



## **Rapporto concernente lo stralcio della mozione CAPTE-S 08.3240 «Emissioni foniche dovute al traffico aereo. Indennità per espropriazione formale dei diritti di vicinato»**

del 17 maggio 2017

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente rapporto vi proponiamo di togliere dal ruolo il seguente intervento parlamentare:

2008 M 08.3240 Emissioni foniche dovute al traffico aereo.  
Indennità per espropriazione formale dei diritti di vicinato  
(S 12.6.2008, CAPTE-S; N 4.6.2009).

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

17 maggio 2017

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Doris Leuthard  
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

# Rapporto

## 1 Situazione iniziale

Con la mozione 08.3240 «Emissioni foniche dovute al traffico aereo. Indennità per espropriazione formale dei diritti di vicinato» il Consiglio federale è stato incaricato di sottoporre al Parlamento le necessarie disposizioni di legge affinché sia migliorata la situazione giuridica dei proprietari di fondi esposti a rumore eccessivo causato dal traffico aereo. La mozione si riferisce alle basi legali, vivamente criticate, concernenti le richieste d'indennizzo per il deprezzamento degli immobili causato dal rumore.

Immobili ubicati in luoghi particolarmente esposti all'inquinamento fonico hanno minori introiti dalle pigioni e conseguono prezzi di vendita inferiori rispetto a immobili situati in zone tranquille<sup>1</sup>. Secondo il diritto vigente, i proprietari di fondi esposti a rumore eccessivo hanno la facoltà di intentare un'azione di risarcimento e di esigere un risarcimento *una tantum* per il deprezzamento del proprio immobile tramite l'espropriazione delle azioni inibitorie secondo il codice civile. Il Tribunale federale ha definito, in particolare per quanto riguarda gli aeroporti, i criteri per la valutazione di tali richieste d'indennizzo<sup>2</sup>. In base a questi criteri, l'esposizione al rumore deve essere di natura speciale (inquinamento fonico superiore ai valori limite d'immissione fissati nell'ordinanza del 15 dicembre 1986<sup>3</sup> contro l'inquinamento fonico, OIF), il danno deve essere di una certa gravità (almeno il 10 % di deprezzamento) e l'esposizione alle immissioni deve essere tale da non poter essere ragionevolmente prevedibile. Se queste condizioni sono presenti, il proprietario del fondo ha diritto a una prestazione in capitale *una tantum*, che corrisponde alla differenza tra il valore venale dell'immobile *con* esposizione al rumore e il valore venale dell'oggetto *senza* esposizione al rumore<sup>4</sup>.

La giurisprudenza attuale in materia di espropriazione critica fortemente il diritto vigente<sup>4</sup>. Da un lato la legislazione in materia di rapporti privati di vicinato, che serve appunto a disciplinare i rapporti tra i privati, è ritenuta poco adatta a regolamentare il rapporto che può intercorrere tra lo Stato, quale titolare degli impianti dell'infrastruttura pubblica, e i privati confinanti. Inoltre, le disposizioni molto aperte del diritto privato non sono in grado di fornire risposte adeguate a questioni specifiche che sorgono in relazione alla gestione di impianti dell'infrastruttura

<sup>1</sup> In Svizzera il deprezzamento degli immobili dovuto al rumore causato dal traffico è stimato a 1,1 miliardi di franchi l'anno; cfr. Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE (2016): Costi e benefici esterni dei trasporti in Svizzera; Traffico stradale, ferroviario, aereo e navale dal 2010 al 2013.

<sup>2</sup> I criteri di base per la valutazione delle richieste di indennizzo sono stati definiti nel 1968 con la sentenza Werren (DTF 91 I 286). Il Tribunale federale ha concretizzato e affinato ulteriormente tali criteri in altre sentenze (cfr. p. es. DTF 119 Ib 348, 123 II 560, 134 II 49).

<sup>3</sup> RS 814.41

<sup>4</sup> Per una descrizione particolareggiata del diritto vigente cfr. Adrian Gossweiler (2014): Entschädigungen für Lärm von öffentlichen Verkehrsanlagen. Elemente für eine Neuordnung durch den Gesetzgeber, tesi di laurea Zurigo, Schriftenreihe zum Umweltrecht, vol. 28 (disponibile in lingua tedesca).

pubblica. Per prendere delle decisioni si fa quindi capo prevalentemente al diritto giurisprudenziale. Occorre tuttavia tenere presente che il Tribunale federale, con la sua giurisprudenza affinata nel corso dei decenni, è stato vieppiù costretto a svolgere un ruolo attivo in sostituzione del legislatore. In linea di massima, si ritiene che il ricorso predominante al diritto giurisprudenziale generi una situazione poco chiara per i proprietari dei fondi e per i titolari degli impianti.

Queste critiche, così come le numerose azioni di risarcimento intentate contro l'aeroporto di Zurigo, hanno dato adito a una serie di interventi politici.

Già nel quadro dell'iniziativa parlamentare Hegetschweiler 02.418 «Rumore causato dagli aeromobili. Garanzie procedurali» è stata analizzata la questione riguardante la possibilità di concedere un indennizzo in caso di eccessiva esposizione al rumore, nell'intento di offrire ai proprietari di fondi ubicati nelle vicinanze di aeroporti un'agevolazione nel diritto procedurale. In tal senso, la Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale (CAPTE-N) ha presentato nel maggio del 2007 un progetto di modifica della legge federale del 20 giugno 1930<sup>5</sup> sull'espropriazione e della legge federale del 21 dicembre 1948<sup>6</sup> sulla navigazione aerea. La relativa consultazione ha dato risultati controversi.

La Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio degli Stati (CAPTE-S) non è entrata in materia sul progetto di legge del Consiglio nazionale e, nel 2008, ha depositato a sua volta la mozione 08.3240 «Emissioni foniche dovute al traffico aereo. Indennità per espropriazione formale dei diritti di vicinato». La mozione è stata accolta il 12 giugno 2008 dal Consiglio degli Stati e il 4 giugno 2009 dal Consiglio nazionale.

Il 28 febbraio 2012 il Consiglio degli Stati ha deciso in via definitiva di non entrare in materia sul disegno di legge elaborato nel quadro dell'iniziativa parlamentare Hegetschweiler, che è stata quindi stralciata dal ruolo. La decisione è stata presa in conoscenza dei lavori in corso in seno all'Amministrazione per dare seguito alle richieste della mozione 08.3240.

Nel suo parere del 6 giugno 2008, il Consiglio federale ha proposto di accogliere la mozione 08.3240, indicando che al momento della sua attuazione si tenga conto dei risultati scaturiti dall'operato del gruppo di lavoro interdipartimentale «Indennità fondate sui diritti di vicinato (IDA-ENA)». Al gruppo di lavoro era stato affidato il compito di esaminare in modo approfondito le basi legali al centro delle critiche e di appurare se vi fossero alternative. Dall'esame è scaturita la proposta di una norma di compensazione di diritto speciale (SAN; acronimo in tedesco di *spezialgesetzliche Ausgleichsnorm*) da integrare nella legge federale del 7 ottobre 1983<sup>7</sup> sulla protezione dell'ambiente per regolare la compensazione periodica dei proprietari dei fondi esposti a rumore eccessivo.

Il 16 maggio 2012 il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) di elabora-

5 RS 711

6 RS 748.0

7 RS 814.01

re un progetto sulla SAN da porre in consultazione, quale nuova regolamentazione del sistema di compensazione del rumore.

Il DATEC ha concretizzato il mandato conferitogli dal Consiglio federale, sviluppando un modello di compensazione periodico denominato Norma di compensazione del rumore (LAN; acronimo in tedesco di *Lärmausgleichsnorm*). I relativi lavori sono stati seguiti da un gruppo di accompagnamento<sup>8</sup>.

Nel 2014 il «modello LAN» è stato sottoposto per consultazione preliminare ai Cantoni, i titolari della rete stradale maggiormente interessati. La consultazione preliminare è stata condotta dalla Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente (DCPA). In questo contesto, la maggior parte dei Cantoni ha espresso un parere negativo, reputando il modello LAN troppo oneroso dal punto di vista amministrativo. Di conseguenza, l'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) ha riconsiderato il modello, sviluppando una versione «LAN *light*», meno onerosa a livello amministrativo.

Nell'ambito della consultazione preliminare condotta presso i Cantoni, la DCPA ha chiesto alla Confederazione di esaminare anche la possibilità di disciplinare a livello di legge l'attuale prassi giudiziaria. I relativi lavori sono sfociati nella proposta del modello d'indennizzo «ENA Plus», che suggerisce di disciplinare nella legge federale sull'espropriazione gli elementi centrali dell'attuale giurisprudenza. Anche i lavori relativi al modello ENA Plus sono stati seguiti da un gruppo di lavoro<sup>9</sup>.

Nel 2015 il DATEC ha sottoposto i modelli «ENA Plus» e «LAN *light*» alla CAPTE-S, chiedendole di prendere una decisione di principio sul futuro modo di procedere. Nel 2016 il dossier è stato trattato dapprima dalla CAPTE-S e in seguito dalla CAPTE-N. Ambedue le Commissioni hanno comunicato al DATEC di preferire il diritto vigente a una nuova regolamentazione del sistema di compensazione del rumore. In entrambe le Commissioni la maggioranza ha sostenuto che non vi era alcuna urgenza di intervenire a livello legislativo nel campo della compensazione del rumore e che, rispetto al diritto vigente, un nuovo sistema di compensazione non avrebbe apportato alcun plusvalore notevole. Ha inoltre affermato che anche con l'introduzione di una nuova normativa i Tribunali avrebbero dovuto occuparsi anche in futuro delle controversie legate alla compensazione del rumore. Nel complesso le Commissioni hanno giudicato positivo l'effetto incentivante dei versamenti di compensazione periodici previsti dal modello LAN *light*. Il sistema nel suo insieme è stato però reputato troppo complicato, troppo costoso e oneroso dal punto di vista amministrativo, situazione che farebbe insorgere nuove incertezze giuridiche.

Per i motivi esposti, entrambe le Commissioni ritengono che non sia opportuno modificare il sistema di compensazione del rumore come chiesto dalla mozione 08.3240<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Il gruppo di accompagnamento LAN era composto di rappresentanti di: Uffici federali, Commissione federale per la lotta contro il rumore CFLR, Cantoni (Cercle Bruit, CIC, DCPA, CCA), Unione delle città svizzere, Associazione dei Comuni Svizzeri, Associazione Proprietari Fondiari, Associazione Svizzera Inquilini, aeroporti di Ginevra e Zurigo, FFS e BLS.

<sup>9</sup> Nel gruppo di lavoro ENA Plus erano rappresentati diversi Uffici federali e la DCPA.

<sup>10</sup> Cfr. al riguardo il comunicato stampa della CAPTE-N del 23 agosto 2016.

## **2 Motivazione della proposta di stralcio della mozione**

Viste le riserve espresse dai Cantoni e dalle CAPTE, in particolare dalla CAPTE-S, committente originaria del mandato, il Consiglio federale reputa che manchi il necessario consenso politico per una nuova regolamentazione del sistema della compensazione del rumore.

Per questo motivo, il Consiglio federale propone di togliere dal ruolo la mozione 08.3240.

