ad 02.418

Iniziativa parlamentare
Rumore causato dagli aeromobili. Garanzie procedurali

**Rapporto del 21 maggio 2007 della Commissione dell'ambiente,
della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale
(CAPTE-N)**

Parere del Consiglio federale

del 29 agosto 2007

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 112 capoverso 3 della legge sul Parlamento (LParl), vi sottoponiamo il nostro parere in merito al rapporto del 21 maggio 2007 della Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale sul progetto di modifica della legge federale sull'espropriazione (LEspr) e della legge federale sulla navigazione aerea (LNA).

Gradite, onorevoli presidente e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

29 agosto 2007

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Micheline Calmy-Rey
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Parere

1 Situazione iniziale

Il 21 giugno 2001 il Consigliere nazionale Hegetschweiler presentava l'interrogazione ordinaria «Diritto alla proprietà ed espropriazione a causa dell'inquinamento fonico» (01.1062), alla quale il Consiglio federale rispondeva, in data 21 settembre 2001, di non ravvisare alcun motivo tale da giustificare una modifica della LNA in quest'ambito.

Poco soddisfatto della risposta del Governo, il 22 marzo 2002 Hegetschweiler depositava un'iniziativa parlamentare in cui chiedeva che ai proprietari fondiari esposti al rumore aeronautico fosse garantita la possibilità di far valere, nel quadro di una procedura semplice e conforme ai principi della legge federale sull'espropriazione, le loro pretese d'indennità per la diminuzione di valore di un fondo. Nel suo parere, l'Amministrazione si è espressa negativamente sull'intento dell'iniziativa, mettendo in dubbio, in particolare, la necessità di disciplinare la questione e la praticabilità della regolamentazione proposta.

Il 4 ottobre 2002 il Consiglio nazionale ha dato seguito all'iniziativa incaricando la Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale (CAPTE-N) di elaborare un progetto. Una sottocommissione appositamente istituita dalla CAPTE-N ha interpellato quattro esperti esterni e si è avvalsa del sostegno tecnico del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC). Dato che i lavori, ripartiti su più tappe, si sono rivelati molto onerosi, la CAPTE-N ha potuto approvare solo il 29 maggio 2006 il progetto preliminare di modifica della legge federale del 20 giugno 1930 sull'espropriazione (LEspr, RS 711) e della legge federale del 21 dicembre 1948 sulla navigazione aerea (LNA; RS 748.0) presentato dalla sua sottocommissione.

Su incarico della CAPTE-N, l'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC) ha posto in consultazione il progetto fra il 15 giugno e il 30 ottobre 2006. Viste le forti critiche emerse, la sottocommissione ha deciso di stralciare la disposizione transitoria della LEspr sul riesame di decisioni di rigetto d'indennità a causa della prescrizione. Per il resto, il progetto è rimasto invariato ed è stato adottato all'unanimità dalla CAPTE-N il 21 maggio 2007 all'attenzione del Consiglio nazionale e allo stesso tempo sottoposto per parere al Consiglio federale.

2 Parere del Consiglio federale

2.1 Rapporto fra l'iniziativa parlamentare e il progetto di legge

Come si evince dal titolo («Rumore causato dagli aeromobili. Garanzie procedurali»), l'iniziativa ha due obiettivi: in primo luogo, garantire che i proprietari fondiari interessati possano far valere, nel quadro di una procedura semplice, le loro pretese d'indennità per il deprezzamento di un fondo a causa del rumore aeronautico; in secondo luogo, evitare che tali pretese vengano a cadere per un'ingiustificata eccezione di prescrizione. Per attuare detti obiettivi è necessario procedere a una modifi-

ca della LNA e della LEspr. La LNA va adeguata in modo tale che le modifiche dei regolamenti d'esercizio degli aeroporti siano anch'esse oggetto, nel quadro di una procedura coordinata, di una valutazione fondata sulla legge federale sull'espropriazione. La LEspr deve invece essere modificata in maniera tale che l'eccezione di prescrizione sia subordinata al deposito ordinario dei piani conformemente alla legge federale sull'espropriazione e che il termine di prescrizione sia fissato ad almeno dieci anni. Nella motivazione dell'iniziativa, però, si fa riferimento soltanto alla situazione insoddisfacente per quanto riguarda le procedure di indennizzo per l'inquinamento fonico provocato dagli aerei. Secondo l'autore dell'iniziativa, l'obiettivo deve essere quello di fornire ai proprietari fondiari garanzie procedurali simili a quelle che già sussistono nei settori delle ferrovie e delle strade nazionali.

Il progetto, oltre a introdurre garanzie procedurali nei casi di esposizione al rumore aeronautico, prevede anche un'altra novità: la proposta di modificare da cima a fondo la regolamentazione applicabile all'indennizzo per espropriazione dei diritti di vicinato. Il disciplinamento proposto dovrebbe applicarsi a tutti i proprietari, i conduttori e gli affittuari con fondi ubicati nelle vicinanze di impianti autorizzati nel quadro di una procedura ai sensi della legge federale del 18 giugno 1999 sul coordinamento e la semplificazione delle procedure d'approvazione dei piani. La nuova regolamentazione considera segnatamente le infrastrutture ferroviarie, le strade nazionali, gli impianti elettrici, gli impianti di trasporto in condotta e quelli idroelettrici, nonché gli impianti per la difesa nazionale. Il progetto esula dunque dagli obiettivi originari dell'iniziativa, poiché i suoi effetti non sono limitati al rumore prodotto dagli aerei.

Il Consiglio federale respinge il progetto in quanto i suoi effetti esulano dagli obiettivi dell'iniziativa. Che il progetto contempli tutti gli impianti infrastrutturali autorizzati dalla Confederazione e non si limiti agli aeroporti è senza dubbio conforme a quanto esplicitamente auspicato dalla Commissione. Secondo il Governo, però, la CAPTE-N avrebbe tralasciato di occuparsi in misura adeguata degli effetti pregiudizievoli di una simile estensione del campo d'applicazione. Le differenze fra una procedura per la modifica di un regolamento d'esercizio di un aeroporto e un progetto per la costruzione di un'infrastruttura terrestre sono tali da non giustificare e non richiedere, oggettivamente, una regolamentazione unitaria.

A prescindere dall'estensione del campo d'applicazione a tutti gli impianti infrastrutturali autorizzati dalla Confederazione, si rileva un altro punto in cui il progetto supera gli obiettivi iniziali dell'iniziativa. Il titolo dell'atto legislativo («Legge federale sulle garanzie procedurali in caso di indennizzo per inquinamento fonico») lascia intendere che sono oggetto del progetto unicamente le indennità per immissioni foniche eccessive. Nel progetto di modifica della LEspr, però, si parla a più riprese e in modo generale di indennità per l'espropriazione di diritti di vicinato (art. 24a cpv. 1, 27 cpv. 2, 30 cpv. 1 lett. c, 31 cpv. 1, 41^{bis} cpv. 2, 89^{ter} cpv. 1 LEspr). Sono quindi comprese praticamente tutte le immissioni nocive provocate da opere e impianti pubblici: non solo le immissioni foniche, ma anche le radiazioni non ionizzanti, le polveri, i gas di scarico, le vibrazioni ecc. L'importanza effettiva di tali immissioni può anche sembrare modesta in confronto a quella delle immissioni foniche, nondimeno la regolamentazione estende il campo d'applicazione in una misura tale da renderlo poco praticabile, specialmente per quanto riguarda gli impianti infrastrutturali autorizzati dalla Confederazione. Ad esempio, procedure come quelle proposte troverebbero di norma applicazione anche nei casi di espropriazione

dei diritti di difesa per vibrazioni eccessive riconducibili in particolare a impianti ferroviari. Le ripercussioni negative del progetto su ogni singolo impianto saranno approfondite qui di seguito (cfr. n. 2.2). Il Consiglio federale non può approvare una regolamentazione come quella proposta, in quanto risulta inattuabile sul piano pratico.

L'iniziativa prevede un'attuazione su larga scala anche nel settore del rumore provocato dagli aerei: la nuova procedura, infatti, non si applicherebbe solo alle future modifiche di un regolamento d'esercizio. Secondo il progetto, supponendo che in base alla prassi attuale non è stato effettuato un deposito dei piani conformemente alla legge federale sull'espropriazione, le eccezioni di prescrizione non sarebbero in linea di principio ammissibili. Ciò significa che pretese d'indennità ritenute prescritte in virtù dell'attuale situazione giuridica potrebbero risorgere, il che equivarrebbe ad applicare retroattivamente le norme in materia di prescrizione. Secondo il Consiglio federale, questo modo di procedere è molto problematico, poiché viola il principio della certezza del diritto. Le relative conseguenze finanziarie, tutt'altro che trascurabili per alcuni aeroporti, vanno ulteriormente approfondite.

Infine, il progetto esula dagli obiettivi dell'iniziativa anche perché non riguarda unicamente la situazione giuridica dei proprietari, ma concerne pure il diritto in materia di locazione e di affitto (cfr. gli art. 24a e 89^{ter} del progetto di modifica della LEspr). Anche su questo punto il progetto va respinto. Il diritto vigente in materia di locazione, analogamente a quello in materia di affitto, garantisce ai conduttori un'adeguata protezione, in quanto se è turbato nell'uso pattuito della cosa, il conduttore può esigere dal locatore una riduzione proporzionale del corrispettivo (art. 259a cpv. 1 lett. b e 259d CO; RS 220). Anche sotto il profilo del diritto procedurale non sussiste alcuna necessità d'intervento, poiché il conduttore può in qualsiasi momento adire l'autorità di conciliazione (o farsi consigliare da essa) se tra lui e il locatore nasce una controversia legata alla necessità e all'ammontare di una riduzione della pigione (art. 274a CO). Le autorità regionali di conciliazione designate dai Cantoni o l'autorità cantonale di conciliazione garantiscono che le immissioni derivanti da una medesima infrastruttura siano trattate alla stessa stregua per quanto riguarda il diritto in materia di locazione. Occorre anche considerare che la fissazione della pigione è oggetto di un libero accordo contrattuale. Pertanto, il conduttore che al momento della conclusione del contratto è a conoscenza delle immissioni esistenti non può chiedere una riduzione della pigione per tale motivo.

In sintesi, il Consiglio federale constata che il progetto esula dagli obiettivi dell'iniziativa, in particolare nei seguenti punti:

1. in primo luogo, sono contemplate tutte le infrastrutture autorizzate dalla Confederazione nel quadro di una procedura ai sensi della legge sul coordinamento e la semplificazione delle procedure d'approvazione dei piani, e non solo gli aeroporti;
2. in secondo luogo, sono oggetto di una procedura di espropriazione non solo le immissioni foniche, ma tutte le immissioni prodotte dai suddetti impianti;
3. in terzo luogo, per il rumore prodotto dagli aeromobili è proposta un'applicazione così elastica da riaprire anche i casi ritenuti conclusi – il che comporta costi considerevoli per gli aeroporti interessati;
4. infine, il progetto sconfinava inutilmente in questioni di pertinenza del diritto in materia di locazione.

2.2

Ripercussioni sulle infrastrutture autorizzate dalla Confederazione

Il progetto avrebbe importanti ripercussioni sulla procedura di approvazione dei piani e sulla procedura in materia di concessione ai sensi dell'articolo 26 della legge federale dell'8 marzo 1960 sulle strade nazionali (LSN; RS 725.11), degli articoli 18 segg. della legge federale del 20 dicembre 1957 sulle ferrovie (Lferr; RS 742.101), degli articoli 16 segg. della legge del 24 giugno 1902 sugli impianti elettrici (LIE; RS 734.0), degli articoli 21 segg. della legge del 4 ottobre 1963 sugli impianti in condotta (LITC; RS 746.1), degli articoli 62a segg. della legge del 22 dicembre 1916 sulle forze idriche (LUF; RS 721.80) e degli articoli 126 segg. della legge militare del 3 febbraio 1995 (LM; RS 510.10). La proposta di estendere alle persone presumibilmente interessate dall'espropriazione di diritti di vicinato l'obbligo dell'avviso personale conformemente all'articolo 31 LEspr rischia di complicare notevolmente queste procedure.

Applicando la prassi del Tribunale federale in relazione all'articolo 5 LEspr, che richiede la triplice condizione di specialità, imprevedibilità e particolare gravità del danno, i presupposti per un'espropriazione formale di diritti di difesa fondati sui rapporti di vicinato (e quindi per un indennizzo pieno) dovrebbero essere dati solo in una minoranza dei casi. La proposta di avvisare personalmente *tutti* i potenziali interessati rischia di creare nella maggior parte di essi false aspettative, in quanto si lascerebbe intendere che si procederà in ogni caso a un'espropriazione e a un indennizzo. È evidente che si assisterebbe di conseguenza a un inoltro generalizzato di pretese d'indennizzo, conformemente alla legge federale sull'espropriazione, e che le autorità incaricate dell'approvazione dei piani sarebbero tenute a esaminare queste richieste.

Concretamente, però, accadrà spesso che al momento della procedura di approvazione dei piani non si potrà prevedere in modo definitivo come evolverà la situazione per quanto concerne l'esposizione della popolazione al rumore. Le previsioni sui valori delle immissioni foniche derivanti da una nuova costruzione, un ampliamento o un risanamento sono calcolate, nel quadro dell'approvazione dei piani, sulla base di simulazioni. Tali previsioni possono tuttavia divergere dai valori effettivi a causa delle condizioni d'esercizio. Ciò nonostante, la popolazione residente nei pressi di un impianto deve decidere se fare valere o meno i propri diritti di difesa già al momento della procedura di approvazione dei piani. È lecito presumere che i casi di controversie legate al riconoscimento del diritto di fare opposizione dovrebbero aumentare: le persone cui non è stato recapitato un avviso personale chiederebbero sia loro riconosciuta la qualità di parte, il che finirebbe per complicare e rallentare la procedura a causa delle relative decisioni incidentali e delle connesse possibilità di ricorso.

Il diritto vigente prevede già l'obbligo di avvisare personalmente gli interessati *noti* (art. 31 LEspr). Nel caso delle pretese d'indennizzo derivanti dall'espropriazione di diritti di vicinato, i piani depositati pubblicamente spesso non consentono di prevedere l'eventuale danno, specialmente quando questo non deriva da immissioni foniche ma, ad esempio, da vibrazioni. La cerchia delle persone da avvisare personalmente è quindi totalmente sconosciuta. Dato che per l'espropriante è impossibile individuare tutti i casi, esso deve dapprima delimitare un perimetro ragionevolmente ampio e poi avvisare tutte le persone (proprietari dei fondi e conduttori). A tal fine

deve poter contare sull'appoggio degli enti pubblici locali, ossia le amministrazioni delle città e dei Comuni interessati. Tuttavia non è chiaro se detti enti siano effettivamente in grado di fornire i dati necessari e a quali condizioni intendano metterli a disposizione.

Per quanto riguarda gli aspetti finanziari, per le ferrovie s'impongono le considerazioni seguenti:

- il credito per il Fondo per i grandi progetti ferroviari (FTP) non copre le indennità d'espropriazione. Queste ultime dovrebbero quindi essere assunte dall'impresa ferroviaria cui incombe il risanamento (una possibilità finora non prevista negli accordi di prestazioni stipulati con le ferrovie);
- conformemente all'articolo 12 della legge federale del 24 marzo 2000 concernente il risanamento fonico delle ferrovie (RS 742.144), il FTP copre anche i costi per il personale. È evidente che l'onere supplementare necessario per sbrigare le questioni di espropriazione supera il credito definito in origine;
- la Confederazione mette a disposizione i fondi necessari per l'attuazione della legge federale concernente il risanamento fonico delle ferrovie, la cui validità è limitata al 2015. Quanto esula dalle misure ai sensi della legge o quanto va indennizzato soltanto dopo tale data non beneficia di alcuna copertura finanziaria. In altri termini, se dopo il 2015 saranno realizzate nuove misure di costruzione o nuovi impianti, oppure se saranno apportate modifiche all'esercizio, eventuali pretese d'indennità risulteranno scoperte poiché mancheranno i necessari mezzi finanziari.

L'elemento comune a tutti gli impianti infrastrutturali considerati è costituito dall'impossibilità di stimare i futuri costi per il versamento d'indennità, tanto più che finora le esperienze in proposito sono limitate. Oltre a ciò, si stima che, in considerazione della complessità della materia e delle aspettative destinate dall'avviso personale, le persone interessate non esiterebbero a fare capo a un patrocinatore legale. Ne conseguirebbe che la parte, anche se soccombente, si vedrebbe versare le spese ripetibili (cfr. art. 115 LEspr).

Dati questi ostacoli procedurali e le incognite in relazione alle conseguenze finanziarie, il Consiglio federale non può condividere la tesi sostenuta dalla Commissione nel suo rapporto (cfr. n. 4.2.3.4), secondo cui gli effetti del progetto su altri (oltre agli aeroporti) impianti pubblici o in concessione sarebbero generalmente circoscritti e di entità modesta. Benché le ripercussioni concrete su detti impianti non siano state esaminate in misura sufficiente, per i motivi suesposti si può dedurre che gli effetti in questione debbano invece essere considerati molto rilevanti. Il progetto va quindi respinto.

2.3 Ripercussioni sull'aviazione civile

Il Consiglio federale condivide l'opinione della Commissione secondo cui sussistono determinate lacune nelle vigenti disposizioni relative all'affermazione di pretese d'indennizzo per il deprezzamento di un fondo a causa delle immissioni foniche prodotte dal traffico aereo. Problemi pratici sono emersi specialmente per quanto riguarda la decorrenza del termine di prescrizione: per tale motivo numerose persone esposte al rumore aeronautico hanno presentato a titolo cautelativo (ossia per evitare

l'eventuale prescrizione delle loro pretese) richieste d'indennità agli esercenti degli aeroporti. Il progetto prevede una procedura combinata di deposito dei piani conformemente alla legge federale sull'espropriazione. In pratica, nel caso di modifiche di un regolamento d'esercizio con effetti importanti sull'inquinamento fonico prodotto dagli aerei occorre decidere contemporaneamente anche su un'eventuale espropriazione dei diritti di vicinato. Il termine di prescrizione di dieci anni decorre con il deposito pubblico dei piani (art. 41^{bis} progetto di modifica LEspr). Tenuto conto di quanto emerso dalla procedura di consultazione, nel corso della quale la maggior parte degli interpellati si è espressa favorevolmente, qui di seguito sono illustrati alcuni punti centrali particolarmente delicati sotto il profilo giuridico o politico, sui quali il Consiglio federale si pronuncia negativamente.

Al più tardi con il deposito pubblico dei piani, l'espropriante (ossia l'esercente dell'aeroporto interessato) deve inviare agli aventi diritto all'indennità un avviso personale sui diritti da espropriare (art. 36f progetto di modifica LNA). Il Consiglio federale ritiene che questa disposizione non permetta di raggiungere l'obiettivo perseguito dall'iniziativa, che è quello di istituire una procedura semplice e chiara per far valere le pretese d'indennità per il deprezzamento di un fondo a causa del rumore aeronautico. L'espropriante deve avvisare personalmente (soltanto) i proprietari dei fondi compresi nel perimetro interessato dai valori limite d'immissione (VLI) figuranti nel regolamento d'esercizio depositato pubblicamente. In altre parole deve avvisare solo i proprietari dei fondi che in futuro saranno toccati dal rumore prodotto dagli aerei in una misura tale da far supporre che nella vera e propria zona d'utilizzazione i VLI saranno superati. Nel caso dell'aeroporto di Zurigo, secondo il regolamento d'esercizio provvisorio si tratterebbe di circa 6 000 immobili a uso abitativo; si può ben immaginare come l'obbligo di avvisare personalmente le persone interessate costituisca per l'esercente dell'aeroporto un onere amministrativo non indifferente. L'espropriante non è tenuto ad avvisare personalmente chi non è interessato dal superamento dei VLI. In questo modo di procedere il Consiglio federale ravvisa due tipi di problemi, analogamente a quanto esposto in precedenza per gli altri impianti infrastrutturali (cfr. n. 2.2). Da un lato, gli avvisi personali creano aspettative concrete, in quanto l'articolo 36f LNA definisce gli interessati come aventi diritto all'indennità ed essi potrebbero quindi dedurre di avere diritto a un'indennizzo per la diminuzione di valore del fondo. In base alle summenzionate condizioni stabilite dalla giurisprudenza del Tribunale federale per la concessione d'indennità per immissioni foniche eccessive (cfr. n. 2.2, 2° paragrafo), la maggior parte delle pretese dovrebbe comunque essere respinta. Il motivo è legato al fatto che, secondo la prassi vigente per gli aeroporti nazionali, per conferire il diritto a un'indennità un fondo interessato dall'inquinamento fonico deve essere stato acquistato prima del 1961. Ciò significa in pratica che il nuovo disciplinamento della procedura creerebbe aspettative irrealizzabili nella maggior parte degli interessati avvisati personalmente, in quanto – secondo la giurisprudenza attuale – essi non avrebbero diritto ad alcun indennizzo. Anche ammettendo la possibilità (che però non risulta chiaramente dal progetto) che l'espropriante proceda a una selezione degli interessati – un'operazione, questa, piuttosto difficile, poiché richiede dati in realtà non accessibili al pubblico – e avvisi personalmente solo coloro i quali, a parer suo, hanno realmente diritto a un'indennità sul piano materiale, la critica formulata in precedenza permarrrebbe valida. La prassi in relazione alle indennità per immissioni foniche eccessive dovute al rumore degli aerei è così complessa ed evolve con una regolarità tale che quest'apparente semplificazione si rivelerebbe presto un ostacolo suscettibile di complicare ulteriormente la procedura.

Dall'altro lato, la nuova regolamentazione ha lo svantaggio di essere limitata alle persone interessate dai superamenti dei VLI. Non sono contemplate le persone toccate dai sorvoli diretti o quelle che ritengono di avere diritto a un'indennità, ma non sono interessate dai superamenti dei VLI. A Zurigo, quest'ultima categoria comprende ad esempio le persone esposte al rumore dei cosiddetti avvicinamenti da sud: si tratta di casi in cui fino alle relative decisioni dei tribunali non è chiaro se siano dati o meno gli estremi materiali per il diritto a un indennizzo. Anche se in tali casi la via per poter eventualmente far valere le pretese d'indennità per la diminuzione di valore di un fondo rimane aperta, il Consiglio federale ritiene insoddisfacente operare una distinzione fra chi riceve un avviso personale e chi non ne riceve uno. In questo modo, proprio come nel caso degli altri impianti infrastrutturali, c'è da temere che specialmente tra la popolazione dell'area di Zurigo esposta al rumore aeronautico si diffonda l'incertezza, poiché una parte degli interessati potrebbe a torto sentirsi esclusa dalla procedura e altri (le persone ammesse alla procedura) potrebbero invece nutrire aspettative perlopiù irrealizzabili sul piano materiale. Il progetto non è quindi in grado di produrre l'auspicata chiarezza sul piano procedurale.

Al numero 2.1 si è accennato alle conseguenze finanziarie negative del progetto sugli aeroporti, dovute al fatto che – giusta l'articolo 41^{bis} capoverso 2 del progetto di modifica della LEspr – la prescrizione delle pretese d'indennità derivanti dalla soppressione di diritti di difesa non decorre prima del deposito ordinario dei piani d'espropriazione relativi al fondo considerato. Finora non sussisteva alcun obbligo di svolgere una procedura di deposito dei piani conformemente alla legge federale sull'espropriazione, e in base alla situazione giuridica attuale si può presumere che numerose pretese d'indennità siano già prescritte (tale non sarebbe il caso con il previsto articolo 41^{bis} capoverso 2 LEspr). Gli aeroporti nazionali di Zurigo e Ginevra e l'aeroporto regionale di Lugano, in particolare, temono che le indennità per inquinamento fonico ingenerino costi supplementari non preventivati. Per lo scalo zurighese, le maggiori uscite impreviste si aggirerebbero sui 200–400 milioni di franchi, per l'aeroporto di Lugano sarebbero dell'ordine di alcuni milioni di franchi e, infine, nel caso di Ginevra, l'aeroporto e il Cantone non sono ancora in grado di prevedere l'ammontare dei costi supplementari. Il Consiglio federale ritiene che il progetto non tenga sufficientemente conto di queste conseguenze finanziarie, peraltro già sottolineate in sede di consultazione. Pur trattandosi di semplici stime, è lecito prevedere che l'imprescrittibilità di principio delle pretese d'indennizzo, quale è prevista nel progetto, comporterà per gli esercenti degli aeroporti o gli enti pubblici (Cantoni e Comuni, a seconda di chi è responsabile dell'aeroporto) importanti costi supplementari. Dato che gli esercenti degli aeroporti dovranno in linea di principio assumersi da soli tali costi e considerato che, per quanto è dato sapere, in altri Paesi non esistono indennità di deprezzamento concesse ai proprietari fondiari, il progetto avrebbe un'incidenza anche sulla competitività internazionale delle infrastrutture aeroportuali e dell'industria aeronautica svizzera più in generale. Vista la possibile entità dei costi supplementari, specialmente nel caso dell'aeroporto di Zurigo, il Consiglio federale ritiene il previsto disciplinamento della prescrizione non sostenibile e non giustificabile, e respinge pertanto chiaramente il progetto su questo punto.

Nella procedura coordinata di approvazione dei piani, l'autorità direttiva decide anche sulle opposizioni in materia di espropriazione. Secondo la giurisprudenza, la procedura comprende anche l'esame materiale dell'espropriazione. Nella successiva procedura di stima, la commissione di stima si limita a fissare l'ammontare dell'indennità (cfr. decisione CRINAM A-2005-259, consid. 4.2). Nella fattispecie, il progetto causerebbe un aumento considerevole dell'onere di lavoro, primariamente per quanto riguarda la procedura di approvazione dei piani. Questo lavoro supplementare potrebbe essere smaltito soltanto con un forte aumento dell'organico dell'Ufficio federale delle strade (USTRA), dell'Ufficio federale dei trasporti (UFT) e dell'Ufficio federale dell'energia (UFE), i servizi federali cui competono le procedure di autorizzazione dei tre impianti infrastrutturali in questione. In linea di principio lo stesso vale per l'UFAC, che si occupa dell'evasione delle opposizioni in materia di espropriazione giusta l'articolo 36i del progetto di modifica della LNA. Nel caso ad esempio del futuro regolamento d'esercizio dell'aeroporto di Zurigo, le pretese d'indennizzo potrebbero anche essere alcune migliaia (cfr. n. 2.3). D'altra parte non è affatto sicuro che si potrà continuare a coordinare in modo ottimale le procedure se, come previsto all'articolo 36i capoverso 3 del progetto di modifica della LNA, l'esame materiale delle pretese viene assegnato interamente alla Commissione federale di stima – in contrasto con il modello cosiddetto «di concentrazione» che si applica altrimenti a livello federale. In ogni caso è chiaro che l'UFAC o le Commissioni federali di stima si troverebbero a dover far fronte a un aumento considerevole della mole di lavoro.

Non è quindi possibile condividere quanto affermato dalla Commissione, secondo cui la prevista procedura non comporterebbe per le autorità competenti dell'approvazione dei piani, e segnatamente per l'UFAC, un «lavoro supplementare (...) eccessivo» (cfr. n. 4.1 del rapporto CAPTE-N). Al contrario, per tutti i servizi federali interessati (USTRA, UFT, UFAC, UFE, SG DDPS), l'onere aumenterebbe considerevolmente. Se si considerano i possibili effetti del futuro regolamento d'esercizio dell'aeroporto di Zurigo, il supplemento di lavoro per l'UFAC sarebbe, quantomeno provvisoriamente, enorme. Per poter espletare in tempo utile le nuove procedure, i servizi federali interessati dovrebbero assumere personale supplementare. Finché l'organico non sarà rafforzato, bisognerà aspettarsi ritardi procedurali che potrebbero anche far slittare la prevista messa in servizio degli impianti infrastrutturali.

Inoltre è difficile esprimersi concretamente in merito alle ripercussioni del progetto sulle Commissioni federali di stima. È indubbio, invece, che le Commissioni federali di stima che si occupano delle pretese d'indennità per il deprezzamento di un fondo a causa del rumore aeronautico già oggi non sono in grado di evadere le procedure in tempi ragionevoli – nel caso dello scalo zurighese le procedure tuttora pendenti davanti alla competente commissione del *Kreis 10* sono circa 2500. Attualmente non è quindi possibile prevedere con certezza se la situazione già insoddisfacente peggiorerà ulteriormente (per la prevedibile moltiplicazione delle procedure) o se invece l'attesa concentrazione delle procedure produrrà l'effetto contrario.

Sotto numerosi aspetti, il progetto di legge supera di gran lunga gli intenti e gli obiettivi dell'iniziativa. Nella misura in cui prevede regolamentazioni che non riguardano soltanto il rumore prodotto dagli aeromobili, il progetto comporta tali e tante conseguenze sul piano pratico e finanziario da non poter essere considerato sostenibile. Per gli impianti infrastrutturali che sottostanno ad autorizzazione della Confederazione si creano ostacoli procedurali incompatibili con l'obiettivo iniziale di istituire una procedura chiara e semplice. Si prevede per contro un aumento della complessità e del numero di procedure. Il Consiglio federale ritiene sostanzialmente inopportuno complicare ulteriormente le procedure vigenti in Svizzera per gli impianti infrastrutturali. Il progetto è totalmente in contrasto con gli obiettivi dichiarati di semplificazione e accelerazione delle procedure.

Va considerato particolarmente negativo, in particolare, il fatto che non è possibile stimare l'ammontare delle indennità che in futuro dovrebbero essere versate per questi impianti. Dato che una gran parte dei pagamenti incomberebbe all'ente pubblico, il Governo reputa insostenibile il fatto di voler istituire nuove procedure dalle conseguenze finanziarie imprevedibili per la Confederazione. Vi si aggiunge il fatto che le procedure si applicano soltanto agli impianti autorizzati dalla Confederazione. Nel settore delle strade, in particolare, sarebbe operata una distinzione fra strade nazionali e strade cantonali e comunali, con una conseguente disparità di trattamento degli interessati. Tale distinzione non si giustifica per gli interessati e oggettivamente non è corretta. In sintesi, il Consiglio federale giunge alla conclusione che il progetto deve in ogni caso essere respinto in tutti i punti che non si riferiscono alle garanzie procedurali in caso di esposizione al rumore prodotto dagli aerei.

In relazione alle immissioni foniche del traffico aereo, dall'analisi emerge che il progetto presenta nettamente più svantaggi che vantaggi. Il Consiglio federale ammette che le disposizioni attuali applicabili alle pretese d'indennità per il deprezzamento di un fondo a causa del rumore aeronautico presentano determinate lacune. Ciò nonostante occorre riconoscere che la regolamentazione attuale non è carente al punto da dover ritenere la situazione totalmente inaccettabile. A prescindere da alcune lacune, la procedura attuale ha in generale dato buona prova di sé e una sua modifica sarebbe giustificata soltanto se portasse a un miglioramento effettivo della situazione. E nella fattispecie non è il caso. A prima vista, il progetto sembrerebbe raggiungere l'obiettivo previsto, ossia l'istituzione di una procedura chiara e semplice. Ma a ben guardare, si nota come invece il nuovo ordinamento comporti grandi svantaggi. Il fatto di distinguere chiaramente fra interessati avvisati personalmente e interessati che non ricevono alcun avviso personale potrebbe provocare forti incertezze fra le persone esposte al rumore degli aerei. Ciò è dovuto soprattutto al fatto che nella prassi le premesse materiali per l'indennizzo sono complesse ed è difficile distinguere in modo chiaro dall'inizio fra chi ha e chi non ha diritto a un'indennità, come proposto dal progetto. Analogamente agli altri impianti infrastrutturali, anche in questo caso si può prevedere che la procedura si complicherà. Inoltre occorre segnalare che un gruppo di lavoro interdipartimentale si sta già occupando delle necessità d'intervento sul piano legislativo per quel che concerne l'espropriazione materiale, la quale è strettamente connessa alla procedura. Nell'ambito di queste verifiche potrebbero essere presi in considerazione anche nuovi strumenti economici, come ad esempio la cosiddetta «ipoteca sul rumore» proposta nel rapporto del Consiglio federale sullo stato e le prospettive della lotta contro il rumore in Svizzera (FF 2005 5877).

Se per gli altri impianti infrastrutturali non è possibile stimare l'ammontare delle indennità che dovrebbero essere versate, per gli aeroporti, invece, è indubbio che le ripercussioni finanziarie saranno considerevoli. Solo per l'aeroporto di Zurigo, ad esempio, la fattura dovrebbe oscillare tra 200 e 400 milioni di franchi. È questa una delle conseguenze della nuova regolamentazione in materia di prescrizione prevista all'articolo 41^{bis} capoverso 2 del progetto di modifica della LEspr, che prevede l'applicazione retroattiva delle regole in materia di prescrizione, violando in tal modo il principio della certezza del diritto. Secondo il Consiglio federale, questo carico finanziario supplementare per gli aeroporti, segnatamente per quello di Zurigo, ma anche per gli scali di Ginevra e Lugano, non è sostenibile anche alla luce della necessità di mantenere la competitività internazionale del settore aeronautico svizzero e sarebbe inoltre in contrasto con i principi definiti dal Governo nel suo rapporto del 2004 sulla politica aeronautica della Svizzera (FF 2005 1599).

Il Consiglio federale non può approvare un progetto che suscita incertezze presso la popolazione esposta al rumore degli aerei, specialmente nell'area attorno allo scalo zurighese, e che avrebbe conseguenze finanziarie negative di ampia portata per determinati aeroporti.

In sintesi, il Consiglio federale respinge il progetto di normativa in tutti i suoi punti.

In subordine si propone di limitare il progetto alle garanzie procedurali in caso di rumore prodotto dagli aeromobili, riguardo alle quali si formulano tuttavia alcune riserve. Benché si riconoscano determinate lacune nella regolamentazione attuale, si deve ammettere che una procedura che costringe in parte gli interessati a far valere a titolo cautelativo (per evitare un'eventuale prescrizione) pretese per il deprezzamento di un fondo non è completamente soddisfacente. Occorre inoltre tenere conto del fatto che la maggior parte dei partecipanti alla consultazione si è espressa positivamente sul progetto, soprattutto perché l'obiettivo è quello d'introdurre per le persone esposte al rumore prodotto dagli aerei una procedura combinata di deposito pubblico dei piani conformemente alla legge federale sull'espropriazione.

Sulla base di queste considerazioni, il Consiglio federale può eventualmente approvare un progetto che preveda unicamente quanto è strettamente necessario a realizzare gli obiettivi dell'iniziativa. Dato che la prevista regolamentazione della prescrizione secondo l'articolo 41^{bis} capoverso 2 del progetto di modifica della LEspr non è strettamente necessaria per attuare gli obiettivi dell'iniziativa e poiché gli oneri finanziari supplementari per gli aeroporti e l'ente pubblico non sembrano sopportabili, il Consiglio federale propone di rinunciare espressamente a questa disposizione, in quanto equivarrebbe ad applicare retroattivamente le norme in materia di prescrizione. Per quanto riguarda l'avviso personale da parte dell'espropriante agli interessati esposti al rumore degli aerei, il Consiglio federale rinuncia a formulare una proposta esplicita, ma ribadisce nuovamente le già citate conseguenze negative di una simile regolamentazione: procedure più complicate, incertezza degli interessati e maggiore fabbisogno di personale per l'Amministrazione. Per i motivi già esposti (cfr. n. 2.1), vanno parimenti respinte le disposizioni di modifica della LEspr riguardanti il diritto in materia di locazione e affitto.

In subordine si dovrebbero quindi stralciare completamente dal progetto le previste modifiche della legge federale sull'espropriazione. Poiché la proposta subordinata prevede di limitare il progetto al rumore aeronautico, risulterebbe opportuno integrare nella LNA anche la norma in materia di prescrizione prevista all'articolo 41^{bis} LEspr. Inoltre andrebbe creato un nuovo articolo 36j LNA, corredato di una disposi-

zione transitoria in cui si specifichi che le disposizioni di cui agli articoli 36d–36j LNA si applicano soltanto alle procedure avviate dopo l’entrata in vigore di detti articoli. La disposizione transitoria permetterebbe inoltre di precisare che la norma in materia di prescrizione secondo l’articolo 36j LNA si applica solo alle procedure di adozione o di modifica di un regolamento d’esercizio avviate dopo l’entrata in vigore della disposizione in questione. Il Consiglio federale propone di completare il progetto con le seguenti disposizioni della LNA:

Articolo 36j LNA: Il termine di prescrizione applicabile alle pretese d’indennità derivanti dalla soppressione dei diritti di difesa decorre con il deposito ordinario dei piani di espropriazione che includono il fondo considerato. Il termine di prescrizione è di dieci anni.

Disposizione transitoria LNA: Gli articoli 36d–36j LNA sono applicabili alle procedure avviate dopo l’entrata in vigore di dette disposizioni.

3 Proposta del Consiglio federale

Sulla base delle considerazioni suesposte, il Consiglio federale propone di respingere il progetto.

In subordine propone di stralciare le previste modifiche della legge federale sull’espropriazione e di completare il progetto inserendo nella LNA un nuovo articolo 36j e una disposizione transitoria.