |
| 3 Diritto in materia di navigazione aerea | 20 |
| 4 Altri temi | 22 |
| 4.1 Risposta del Consiglio federale alla domanda 01.1062 | 22 |
| 4.2 Ripercussioni su altri settori giuridici | 23 |
| 4.2.1 Rumore degli aerodromi e delle piazze di esercitazione militari | 24 |
| 4.2.2 Infrastrutture esistenti destinate ai trasporti terrestri | 24 |
| 4.2.3 Ripercussioni dell'aumento del rumore emesso dalle infrastrutture esistenti destinate ai trasporti | 25 |
| 4.2.3.1 Aumento del traffico sulle strade di svincolo | 25 |
| 4.2.3.2 Un'infrastruttura destinata ai trasporti necessita di un risanamento imprevisto | 25 |
| 4.2.3.3 Aumento crescente del traffico su una via di circolazione esistente | 26 |
| 4.2.3.4 Conclusioni | 26 |
| 4.2.4 Indennità a favore dei conduttori colpiti dall'inquinamento fonico | 26 |
| 5 Commento delle singole disposizioni | 27 |

| | |
|--------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 5.1 Legge federale sulla espropriazione | 27 |
| 5.1.1 Emendamenti relativi all'indennità e alla riduzione della pigione | 27 |
| 5.1.2 Emendamenti relativi al deposito dei piani e all'avviso personale | 29 |
| 5.1.3 Emendamenti riguardanti la perenzione e la prescrizione | 30 |
| 5.2 Legge federale sulla navigazione aerea | 30 |
| 6 Conseguenze | 32 |
| 6.1 Paragone tra diritto vigente e progetto | 32 |
| 6.1.1 Diritto vigente: nessun legame tra LNA e LEspr | 32 |
| 6.1.2 Giurisprudenza del Tribunale federale | 33 |
| 6.1.3 Disciplinamento proposto: legame tra LNA e LEspr | 33 |
| 6.1.3.1 Obbligo di allestire piani di espropriazione e tabelle dei fondi | 34 |
| 6.1.3.2 Disciplinamento della prescrizione | 34 |
| 6.2 Ripercussioni di ordine finanziario e sull'effettivo del personale | 34 |
| 6.2.1 Per gli aeroporti e per la Confederazione | 34 |
| 6.2.1.1 Ripercussioni legate alla nuova procedura di deposito dei piani | 34 |
| 6.2.1.2 Ripercussioni sulla procedura e sulle spese processuali | 35 |
| 6.2.1.3 Conseguenze del nuovo regime applicabile alla prescrizione | 35 |
| 6.2.1.4 Conseguenze su altre opere di interesse pubblico | 35 |
| 6.3 Attuabilità | 35 |
| 7 Costituzionalità | 36 |
| Titolo del testo di legge (Disegno) | 99 |

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 |
| LTF | Legge federale sul Tribunale federale |
| 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 |
| OIF | Ordinanza sulla protezione contro l'inquinamento fonico |
| OSIA | Ordinanza sull'infrastruttura aeronautica |
| VLI | Valore limite di immissione |

Rapporto

1 Genesi del progetto

1.1 Situazione iniziale

Il 22 marzo 2002, il consigliere nazionale Hegetschweiler depositava un'iniziativa parlamentare in cui chiedeva, da un lato, che le rivendicazioni per l'espropriazione a causa di immissioni foniche non fossero suscettibili di eccezioni di prescrizione prima del deposito dei piani conformemente al diritto di espropriazione e, dall'altro, che venisse introdotta una procedura semplice per il risarcimento dei proprietari fondiari vittime di un inquinamento fonico eccessivo a causa delle modifiche dei regolamenti di esercizio degli aeroporti.

In occasione dell'esame preliminare, l'autore 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» (01.1062), aveva ampiamente eluso la domanda volta a chiarire se le persone colpite dall'inquinamento fonico provocato dagli aerei avessero diritto a garanzie a causa di un'espropriazione formale (derivante 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 su un'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)¹ a questo riguardo.

L'autore dell'iniziativa aveva inoltre espresso critiche concernenti una decisione del Tribunale federale (DTF 124 II 543 del 23 settembre 1998) nella quale 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 fondiari 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. L'autore dell'iniziativa aveva ritenuto questa argomentazione sconcertante e preoccupante dal punto di vista dello Stato di diritto, nella misura in cui le pretese fondate sul diritto di vicinato 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 comportato il deposito 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.

¹ RS 784.0

L'Amministrazione ha affermato che il disciplinamento attuale è stato modificato solo recentemente (legge federale del 18 giugno 1999² sul coordinamento e la semplificazione delle procedure d'approvazione dei piani). Le procedure in corso non sono più consone al disciplinamento vigente. Secondo la nuova normativa, le disposizioni relative alla procedura della legge sull'espropriazione (LEspr)³ e quelle relative alla procedura dell'esposizione pubblica sono raggruppate nella procedura di approvazione dei piani. È sufficiente procedere a una sola esposizione pubblica. L'autore dell'iniziativa chiede che un raggruppamento con la LEspr 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 è definito per il fatto che il piano settoriale dell'infrastruttura aeronautica, la concessione di esercizio e i provvedimenti assunti per le costruzioni costituiscono già il quadro definitivo. Per l'Amministrazione, va sottolineato che la 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 dell'iniziativa che è invece quello di 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 rimasto modesto. Data la prassi vigente nel Cantone di Ginevra, si può ancora prevedere una riduzione di questo numero. Se il problema delle indennità collegate all'inquinamento fonico provocato dagli aerei potesse essere risolto senza ricorrere a una procedura di espropriazione, non sarebbe 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 definito e che l'evoluzione futura non era chiaramente pianificata. I piani saranno terminati solo quando sarà definito il regolamento di esercizio. 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 è giusto che il responsabile debba far fronte a una diminuzione di valore, quest'ultima, in virtù del principio di equità e di filoso-

² RU 1999 3071; FF 1998 2029

³ RS 711

fia del diritto di locazione, dovrebbe ripercuotersi sui conduttori sotto forma di una riduzione appropriata dell'affitto. La decisione del Tribunale federale citata precedentemente dall'iniziativa non è corretta 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 voti contro 0, di dar seguito all'iniziativa.

Il 4 ottobre 2002, il Consiglio nazionale ha seguito la decisione della sua Commissione senza ulteriori interventi⁴ e la Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia (CAPTE-N) è stata incaricata di elaborare un progetto di legge.

1.2 Lavori della Commissione e della sottocommissione

Il 27 gennaio 2003, la CAPTE-N ha istituito una sottocommissione. Quest'ultima, presieduta da Fischer e in seguito Keller, era composta di cinque membri. Ne hanno fatto parte successivamente Garbani, Bader Elvira, Stump e Marty Kälin, Imfeld, Hegetschweiler e Cathomas. A fine aprile 2003, la sottocommissione ha interpellato gli esperti seguenti: Peter Baumberger, avvocato; Peter Ettler, avvocato; Andreas Brunner, avvocato (rappresentante dei conduttori); Hans Bättig, avvocato (rappresentante dei proprietari); Martine Bonassi, dottore in giurisprudenza (rappresentante dell'Ufficio federale dell'aviazione civile, UFAC) e Robert Hofmann, dottore in fisica (ex-collaboratore del Laboratorio federale di prova dei materiali, EMPA). Questi ultimi sono stati invitati a questa seduta volta a identificare eventuali lacune della legislazione vigente. La sottocommissione ha deciso di procedere in due tappe:

1. conferire a esperti un mandato che permettesse di realizzare rapidamente la prima tappa (modulo 1 dell'analisi), vale a dire la redazione di un rapporto sulla modifica della LEspr e della LNA e, per ragioni di costi,
2. 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) o di affidarli a terzi.

La sottocommissione ha pertanto incaricato Peter Ettler e Peter Baumberger di realizzare il modulo 1. Nel corso dei mesi di settembre e novembre 2003, la sottocommissione ha esaminato il rapporto degli esperti sulle modifiche legislative necessarie in materia di espropriazione dei diritti di difesa dei fondi adiacenti, in particolare contro l'inquinamento fonico causato dagli aerei e ha deciso numerose modifiche della LEspr e della LNA. I lavori vertevano essenzialmente sul modo di coordinare la LNA e la LEspr, dal momento che gli aspetti del disciplinamento differiscono talvolta da una legge all'altra e le procedure corrispondenti non si svolgono nella stessa maniera. È d'altronde per questa ragione che occorre procedere ad alcune delimitazioni nel momento in cui si definirà la procedura d'espropriazione in relazione a queste leggi.

⁴ Boll. Uff. 2002 N 1683

La sottocommissione ha inoltre incaricato Hans Bättig e Andreas Brunner di analizzare dettagliatamente i problemi che si pongono nell'ambito del diritto di locazione - in particolare quelli riguardanti le modalità di far valere le pretese dei conduttori alle 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 d'espropriazione dei diritti di vicinato a causa dell'inquinamento fonico causato dagli aerei lo riversi, 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 che dà diritto a un'indennità è inferiore a quella applicata per il diritto d'espropriazione.

Si è quindi considerato di proporre una soluzione nel quadro dei diritti che decorrono dai difetti rilevati durante la locazione (art. 259d e 259f del Codice delle obbligazioni, CO⁵). Questa eventualità è stata tuttavia scartata e la sottocommissione ha esaminato, da un lato, come assicurare, mediante una modifica della LEspr, che il proprietario fondiario riversi effettivamente l'indennità ai conduttori interessati e, dall'altro, come impedire che la procedura d'espropriazione permetta al conduttore di ottenere una riduzione supplementare dell'affitto quando si è già tenuto conto dell'inquinamento fonico in occasione del calcolo iniziale dell'affitto o di una precedente richiesta di riduzione.

Il 29 maggio 2007, la Commissione ha sottoposto un avamprogetto di legge a una procedura di consultazione.

In data 21 maggio 2007, essa ha adottato, con 18 voti senza opposizione, il presente progetto di legge.

La Commissione è stata in parte assecondata nei suoi lavori dal Dipartimento federale, dell'ambiente, dei trasporti e delle comunicazioni (DATEC).

1.3 Procedura di consultazione

L'avamprogetto di modifica della LEspr e della LNA è stato abbondantemente commentato dai partecipanti alla consultazione per il fatto che prevede di dare all'espropriazione dei diritti di vicinato legati al rumore eccessivo degli aerei la stessa valenza di un'espropriazione materiale di un immobile⁶. Fra le organizzazioni invitate a partecipare alla procedura di consultazione sull'avamprogetto di legge, sono stati inoltrati 44 pareri. A queste risposte si aggiungono 24 pareri indirizzati spontaneamente da altre organizzazioni.

La maggioranza degli ambienti consultati esprime un apprezzamento globalmente positivo sul progetto, ovvero 47 su 68 partecipanti (va notato che il parere dei 15 comuni zurighesi riprende in maniera identica il parere del *Schutzverband der Be-*

⁵ RS 220

⁶ Il rapporto dell'UFAC sui risultati della procedura di consultazione può essere consultato sul sito Internet della Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia sotto la rubrica «Pubblicazioni» (www.parlamento.ch; <http://www.parlament.ch/i/homepage/ed-berichte-parl-org/ed-pa-berichte-parlament-vernehmlassungen/ed-urek-02418.htm>).

völkerung um den Flughafen Zürich). L'avamprogetto di legge è approvato senza riserve da 28 consultati, di cui 12 ufficiali.

Alcuni partecipanti alla consultazione approvano le modifiche legali proposte formulando la riserva secondo cui i fondi adiacenti all'aeroporto di Basilea-Mulhouse situati in Svizzera beneficino degli stessi diritti procedurali dei confinanti degli aeroporti situati in Svizzera.

L'avamprogetto è respinto integralmente da 22 partecipanti alla consultazione di cui 13 non auspicano che il diritto in vigore sia modificato. In particolare, il deposito di un piano in vista dell'espropriazione dei diritti di vicinato in seguito a una semplice modifica del regolamento d'esercizio suscettibile di indurre un carico sonoro eccessivo è considerato come una procedura pesante e eccessiva, tanto più che gli "interessati" non sarebbero a conoscenza a quel momento del nuovo regolamento. L'imperscrittibilità delle pretese all'indennità e la proroga del termine di prescrizione, che sarebbe portato a dieci anni rispetto agli attuali cinque sono respinte. Parimenti, la possibilità prevista dall'avamprogetto della LEspr di far valere retroattivamente delle pretese è respinta categoricamente, dal momento che quest'ultimo elemento infrange il principio della certezza del diritto. D'altronde, è stato sostenuto che le implicazioni finanziarie indotte dalle modifiche della giurisprudenza attuale per quanto riguarda il rumore degli aerei e le immissioni generate da altre opere pubbliche non sono state analizzate. Unico non segue la commissione quando afferma che le modifiche legislative previste avrebbero conseguenze finanziarie trascurabili. L'esercente ritiene infatti che l'importo delle indennità supplementari che dovrebbe versare oscillerebbe fra 200 e 400 milioni di franchi. Il Cantone Ticino, dal canto suo, sostiene che le pretese che sarebbero rivolte all'aerodromo di Lugano si quantificherebbero in milioni di franchi. Un Cantone propone che la Confederazione versi periodicamente, a seconda dell'intensità delle molestie foniche, importi compensativi basati sulle immissioni effettivamente misurate e non su valori puntuali.

Il disciplinamento relativo al trasferimento dell'indennità di espropriazione ai conduttori e agli affittuari è in generale condiviso. Due partecipanti alla consultazione auspicano che nessuna disposizione relativa al trasferimento dell'indennità di espropriazione ai conduttori e agli affittuari figurino nella LEspr.

L'assenza di una normativa legale concernente le condizioni materiali per la concessione dell'indennità e l'indennità per il deprezzamento degli immobili è criticata da una parte dei partecipanti alla procedura di consultazione. Una revisione più vasta della LEspr nella scia della presente revisione, che rimane prioritaria, è auspicata. Quattro partecipanti si dicono pure favorevoli all'inserimento nella legge delle condizioni materiali che danno diritto all'indennità e/o dei criteri di valutazione della diminuzione del valore immobiliare dovuto all'inquinamento fonico eccessivo, mantenendo tuttavia la richiesta di rinunciare alla presente revisione fintanto che le questioni giuridiche di fondo non saranno state regolamentate.

La CAPTE-N ha incaricato la sottocommissione di valutare i risultati della procedura di consultazione con gli esperti e di procedere ai cambiamenti necessari nell'avamprogetto di legge. Dopo aver preso conoscenza del parere degli uffici competenti in materia d'infrastrutture di trasporto, in particolare dell'Ufficio federale delle strade (USTRA), dell'Ufficio federale dei trasporti (UFT) e dell'UFAC, ma anche dell'UFG e degli esperti, la Commissione ha deciso di stralciare dal progetto di

revisione la disposizione transitoria della LEspr, molto criticata in occasione della consultazione, che avrebbe permesso il riesame di decisioni di rigetto d'indennità a causa della prescrizione, decisioni rese in virtù del diritto vigente. Questa disposizione ha sollevato forti obiezioni di natura costituzionale e avrebbe riguardato solo qualche raro caso legato all'aeroporto di Ginevra-Cointrin. La Commissione ha mantenuto per il rimanente il progetto di legge così come proposto.

2 Diritto d'espropriazione

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

2.1.1 Basi legali dell'espropriazione a causa delle immissioni⁷

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 o degli affittuari del fondo da espropriare possono in particolare essere oggetto dell'espropriazione dei diritti reali sui fondi. La norma non precisa a partire da quale grado 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. L'articolo 684 capoverso 1 del Codice civile (CC⁸) vieta «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 sancisce non solo che l'effetto deve essere dannoso ma precisa anche che occorre tenere conto dell'uso locale, della situazione e destinazione dei fondi⁹. In materia di protezione di diritto privato contro le immissioni, il Tribunale federale si fonda da qualche tempo sistematicamente sui valori limite di esposizione al rumore fissati nel quadro del diritto pubblico, vale a dire nella legge sulla protezione dell'ambiente (LPAmb¹⁰) e nell'ordinanza sulla protezione contro l'inquinamento fonico (OIF¹¹), per giungere alla differenziazione richiesta dall'articolo 684 capoverso 2 CC¹². Secondo questa prassi, le immissioni eccessive ai sensi della LPAmb e delle disposizioni esecutive

⁷ Per 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).

⁸ RS 210

⁹ 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 segg.) ; HEINZ REY, Die Bedeutung öffentlichrechtlicher Bestimmungen im privatrechtlichen Immissionsschutz, in Recht 6/2000, p. 280 segg.

¹⁰ RS 814.01

¹¹ RS 814.41

¹² NICCOLÒ RASELLI, op. cit., p. 287 seg. ; DTF 5P.416/1995 (estratti pubblicati in URP 1997 150 segg.).

corrispondenti possono essere oggetto del diritto d'espropriazione, vale a dire le immissioni che superano i valori limite fissati negli articoli 13-15 LPAmb¹³.

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'espropriazione¹⁴.

2.1.2 Espropriazioni formali in occasione della costruzione di un'opera pubblica o al beneficio di una concessione

2.1.2.1 In generale

Dall'entrata in vigore della legge federale del 18 giugno 1999¹⁵ sul coordinamento e la semplificazione delle procedure d'approvazione dei piani, 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, Lferr¹⁶; legge federale sulle strade nazionali, LSN¹⁷; LNA)¹⁸. 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 espropriazione¹⁹.

2.1.2.2 Procedura in occasione di un'espropriazione a causa d'immissioni foniche

Quando la costruzione di opere siffatte è soggetta all'esame dell'impatto sull'ambiente (EIA)²⁰, i piani pubblicati devono contenere le indicazioni e le carte sull'inquinamento fonico pronosticato²¹. 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

¹³ In ogni caso, nella misura in cui essi costituiscono un criterio di delimitazione ragionevole del superamento; cfr. in merito 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.

¹⁴ DANIEL GEBHARDT, op. cit. p. 410-412 per quanto riguarda la soppressione temporanea dei diritti di vicinato da parte di cantieri.

¹⁵ RU 1999 3071 ; FF 1998 2029

¹⁶ RS 742.101

¹⁷ RS 725.11

¹⁸ URS EYMANN, op. cit. p. 565 seg.

¹⁹ Cfr. Quale esempio gli articoli 27 segg. LSN, gli articoli 18 segg. Lferr oppure gli articoli 37 segg. LNA.

²⁰ Ciò che risulta dall'Allegato dell'ordinanza relativa agli esami dell'impatto sull'ambiente (OEIA; RS 814.011).

²¹ Art. 36 e segg. dell'ordinanza contro l'inquinamento fonico (OIF; RS 814.41).

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.

Quando approva i piani pubblicamente depositati, conformemente all'articolo 37a dell'ordinanza contro l'inquinamento fonico (OIF²²), l'autorità esecutiva deve definire nella sua decisione concernente la costruzione, la modifica o il risanamento di un impianto, le immissioni 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 LEspr²³ 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 conseguente procedura di ricorso 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 sull'espropriazione deve essere aperta ai nuovi proprietari interessati. In merito, non esiste alcuna differenza rispetto alla procedura che disciplina i casi di immissioni eccessive.

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».²⁴ 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 allora ammissibile che la questione fosse definita nel quadro di una procedura avviata dal proprietario interessato. Come abbiamo visto precedentemente, questa argomentazione non regge a causa dell'applicazione della disposizione dell'articolo 31 capoverso 1 LEspr e per il fatto che, nel frattempo, l'articolo 37a OIF sancisce che

²² RS **814.41** (nuovo tenore secondo il n. I dell'ordinanza del 1° settembre 2004, in vigore dal 1° ottobre 2004, RU **2004** 4167).

²³ DTF 111 Ib 15 segg.

²⁴ Cfr. in merito PETER ETTLER op. cit. p. 593 seg. ; URS EYMANN p. 565 seg.

l'autorità esecutiva deve pure definire nella sua decisione le emissioni foniche autorizzate²⁵.

Dall'entrata in vigore della legge federale sul coordinamento e la semplificazione delle procedure d'approvazione dei piani²⁶, la procedura di deposito pubblico dei piani costituisce un'importante cerniera fra i diversi piani relativi al progetto e i piani necessari all'acquisizione dei diritti in occasione della costruzione di opere pubbliche o al 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.

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 in un secondo tempo individualmente le loro rivendicazioni, quando hanno l'impressione che il rumore o altre immissioni dell'impianto interessato siano divenute eccessive. La notifica di pretese sostituisce la rivendicazione individuale, dopo ricezione di un avviso personale. 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 dell'espropriante 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.²⁷) costituendo un quadro adeguato per l'esercizio della garanzia del valore dell'articolo 26 capoverso 2 Cost.

2.1.2.3 Prassi in materia di espropriazione a causa di 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 temono gli oneri legati alla funzione, percepita come un doppione, che essi dovrebbero esercitare nella procedura di esposizione dei piani prevista dal diritto d'espropriazione. Essi si fondano troppo spesso sulla decisione del Tribunale federale summenzionato nel capitolo 2.1.2.2 che sembra esonerarle tuttora da questo obbligo²⁸.

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

²⁵ 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.

²⁶ RU 1999 3071

²⁷ RS 101

²⁸ Cfr. URS EYMANN, op.cit. p. 565 seg. in merito all'atteggiamento troppo centrato sul progetto di costruzione e sull'acquisto dei diritti relativi.

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 poiché il legislatore storico non aveva dimestichezza con le espropriazioni a causa di immissioni foniche. A questo 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

Nella sua decisione 124 II 543 concernente la prescrizione delle pretese d'indennità in relazione all'esercizio dell'aeroporto di Ginevra-Cointrin, il Tribunale federale ha stabilito che le pretese di confinanti con infrastrutture di trasporto rumorose siano prescritte entro cinque anni a partire dal momento in cui siano oggettivamente appurabili la specialità delle immissioni e la gravità dell'inquinamento. Nel suo principio, questa giurisprudenza è stata confermata nella DTF 130 II 994 (Opfikon-Glattbrugg). Dato che nel caso dell'aeroporto 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 rumore²⁹ 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 i quali avevano annunciato le loro pretese dopo settembre 1992 che, in applicazione della sua costante giurisprudenza³⁰, tali pretese erano prescritte. Nel caso di Opfikon-Glattbrugg, si è sostenuto per contro che la gravità dei danni poteva essere oggettivamente constatata solo a 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 2000. Questi valori limite erano molto elevati (67 db(A) Leq al giorno) e, nella sua decisione dell'8 dicembre 2000, il Tribunale federale li ha ridotti a 60 db(A) Leq (GS II³¹) e a 65 db(A) Leq (GS III)³². L'OIF è stata modificata in funzione di questi valori limite d'emissione definitivi solo il 30 maggio 2001. Tale modifica è entrata in vigore il 1° giugno 2001³³. Questi valori limite d'immissione determinano, ai sensi della costante giurisprudenza del Tribunale federale, se una violazione dei 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

²⁹ Secondo gli art. 42 e segg. LNA.

³⁰ 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.

³¹ Il grado di sensibilizzazione (da I a IV) determina la quantità di rumore massimo che può essere tollerato in una data zona.

³² DTF 126 II 522, consid. 46 in URP 2001 p. 117 (estratti).

³³ RU **2001** 1610

dovevano entrare in vigore per gli aeroporti³⁴. Fintanto che questi valori non erano stati fissati, mancava un elemento indispensabile per la determinazione della gravità del carico inquinante secondo la giurisprudenza del Tribunale federale e, pertanto, era impossibile valutare le possibilità di successo di una domanda d'indennità d'espropriazione. 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, il Tribunale federale ha riveduto la sua prassi invalsa da lungo tempo.

Il termine di prescrizione di cinque anni applicato dal Tribunale federale non risulta ben fondato nel 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 materiale³⁵.

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 perdura³⁶.

Con tutte le incertezze menzionate, non ci si poteva aspettare 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, può suscitare contestazioni il fatto di privare i cittadini del loro diritto a un'indennità per il deprezzamento dei loro fondi a causa dell'esercizio di aeroporti, approfittando 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.

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 necessari³⁷. 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

³⁴ 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 sono stati aggiornati solo quattordici anni dopo.

³⁵ DTF 108 Ib 334.

³⁶ DTF 109 II 418 e 81 II 439; 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. ad art. 679 CC.

³⁷ DTF 123 II 560; nella sua decisione 124 II 293, 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 nel 1996, pretese siffatte fossero state ammesse nelle sue decisioni concernenti l'aeroporto di Ginevra-Cointrin (DTF 121 II 317 e 122 II 337, consid. 7).

sleali per quanto riguarda la sostanza o la procedura³⁸. Poiché non è possibile attendersi dal Tribunale federale l'elaborazione di una soluzione globale a questa problematica (nella DTF 130 II 394 segg., p. 406, esso ha constatato espressamente le lacune della legislazione), spetta al legislatore assicurare la 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 proposto (cfr. cap. 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 a 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 presentava errori o quando un danno, la cui entità non era prevedibile al momento del deposito dei piani o dell'avviso personale, si riveli solo durante la costruzione dell'opera o dopo la sua esecuzione o come conseguenza dell'uso dell'opera stessa (art. 41 cpv. 1 lett. b LEspr). Secondo il presente avamprogetto di revisione, la situazione relativa ai fondi, ma d'ora in poi anche ai diritti di vicinato da espropriare è chiaramente definita alla conclusione della procedura di deposito dei piani d'espropriazione. L'avamprogetto migliora pertanto in maniera significativa la certezza del diritto nei rapporti fra proprietari d'impianti e confinanti, e questo 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 (cfr. cap. 5.1), la prescrizione delle pretese d'indennità per espropriazioni a causa delle immissioni che non sono state considerate nella procedura di deposito dei piani non dovrebbe più intervenire a titolo eccezionale, segnatamente nei due casi seguenti.

Vi è, ad esempio, la situazione nella quale il deposito dei piani presentava errori o le immissioni o il danno, la cui gravità non poteva essere prevista, hanno colpito l'espropriato solo dopo la conclusione dell'opera e in seguito alla sua utilizzazione. Questa situazione è tipica delle infrastrutture di trasporto che registrano un aumento

³⁸ Art. 29 Cost. e art. 6 Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU; RS **0.101**); 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.

progressivo di immissioni. A seconda della precisione delle previsioni fatte nell'ambito della procedura di deposito dei piani, può succedere, 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 oggetto di un'espropriazione, mentre fondi che non erano stati considerati dal diritto di espropriazione in occasione del deposito dei piani possono ulteriormente trovarsi esposti a immissioni superiori al 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, reagisce solo debolmente all'aumento del traffico. Un raddoppio del traffico, ad esempio, provoca soltanto 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 avamprogetto 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 ora a questo deposito di piani, 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 a far valere le loro pretese a causa della 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 richiesto dall'iniziativa, impedire le eccezioni di prescrizione finché non vi è stato il deposito dei piani – come avveniva con la prassi precedente - o quando un proprietario non vi è stato associato. Il nuovo articolo 41^{bis} LEspr proposto nel quadro del presente progetto deve permettere la subordinazione di eventuali eccezioni di prescrizione al deposito ordinario di piani d'espropriazione ai sensi dell'articolo 27 e seguenti LEspr.

2.3 Trasferimento dell'indennità d'espropriazione ai conduttori e agli affittuari

2.3.1 Problematica

La Commissione considera che il trasferimento dell'indennità d'espropriazione ai conduttori e agli affittuari che devono sopportare effettivamente le molestie dovute all'inquinamento sonoro eccessivo pone un problema urgente che chiama in causa lo Stato di diritto. I conduttori o gli affittuari hanno un diritto diretto a un'indennità solo in caso d'estinzione prima della scadenza del contratto (art. 23 cpv. 2 LEspr). Secondo la giurisprudenza, i conduttori o gli affittuari possono certamente anche far valere una pretesa a un'indennità qualora l'espropriazione usurpi i loro diritti contrattuali – i pregiudizi derivanti dall'inquinamento sonoro eccessivo ne fanno parte. Questo diritto è tuttavia limitato alla durata del contratto di locazione che si estende sino al termine del congedo più vicino; questa durata residua dev'essere

2.3.3

Conduttori interessati dall'inquinamento fonico: caso sottoposto al diritto d'espropriazione e non al diritto di locazione

Il trasferimento delle indennità per espropriazione a causa delle immissioni da parte del proprietario fondiario 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. 259*d* e 259*f* CO). Nel diritto di locazione, le condizioni per la concessione di una riduzione della pigione 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. Un simile coordinamento necessiterebbe 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 andrebbe a scapito 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 della pigione 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 della pigione previste dal diritto di locazione sono accordate solo se il conduttore o l'affittuario le fa valere, se del caso per via giudiziaria. Il diritto di locazione poggia in effetti sul principio della contestazione e l'idea che il locatore debba modificare di sua iniziativa il contratto di locazione a favore del conduttore o dell'affittuario gli è estranea. L'obiettivo mirato – ossia il trasferimento (automatico) di un'indennità al conduttore o all'affittuario interessato – è più facile da realizzare ricorrendo a una modifica della LEspr.

3

Diritto in materia di navigazione aerea

La LNA riveduta in relazione alla legge federale sul coordinamento e la semplificazione della procedura di approvazione dei piani è in vigore dal 1° gennaio 2000. Nemmeno questa legge prevede il coordinamento con la LEspr in caso di modifica del regolamento di esercizio degli impianti che avrebbe incidenze considerevoli sull'inquinamento fonico (art 36*c* LNA e art. 23 segg. dell'ordinanza sull'infrastruttura aeronautica, OSIA⁴⁰), e questo sebbene l'EIA – obbligatorio per queste modifiche – raffiguri queste incidenze in forma cartografica e costituisca la base di un nuovo catasto in materia di inquinamento fonico. Per contro, gli articoli 37*a* e seguenti 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 possano far valere i diritti reali solo nell'ambito di una procedura conforme alla LNA e alla LEspr.

⁴⁰ RS 748.131.1

La procedura scaglionata applicata per l'approvazione della quinta tappa di ampliamento dell'aeroporto di Zurigo-Kloten (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. Nemmeno la LNA riveduta prevede il coordinamento con la LEspr (art. 36c LNA e art. 23 segg. OSIA) per l'approvazione ulteriore del nuovo regolamento di esercizio nella sua versione definitiva.

Modifiche semplici del regolamento d'esercizio possono pure provocare un'inquinamento fonico eccessivo per 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 sono dunque informati del loro diritto a un'indennità per diminuzione del valore ai sensi dell'articolo 5 LEspr e devono 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 hanno nessuna possibilità di ottenere qualcosa. 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 pure 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. cap. 5.2 per quanto attiene alla proposta concreta).

La presente revisione è incentrata principalmente su questioni particolari del diritto d'espropriazione e le modifiche della LNA sono ridotte all'indispensabile. Sarebbe sufficiente, di per sé, dichiarare le disposizioni degli articoli 37 e seguenti della LNA 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 propone 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 degli articoli 37 e seguenti che disciplinano la procedura di approvazione dei piani.

La soluzione considerata di raggruppare le disposizioni simili delle due procedure di approvazione è stata tuttavia respinta. Questa decisione era stata presa in particolare per ragioni di sistematica: il capitolo della LNA dedicato alle infrastrutture separa l'esercizio e la procedura di approvazione dei piani che costituiscono ciascuno una parte distinta e il loro raggruppamento parziale avrebbe luogo a scapito della chiarezza. Inoltre, l'Amministrazione federale prevede in ogni caso di rivedere la LNA in più tappe. Anche le procedure per gli aeroporti saranno adeguate. L'attuazione della presente iniziativa parlamentare non deve quindi anticipare queste ampie revisioni.

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 ha luogo 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 innesca anche la procedura d'espropriazione, la quale in virtù del nuovo tenore dell'articolo 31 capoverso 1 L'Espr deve essere estesa anche ai proprietari interessati dalla soppressione dei diritti di vicinato, è dunque sufficiente regolamentare la procedura d'approvazione relativa alle modifiche importanti del regolamento d'esercizio.

4 Altri temi

4.1 Risposta del Consiglio federale alla domanda 01.1062

L'attuazione dell'iniziativa non è confrontata a problemi preliminari insolubili. Non è pertanto possibile seguire l'argomentazione del Consiglio federale nella sua risposta all'interrogazione semplice 01.1062 del consigliere nazionale Hegetschweiler. In virtù degli articoli 36c e 36d LNA e degli articoli 23 e seguenti OSIA, i nuovi regolamenti d'esercizio sono ugualmente sottoposti a un EIA e devono essere esposti pubblicamente e approvati. L'EIA permette di stabilire 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 fondiari 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 al rispetto delle esigenze formali di notificazione, in particolare dei termini, e all'esattezza del piano d'espropriazione. 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, l'aumento dell'onere di lavoro 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 a questo riguardo (come nel rapporto sulla politica aeronautica della Svizzera 2004⁴¹) 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 pure 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 riguardanti ogni volta i confinanti di zone diverse.

Quando tuttavia s'impone la modifica di vie aeree a breve termine – come è avvenuto notoriamente con le condizioni poste dalla Germania ai voli a destinazione 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 oggetto di una restituzione (parziale) in caso di attenuazione delle restrizioni del diritto di proprietà. L'elaborazione di disposizioni legali in questo campo non sarà necessaria 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 Opfikon-Glattbrugg (DTF 130 II 394 segg.). Per il momento, le presenti proposte si limitano alla revisione della procedura e non modificano per nulla la pratica del Tribunale federale in materia, ragione per cui i timori di un aumento delle indennità versate sono pertanto infondati. Non ci si deve attendere nemmeno un flusso di nuove pretese. Al contrario, le notifiche saranno meno numerose ma più 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, va constatato che finora i casi d'indennità versate in seguito a un accordo non sono stati numerosi. Sia a Ginevra sia 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 del presente avamprogetto di legge, 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.

⁴¹ FF 2005 1599

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. Esso ha pubblicato le strategie di protezione fonica corrispondenti attuandole nei limiti del possibile. Queste strategie sono costituite da piani elaborati a partire dalle curve di esposizione al rumore calcolate dall'EMPA in base alle 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 nota con sufficiente precisione l'ampiezza del riassetto degli aerodromi militari.

Le strategie di protezione fonica non hanno comportato alcun deposito di piani secondo la LEspr. Con le disposizioni proposte, i proprietari di fondi nelle vicinanze di aerodromi e di piazze di esercitazione militari molto frequentate beneficeranno del fatto che 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 hanno 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 della prevedibilità avrà dunque ancora un importante effetto restrittivo 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 ricevibili fino a quando la tratta stradale interessata non sia stata risanata. Benché il Tribunale federale non si sia ancora espresso su questo punto, si può 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 nazionali esistenti che non sono ancora state oggetto di provvedimenti di risanamento fonico.

La prassi del Tribunale federale menzionata più sopra dovrebbe parimenti 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, fino a quel momento poco rumorosa, 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 i confinanti di una nuova strada, che non provocava ancora immissioni eccessive al momento 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 di 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 nell'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 involontario in case trasformate in veri e propri bunker. Con la revisione proposta, 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 rumorosa 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 una volta realizzati i provvedimenti antirumore.

4.2.3.3 Aumento crescente 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 e anni, sono stati gestiti in base allo stesso regolamento, e che hanno registrato un aumento crescente del traffico a un punto tale 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'avamprogetto 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 invece trattate le pretese dei proprietari fondiari di lunga data che non potranno essere respinte né in base all'ostacolo della prevedibilità né a causa della 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 al beneficio di una concessione sono circoscritte e poco importanti.

4.2.4 Indennità a favore dei conduttori colpiti dall'inquinamento fonico

La Commissione è unanime nel ritenere che la trasmissione dell'indennità d'espropriazione ai conduttori e affittuari che sono costretti a sopportare effettivamente un inquinamento fonico eccessivo pone 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 omogenee⁴².

Questo problema è difficile da risolvere. Una delle soluzioni potrebbe essere quella di permettere ai conduttori e agli affittuari di partecipare alla procedura d'espropriazione. Un simile modo di procedere si scontrerebbe tuttavia con l'elevato numero di procedure, con la loro durata spesso importante (cambiamento di condut-

⁴² 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.

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 Luogo del pagamento

Fondi, diritti reali limitati e deprezzamento

Art 89^{bis} (nuovo)

Altri pregiudizi

Art 89^{ter} (nuovo)

Diritti di conduttori e affittuari fondati sui rapporti di vicinato

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 riduzio-

ni 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

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 abrogati.

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.

Art. 30 cpv. 1 lett. c e art. 31 cpv 1

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 il progetto mantiene 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)

La soluzione proposta si ispira alla primitiva finalità dell'iniziativa e tiene conto delle eventualità descritte in precedenza al numero 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.

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.

5.2 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 Modifiche rilevanti del regolamento d'esercizio
Diritto applicabile*

Il tenore di questa disposizione è praticamente identico a quello dell'articolo 37a LNA, applicabile in caso di deposito dei piani⁴³. Ciò significa che la procedura prevista in materia di espropriazione non si applica agli aerodromi (piazze d'atterraggio) privati.

Art. 36e (nuovo) Consultazione, pubblicazione e deposito dei piani

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) Avviso personale

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

Art. 36g (nuovo) 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) Eliminazione delle divergenze nell'Amministrazione federale

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) Esame delle opposizioni in materia di espropriazione

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'UFT, ad esempio, tiene regolarmente udienze di questo tipo nell'ambito dei

⁴³ 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.

progetti ferroviari, anche se in materia di ferrovie non esiste un'analogia 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.

Il capoverso 3 precisa che le autorità preposte all'approvazione non devono esaminare materialmente le pretese d'indennità annunciate, ma badare unicamente al rispetto delle esigenze formali degli annunci, in particolare per quanto riguarda le scadenze, nonché all'esattezza del piano di espropriazione. Le pretese annunciate sono trasmesse in seguito alla Commissione federale di stima competente per il proseguimento della procedura.

Il capoverso 4 corrisponde ai capoversi 1 e 2 dell'articolo 37k LNA, applicabile alla procedura di approvazione dei piani.

6 Consequenze

6.1 Paragone tra diritto vigente e progetto

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'OSIA, 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 procedu-

ra 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 concernente il Comune di Opfikon, 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 Disciplinamento proposto: legame tra LNA e LEspr

La modifica dell'articolo 36*d* e l'introduzione dei nuovi articoli 36*e* a 36*i* 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'OIF, 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.

6.2 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, attualmente i valori limite determinanti di immissione sul territorio svizzero non sono superati e non lo saranno neanche in un prossimo futuro, di modo che non si prevede il versamento di indennizzi. Uno specifico disciplinamento che attribuisca per esempio all'UFAC la responsabilità del piano di espropriazione e della tabella dei fondi non è necessario. D'altro canto non esiste una disposizione legale che stabilisca chi deve pagare un tale indennizzo. Queste questioni irrisolte esulano dal quadro della presente revisione e dovranno essere disciplinate separatamente.

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 nuovo articolo 41^{bis} LEspr e della disposizione finale (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.

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'UFAC (art. 36d cpv. 1 e 2 LNA).

La competenza della Confederazione a emanare disposizioni in materia di diritto d'espropriazione si fonda sugli articoli 26, 36 e 81 Cost.

La competenza della Confederazione a emanare disposizioni in materia navigazione aerea si fonda sugli articoli 87 e 92 Cost.

