

Rapporto parziale 1

numero	data	Dipartimento
5361 R parz.1	25 agosto 2005	TERRITORIO
Concerne		

della Commissione speciale per la pianificazione del territorio sul messaggio 11 febbraio 2003 concernente la Legge sul coordinamento delle procedure (Lcoord) e la modifica della legge edilizia cantonale del 13 marzo 1991 (LE), della legge sulle strade del 23 marzo 1983 (LStr), della legge cantonale sulle foreste del 21 aprile 1998 (LCFo) e della legge sulle funi metalliche del 3 dicembre 1912

1. LA PROBLEMATICA OGGETTO DEL MESSAGGIO

1.1 Procedure complesse e problemi di coordinamento

Con il Messaggio in esame il Consiglio di Stato sottopone un disegno di nuova legge (Lcoord) e alcune proposte di modifica di leggi vigenti (quelle indicate nel titolo - LE, LStr, LCFo e legge sulle funi metalliche - e la legge sul demanio pubblico del 18.03.1986, LDP¹), intesi a concretizzare nel nostro ordinamento legislativo i principi (obblighi) di coordinamento sviluppati dalla giurisprudenza, e quindi concretizzati nel diritto federale in materia di gestione delle procedure - cosiddette - complesse².

Come ben spiega il Messaggio, la realizzazione o modifica di edifici o impianti richiede sempre più di frequente l'ottenimento di più autorizzazioni, di diversa natura (vedi l' - invero impressionante - elenco delle possibili autorizzazioni che a dipendenza del caso possono rivelarsi necessarie, esposto al § 3 del Messaggio e ripreso al seguente p.to 5.1 del presente Rapporto), che spesso devono inoltre essere rilasciate da autorità a loro volta differenti.

Questa situazione è determinata da vari fattori, quali in particolare la notevole crescita normativa conosciuta nell'ultimo ventennio, segnatamente nel settore della protezione dell'ambiente in senso lato (ambiente, acque, natura, paesaggio, foreste, ecc.), a sua volta determinata dai sempre crescenti conflitti territoriali causati dallo sviluppo della nostra società; il nostro sistema federalistico di ripartizione delle competenze (Confederazione, Cantone, Comune); il sempre più frequente affidamento di compiti decisionali a servizi specializzati; ecc..

L'esigenza - laddove data - di ottenere più autorizzazioni comporta ineluttabilmente anche un maggior aggravio formale, che si concretizza nell'avvio di più procedure volte a verificare il rispetto delle varie norme materiali applicabili al singolo progetto; procedure - spesso già singolarmente assai complesse - che rispondono a finalità differenziate, di

¹ LE: RL 7.1.2.1; LStr: RL 7.2.1.2; LCFo: RL 8.4.1.1; legge sulle funi metalliche: RL 7.4.4.1; LDP: RL 9.4.1.1.

² Sul tema, in generale, si veda per esempio: Moor, *Commentaire LAT*, Introduction, N. 108 e segg.; Ruch, *Kommentar RPG*, N. 17 e segg. ad art. 25 LPT; Marti, *Kommentar RPG*, N. 1 e segg. ad art. 25a LPT; Zen-Ruffinen - Guy-Ecabert, *Aménagement du territoire, construction, expropriation*, pag. 295 e segg.; Hänni, *Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht*, IV ed., pag. 433 e segg..

frequente non sono coordinate fra loro, né temporalmente (per quanto riguarda per esempio la fase di esposizione degli atti e/o il momento dell'emanazione delle rispettive decisioni) né materialmente (ciò che porta per esempio ad eseguire verifiche parallele su aspetti analoghi, o valutazioni diverse di medesimi interessi in gioco), e per le quali inoltre non sussiste, nei confronti del promotore, un interlocutore (unico) incaricato o in grado di rispondere per la loro conduzione, rispettivamente per una ponderazione uniforme e globale di tutti gli interessi toccati dall'opera.

Il tutto conduce alla fine al rilascio di più decisioni parziali - che possono essere in contraddizione fra loro - e, in generale, a ritardi più o meno importanti per l'approvazione dei progetti (che si ripercuotono poi anche sui costi realizzativi); ritardi ai quali contribuiscono pure le diverse vie di ricorso date contro le singole decisioni, a loro volta deferite al giudizio di autorità ricorsuali differenti.

Il tutto ad evidente discapito dei promotori, siano essi privati o pubblici.

1.2 Le esigenze poste dalla giurisprudenza federale

Adito nell'ambito di singole concrete procedure del genere sopra descritto, il Tribunale federale (TF)³ ha ben presto accertato l'incompatibilità della suesposta situazione con il diritto federale, fissando di conseguenza alcuni principi fondamentali sull'obbligo di coordinamento nel campo della legislazione pianificatoria, edilizia ed ambientale: in buona sostanza il TF ha stabilito che nell'ambito di simili procedure complesse le competenti autorità devono assicurare un adeguato coordinamento, sia materiale che formale.

Coordinamento materiale significa che le varie autorità interessate sono tenute ad applicare in modo armonizzato le varie norme del diritto materiale applicabili ad un singolo progetto che hanno una connessione fra loro, in modo che l'insieme delle decisioni formi un complesso coerente rispettivamente scaturisca da una ponderazione uniforme dei vari interessi in gioco.

Il coordinamento formale concerne invece le procedure e costituisce il logico necessario corollario di quello materiale: esso implica che le varie autorità competenti per applicare le varie norme coordinino fra di loro i rispettivi processi decisionali, in modo da garantire il raggiungimento dell'obiettivo perseguito con il coordinamento materiale.

Vari sono i sistemi che consentono di assicurare tale coordinamento (formale): principalmente si tratta di quelli - cosiddetti - della separazione, del coordinamento e della concentrazione, che sono ben spiegati nel Messaggio, § 1.3, al quale si rinvia (vedi pure i riferimenti dottrinali contenuti nella N. 2).

In altre parole il TF ha stabilito (ribadito) un principio che pare invero logico, ma la cui messa in atto, per quanto riguarda in particolare l'approvazione di progetti per opere complesse, risulta assai problematica: le decisioni devono essere adattate materialmente le une alle altre, in modo da costituire un insieme armonizzato in rapporto ai diversi interessi in gioco, e formalmente la procedura deve essere organizzata in maniera da garantire tale coerenza e permettere un controllo adeguato.

Nel concetto di coordinamento è ovviamente insito anche un obiettivo di semplificazione e velocizzazione dei processi decisionali.

³ Vedi in particolare DTF 116 Ib 50 e segg. (Egg und Oetwil am See, Chrüzlen) e, per il dettaglio, le considerazioni esposte nel § 1.2 del Messaggio.

1.3 Le misure adottate sul piano federale

Per far fronte ai problemi descritti nei punti precedenti, e dare attuazione alle ingiunzioni poste dalla giurisprudenza federale, la Confederazione ha adottato una strategia bivalente.

1.3.1 Da un lato, per gli edifici e impianti che soggiacciono alla sua sovranità decisionale (per esempio strade nazionali, ferrovie, aerodromi, opere militari, impianti elettrici, ecc.), essa ha adottato un'apposita *Legge federale sul coordinamento e la semplificazione delle procedure d'approvazione dei piani* (del 18.06.1999 e entrata in vigore il 01.01.2000⁴), che ha introdotto nelle pertinenti leggi (federali) speciali tutta una serie di modifiche che hanno instaurato per l'approvazione delle opere citate un processo decisionale fondato sul modello della - cosiddetta - concentrazione (in merito a tale modello vedi § 1.3.3 del Messaggio); in base a tale sistema tutte le procedure vengono accentrate in un'unica procedura (cosiddetta direttrice), nell'ambito della quale la relativa autorità competente, dopo aver pubblicato gli atti, consultato gli altri servizi federali interessati e le autorità cantonali, ed esperito le eventuali procedure di conciliazione in caso di pareri divergenti, esamina e decide la conformità di un progetto con l'insieme di tutte le norme di diritto federale e cantonale applicabili. Per maggiori dettagli si rinvia alle esaustive spiegazioni esposte nel § 2.1.2 del Messaggio.

1.3.2 Da un altro lato, per gli edifici e impianti la cui approvazione rientra nelle competenze dei Cantoni, la Confederazione ha introdotto nella *Legge federale sulla pianificazione del territorio* (LPT⁵) le disposizioni qui di seguito riportate (adottate il 06.10.1995 e entrate in vigore il 01.01.1997⁶), che stabiliscono dei requisiti minimi in materia di coordinamento delle procedure, che i Cantoni sono tenuti a concretizzare nel loro ordinamento cantonale:

Art. 25 Competenze cantonali

¹ I Cantoni ...

^{1bis} Essi stabiliscono i termini per le procedure necessarie a erigere, trasformare, mutare di destinazione edifici e impianti e ne disciplinano gli effetti.

² ...

Art. 25a - Principi della coordinazione

¹ Qualora la costruzione o la trasformazione di un edificio o di un impianto necessiti decisioni di più autorità, occorre designare un'autorità responsabile di garantire una coordinazione sufficiente.

² L'autorità responsabile della coordinazione:

- a. può prendere le disposizioni necessarie per dirigere le procedure;
- b. vigila affinché tutti i documenti del fascicolo della domanda siano pubblicati contemporaneamente;
- c. raccoglie pareri circostanziati in merito al progetto presso tutte le autorità cantonali e federali che partecipano alla procedura;
- d. provvede alla concordanza materiale e se possibile alla notificazione comune o simultanea delle decisioni.

³ Le decisioni non devono contenere contraddizioni.

⁴ Questi principi sono applicabili per analogia alla procedura dei piani d'utilizzazione.

Art. 33 - Diritto cantonale

¹ ...

⁴ Per l'impugnazione di decisioni pronunciate da autorità cantonali e alle quali è applicabile l'articolo 25a capoverso 1, occorre prevedere autorità di ricorso uniche.

Anche in merito a tali norme si rinvia per il dettaglio al Messaggio, § 2.1.1.

⁴ RU 1999 3071, FF 1998 2029.

⁵ RS 700.

⁶ RU 1996 965, FF 1994 III 971.

2. GLI OBIETTIVI DEL MESSAGGIO

Con il presente Messaggio il Consiglio di Stato intende dunque dare attuazione ai precetti stabiliti nelle menzionate disposizioni della LPT, aggiornando rispettivamente completando lo strumentario normativo in materia.

Va infatti rilevato che a seguito dell'entrata in vigore della menzionata modifica della LPT il Consiglio di Stato, facendo uso della facoltà prevista dall'art. 36 cpv. 2 LPT di stabilire degli ordinamenti provvisionali, ha già adottato il *Regolamento sul coordinamento delle procedure di pianificazione e di autorizzazione di edifici ed impianti* (del 24.06.1997⁷); tale Regolamento si limita però essenzialmente a designare le autorità responsabili del coordinamento, fissandone i compiti.

Occorre inoltre ricordare che nel 1995 il Gran Consiglio aveva già adottato degli adattamenti della LALPT⁸, della LStr e della LE volti a snellire e meglio coordinare alcune procedure pianificatorie⁹.

3. I LAVORI COMMISSIONALI

In ragione dell'importanza, anche politica (in particolare per quanto riguarda il cambiamento della procedura rispettivamente delle competenze per l'approvazione dei progetti stradali cantonali), delle novelle legislative sottoposte, la Commissione ha ritenuto di designare per l'esame del presente Messaggio un'apposita sotto-commissione, composta da Arn, L. Beretta Piccoli, Bergonzoli, Maggi, Marra e Marzorini.

La sotto-commissione si è riunita a più riprese, tenendo anche vari incontri con i responsabili dell'Ufficio giuridico dei Servizi generali, della Divisione della pianificazione territoriale e della Divisione delle costruzioni del Dipartimento del territorio.

In seguito, tenuto conto delle differenti problematiche e tempistiche d'esame riferite alla nuova Lcoord e alle modifiche della LE, della LCFo, della legge sulle funi metalliche e della LDP, da un lato, e alla modifica della LStr, dall'altro, la Commissione ha deciso di presentare due distinti rapporti su tali componenti del Messaggio, incaricando come relatori L. Beretta Piccoli (estensore del presente) rispettivamente Arn.

4. CONSIDERAZIONI GENERALI DI ADESIONE AL MESSAGGIO

La Commissione aderisce senz'altro agli indirizzi generali del Messaggio, che non può anzi che salutare con soddisfazione, nella misura in cui con questo il Consiglio di Stato propone di introdurre nel nostro ordinamento legislativo utili strumenti atti a meglio coordinare, e quindi nel contempo anche snellire le procedure di approvazione dei progetti relativi alle opere complesse.

La Commissione, sia in suoi precedenti Rapporti e atti parlamentari, sia ancora tramite atti di singoli suoi membri, ha infatti - nel passato più e meno recente - a più riprese espresso

⁷ RL 7.1.1.3.

⁸ Legge cantonale di applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio, del 23.05.1990 (RL 7.1.1.1).

⁹ Vedi Messaggio 4275 del 06.07.1994 e Rapporto 4275R del 10.01.1995; con tali modifiche legislative erano in particolare state introdotte delle semplificazioni nelle procedure di adozione rispettivamente approvazione delle schede di coordinamento e delle rappresentazioni grafiche del Piano direttore (PD), dei piani di utilizzazione cantonali (PUC), dei piani regolatori (PR), dei piani generali delle strade cantonali (PG), dei progetti esecutivi delle strade e di espropriazione, e nella procedura di esame delle domande di costruzione. In proposito si veda pure P. Cattaneo Beretta, "Problemi attuali della pianificazione del territorio in Ticino: aspetti giuridici e tecnici - la pianificazione del territorio e il diritto", § 4.3.4.2, pag. 40 e segg., in Atti della serata di studio del 14.06.2005 a cura della Commissione per la formazione permanente dei giuristi.

la propria profonda preoccupazione per la notevole complessità e lunghezza delle procedure in materia pianificatoria e, in generale, per l'approvazione dei progetti (sia privati che pubblici), manifestando la pressante necessità di por rimedio - pur nei limiti delle facoltà concesse al Cantone - a tale (spesso intollerabile) situazione, vuoi apportando le opportune modifiche alle pertinenti leggi vigenti, vuoi ancora garantendo i necessari mezzi per la soluzione di queste problematiche. In proposito si richiamano in particolare le iniziative parlamentari presentate nel 2000 dalla Commissione intese a semplificare la procedura di approvazione dei piani regolatori (PR)¹⁰ rispettivamente per introdurre una nuova procedura di approvazione delle schede di coordinamento del Piano direttore (PD)^{11,12}

In questo senso essa attende con particolare attenzione le risultanze, oltre che della procedura di revisione del PD in corso, degli studi avviati dal Dipartimento del territorio per la revisione globale della LALPT e della LE.

Ciò premesso, sulle singole nuove normative proposte la Commissione formula le seguenti considerazioni.

5. IL DISEGNO DI NUOVA LCOORD

5.1 Oggetto e campo d'applicazione

Il disegno di Lcoord intende disciplinare il coordinamento nelle procedure - cosiddette - complesse (vedi precedente p.to 1.1), ovvero - per riprendere la formulazione contenuta nell'art. 1 cpv. 1 del disegno di legge - *“nei casi in cui la costruzione o la trasformazione di un edificio o di un impianto necessiti decisioni di più autorità (autorizzazioni, concessioni, accordi, approvazione o decisioni di risanamento)”*.

La nuova legge non si applica quindi, come tale, nei casi in cui per l'approvazione di un singolo progetto non sono richieste più decisioni; in questi casi tornano dunque applicabili i disposti procedurali “ordinari” stabiliti dalle pertinenti normative (nell'ambito della cui messa in atto occorre comunque perseguire i medesimi principi).

¹⁰ Iniziativa parlamentare del 06.11.2000 presentata nella forma generica da L. Beretta Piccoli e cofirmatari (per la Commissione) *per la modifica degli art. 32 e segg. della ... LALPT - semplificazione della procedura di approvazione dei piani regolatori (rinuncia al doppio grado di giurisdizione con eliminazione del ricorso al Consiglio di Stato)*, approvata dal Gran Consiglio il 15.05.2002. Nel relativo Rapporto (del 22.11.2001, relatore: O. Marzorini) la Commissione aveva inoltre formulato tutta una serie di suggestioni concernenti il rapporto fra PD e PR, i piani comprensoriali, l'informazione di base agli addetti ai lavori, l'esame preliminare dei PR, l'informazione alla popolazione e la partecipazione, le procedure di modifica di poco conto e in generale di variante dei PR. In questo contesto si richiama inoltre pure la mozione presentata il 04.11.2002 da G. Piazzini volta a fissare dei *termini imperativi per l'iter di adozione e di approvazione del Piano Regolatore*.

¹¹ Iniziativa parlamentare del 27.09.2006 presentata nella forma generica da T. Arn e cofirmatari (per la Commissione) *per una nuova procedura di approvazione delle schede di coordinamento di categoria dato acquisito del Piano direttore cantonale* (tutt'ora pendente, in attesa delle proposte del Consiglio di Stato nell'ambito della revisione del PD e della LALPT).

¹² Si richiamano inoltre pure le considerazioni, sempre riferite a tale problematica, espresse in altri Rapporti commissionali relativi a tematiche puntuali, per esempio: Rapporto 4831R del 19.10.2000 sul Messaggio del 22.12.1998 concernente la modifica della LALPT - procedura di approvazione del PD (relatore: T. Arn); Rapporto del 25.04.2001 sull'iniziativa parlamentare del 26.11.2001 presentata nella forma generica da L. Beretta Piccoli e M. Colombo per la modifica degli artt. 34 e 48 della LALPT - introduzione dell'obbligo di avvisare personalmente i proprietari fondiari della pubblicazione dei PR (relatori: B. Lepori e O. Marzorini); Rapporto del 15.01.2004 sull'iniziativa parlamentare del 02.06.2003 presentata nella forma generica da R. Calastri e cofirmatari per la modifica dell'art. 56 della LALPT concernente il piano di quartiere obbligatorio (relatore: L. Beretta Piccoli); ecc.; si veda inoltre pure P. Beretta Cattaneo, op. cit.

Il Messaggio (§ 3) contiene l'elenco (non esaustivo e, come già rilevato al precedente p.to 1, invero impressionante) delle possibili decisioni che, a dipendenza dei casi, possono dover essere rilasciate per l'approvazione di un singolo progetto (complesso), comportando così la necessità di un coordinamento nel senso sopra esposto. Per dare un'idea di quali e quante tali decisioni - pur d'importanza assai variabile, e che possono combinarsi in innumerevoli modi - possono essere, si riporta qui di seguito tal quale detto elenco:

a) previsti dal diritto federale

- autorizzazione a costruire ai sensi degli artt. 22 e 24 LPT;
- piani d'utilizzazione (art. 14 LPT);
- autorizzazione di dissodamento (art. 5 cpv. 2 LFo);
- autorizzazione alla rimozione della vegetazione ripuale (art. 22 cpv. 2 LPN);
- autorizzazione per la sistemazione di discariche (art. 30e cpv. 2 LPAmb);
- autorizzazione all'immissione o all'infiltrazione di acque di scarico inquinate (art. 7 cpv. 1 LPAc);
- autorizzazione alla costruzione, modificazione o ampliamento di impianti contenenti liquidi inquinanti (art. 22 cpv. 2 LPAc);
- autorizzazione al prelievo d'acqua eccedente l'uso comune (art. 29 LPAc);
- autorizzazione all'estrazione di ghiaia, sabbia o altri materiali (art. 44 LPAc);
- autorizzazione per interventi sulle acque, il loro regime o il loro letto, nonché sulle rive o i fondi, se possono pregiudicare gli interessi della pesca (art. 8 LSFP);
- approvazione dei piani e permesso d'esercizio per la costruzione o la trasformazione di un'azienda industriale (art. 7 legge sul Lavoro);
- ...

b) previsti dal diritto cantonale (in parte coincidono con quanto già indicato con riferimento al diritto federale)

- licenza edilizia (art. 1 LE);
- autorizzazione a costruire giusta la legge sulle strade (artt. 22 e 33 attuale LStr; 16 ss. e 31 ss. progetto modifica LStr);
- autorizzazione a costruire per opere consortili (art. 8 ss. Legge sui consorzi);
- piano regolatore comunale (artt. 24 ss. LALPT);
- piano d'utilizzazione cantonale (artt. 44 ss. LALPT);
- piano particolareggiato (art. 54 s. LALPT);
- autorizzazione di dissodamento (art. 5 LCFo);
- autorizzazione alla rimozione della vegetazione ripuale (art. 20 LCPN);
- autorizzazione all'estrazione di ghiaia, sabbia o altri materiali (art. 2 Decreto legislativo regolante gli scavi all'alveo dei laghi, fiumi e torrenti);
- autorizzazione per interventi sulle acque, il loro regime o il loro letto, nonché sulle rive o i fondi, se possono pregiudicare gli interessi della pesca (art. 25 Legge cantonale sulla pesca e sulla protezione dei pesci e dei gamberi indigeni);
- autorizzazione per la costruzione di darsene (art. 13 Legge sulla protezione delle rive dei laghi);
- autorizzazione per opere di cinta (art. 16 Legge sulla protezione delle rive dei laghi);
- autorizzazione di nuove opere e modificazioni (art. 20 Legge sulla protezione delle rive dei laghi);
- approvazione piano dei sentieri escursionistici (art. 9 LCPS);

- autorizzazione per interventi sulle reti di percorsi pedonali e sentieri escursionistici (art. 19 LCPS);
- autorizzazione per scavi, deposito materiale, ecc. su strade cantonali (art. 4 LACS);
- collocazione segnaletica e impianti luminosi su strade cantonali (art. 4 LACS);
- autorizzazione impianti pubblicitari (art. 3 Legge sugli impianti pubblicitari);
- concessione per telefoni d'interesse pubblico (art. 3 Legge sulle funi metalliche);
- concessione per telefoni d'interesse privato (art. 22 Legge sulle funi metalliche);
- autorizzazione per la costruzione e l'esercizio di impianti di trasporto a fune (art. 3 Regolamento concernente le funivie e le scivie esonerate dalla concessione federale);
- autorizzazione per l'impianto di vigneti (art. 6 Regolamento sulla viticoltura);
- concessione o autorizzazione per la captazione di acque sotterranee (art. 11 ss. Legge sulle acque sotterranee);
- concessione o autorizzazione alla derivazione di acque pubbliche (art. 2 Legge sull'utilizzazione delle acque);
- ordini di risanamento (art. 3 Decreto legislativo di applicazione della legge federale sulla protezione dell'ambiente del 7 ottobre 1983);
- autorizzazione per interventi su beni immobili protetti d'interesse cantonale (art. 24 Legge sulla protezione dei beni culturali);
- autorizzazione, concessione o contratto per l'uso speciale del demanio pubblico (art. 10 Legge sul demanio pubblico);
- patente per esercizi pubblici (art. 4 Legge sugli esercizi pubblici);
- ...

Come precisa il Messaggio, i principi di coordinazione sono applicabili per analogia anche ai piani di utilizzazione (PR, ecc.; vedi art. 25a cpv. 4 LPT), nella misura in cui si renda necessario pronunciare contemporaneamente diverse decisioni, ovvero rilasciare diverse autorizzazioni. All'elenco sopra riportato vanno inoltre se del caso aggiunte le procedure di sovvenzionamento (qualora le disposizioni determinanti richiedano condizioni particolari concernenti lo sviluppo del progetto di costruzione), le procedure di risanamento (in caso segnatamente di abbinamento con interventi non solo d'esercizio, ma pure costruttivi), ecc..

5.2 Legge quadro

Per far fronte alle necessità che si pongono in simili procedure (coordinamento materiale e formale, snellimento dei processi decisionali, maggiore trasparenza verso il promotore, ecc.; vedi precedente p.to 1.1) il Consiglio di Stato propone un disegno di nuova legge (Lcoord) - come detto accompagnato da alcune modifiche puntuali di altre leggi già vigenti - che intende appunto rispondere alle esigenze poste dalla modifica della LPT di cui si è detto al precedente p.to 1.3.2, senza comunque limitarsi a tale sola finalità.

In questo modo il Consiglio di Stato - e la Commissione condivide tale scelta - opta quindi per una legge-quadro speciale (applicabile in ogni possibile caso, prioritariamente alle altre leggi), ciò che permette di evitare di dover procedere alla modifica di tutte le leggi che possono trovare applicazione in caso di costruzione di edifici o impianti.

5.3 Sistema della concentrazione

Il progetto di legge - e anche qui la Commissione condivide la scelta del Consiglio di Stato - si ispira al modello della concentrazione delle procedure, che è pure quello al quale hanno fatto capo la Confederazione (vedi precedente p.to 1.3.1) e altri Cantoni (per esempio Berna), ed è ritenuto preferibile anche dal TF (vedi la giurisprudenza citata al § 1.3.3 del Messaggio).

Detto modello (vedi pure precedente p.to 1.3.1) riunisce tutte le procedure in un'unica (detta direttrice, e determinata secondo il sistema istituito dall'art. 7 Lcoord), che sostituisce le altre e conferisce tutte le competenze decisionali in capo all'autorità competente per tale procedura (direttrice), la quale ha la responsabilità per la gestione e il coordinamento dell'intero processo decisionale (raccolta dalle autorità specializzate di tutti i pareri relativi alle decisioni che ora vengono riunite, fissazione dei termini a tal fine, eventuale appianamento delle divergenze, ecc.), che si conclude con una decisione unica (globale), nella quale confluisce la ponderazione complessiva dei vari interessi in gioco, operata (sulla base di tutti i pareri raccolti) dall'autorità direttrice medesima; contro la decisione globale è poi data un'unica via di ricorso.

In altre parole lo schema perseguito è quello di un'unica procedura, un'unica pubblicazione, un'unica decisione, un'unica via e autorità di ricorso.

Per una migliore comprensione di questo sistema si rinvia ai due esempi schematici annessi al presente Rapporto quali Allegati 1 (*progetto di costruzione* in generale) e 2 (*progetto di costruzione con dissodamento*), entrambi presentati negli scenari prima e dopo l'entrata in vigore della Lcoord.

Tale soluzione esclude per definizione la possibilità di decisioni contraddittorie. Incide però sostanzialmente sulla ripartizione generale delle competenze (indebolendo in particolare la posizione delle autorità specializzate che avrebbero adottato le singole decisioni, ora riunite in quella globale), ciò che rende necessari alcuni correttivi procedurali, di cui si dirà di seguito.

Nell'aderire al citato modello la Commissione ricorda che nel proprio ordinamento legislativo in materia il nostro Cantone ha sostanzialmente già optato per un sistema ispirato al sistema della concentrazione: nelle procedure pianificatorie (PR, PG, ecc.) e edilizie (applicabili per l'approvazione della stragrande maggioranza dei progetti) i preavvisi richiesti ai singoli servizi cantonali confluiscono infatti già attualmente nelle rispettive decisioni (uniche) di merito (approvazione del PR, avviso cantonale integrato nella licenza edilizia).

5.4 Considerazioni particolari, proposte di emendamento

Precisando che le disposizioni del disegno di Lcoord che interessano direttamente la procedura edilizia verranno trattate al seguente p.to 6, su alcune singole tematiche la Commissione formula le seguenti considerazioni.

5.4.1 Benché il numero delle procedure complesse nel senso indicato al precedente p.to 5.1 sia, sul complesso, relativamente contenuto, la Commissione ritiene importante che la messa in atto del sistema previsto dalla Lcoord venga idoneamente preparata e organizzata, non solo a livello di Amministrazione cantonale, ma pure, in particolare, dei Comuni, per le procedure (in particolare quelle edilizie) nelle quali questi saranno direttamente coinvolti. In questo senso si invita quindi l'Autorità cantonale a voler dare seguito agli impegni esplicitati nel Messaggio (e, anche, nella legge medesima: vedi art.

5), di garantire ai Comuni un'adeguata informazione preventiva e - dopo l'entrata in vigore della legge - consulenza nella sua applicazione.

5.4.2 Un ulteriore tema che è stato ampiamente dibattuto in sede commissionale è quello relativo alla trasparenza della procedura, con particolare riferimento alla posizione delle autorità specializzate, ovvero quelle *“autorità e ... servizi ... che - senza l'accentramento delle procedure - avrebbero reso o allestito le altre decisioni accentrate”* (art. 3 cifra 5 Lcoord).

Si è già detto al precedente p.to 5.3 che il sistema della concentrazione delle procedure implica ineluttabilmente un certo indebolimento della posizione delle autorità specializzate, e ciò poiché nelle procedure complesse le loro decisioni confluiscono in quella globale, resa dall'autorità direttrice, che è quella che - in base sempre ai preavvisi delle prime - applica tutte le norme pertinenti al progetto rispettivamente procede alla ponderazione degli interessi in gioco.

La Lcoord prevede in particolare due correttivi procedurali intesi a garantire la corretta presa in considerazione dei pareri espressi dalle autorità specializzate, correttivi che anche a mente della Commissione dovranno entrambi essere messi in atto in modo effettivo ed adeguato:

- la procedura di appianamento delle divergenze (art. 11 Lcoord), prevista (imperativamente) in presenza di pareri contrastanti o qualora l'autorità direttrice intenda scostarsi dal parere espresso dalle autorità specializzate,
- l'obbligo di riportare nella decisione (globale) i pareri divergenti emessi da dette autorità (e non fatti propri dall'autorità direttrice).

Secondo la Commissione, malgrado le riserve affacciate nel Messaggio (§ 5, lett. g, pag. 15), la corretta applicazione di tali principi comporta anche l'accessibilità a detti pareri, per le parti alla procedura, in sede di procedura di ricorso (compreso il periodo d'impugnazione).

Sulle singole disposizioni del progetto di Lcoord la Commissione osserva rispettivamente propone quanto segue.

5.4.3 All'art. 3 si propone di adattare, dal profilo meramente letterale, il tipo di formulazione della cifra 1 a quella delle altre cifre:

“1. Decisione globale: è la decisione che riunisce tutte le decisioni ...”

5.4.4 L'art. 7 Lcoord regola il sistema per l'individuazione della procedura direttrice, che la Commissione condivide.

Essa suggerisce non di meno due leggeri adattamenti nella formulazione di due disposizioni, in modo da renderle più facilmente intelleggibili:

- al cpv. 1 si propone di invertire i passaggi della prima frase nel seguente modo: *“quando è necessario esperire l'esame d'impatto sull'ambiente la procedura direttrice è quella determinante giusta la legislazione sulla protezione dell'ambiente. Il Consiglio di Stato ...”* ;
- al cpv. 2 lett. a) si propone la seguente formulazione: *“la procedura di concessione, esclusa quella d'uso del suolo”*.

Si precisa infine, con riferimento a quanto stabilito dal cpv. 5 dell'art. 7, che l'atto con il quale il Dipartimento o il Consiglio di Stato designano, in caso di dubbio, la procedura direttrice non costituisce una decisione impugnabile (eventuali contestazioni su questo tema dovranno pertanto, se del caso, essere sottoposte all'autorità di ricorso competente

nella procedura direttrice designata, nell'ambito dell'impugnativa contro la decisione di merito sul progetto).

5.4.5 All'art. 8 cpv. 1 lett. a occorre procedere ad un limitato adattamento nel rimando all'art. 1 (cpv. 2 anziché 1).

6. MODIFICHE DELLA LEGGE EDILIZIA (LE)

6.1 Eliminazione del carattere perentorio del termine di 30 giorni assegnato al Dipartimento per esprimersi sulle domande di costruzione

Il disegno di modifica della LE prevede in particolare lo stralcio dei cpv. 4 e 5 dell'art. 7.

Detto articolo tratta, nel suo complesso, dell'avviso cantonale sulla domanda di costruzione (che *"può concernere solo il diritto la cui applicazione compete all'autorità cantonale"* [vedi pure art. 3 cpv. 1]), che il Dipartimento deve emettere *"entro 30 giorni dalla ricezione degli atti, rispettivamente delle eventuali opposizioni"*, con facoltà di chiedere in particolare che *"la licenza edilizia sia sottoposta a condizioni od oneri"* rispettivamente di *"opporsi alla sua concessione"* (cpv. 1).

Il cpv. 3 - che il presente disegno modifica limitatamente a quanto necessario per tener conto di quanto disposto dalla Lcood in caso di procedure da coordinare - stabilisce che *"in casi particolari il Dipartimento può notificare all'istante e al Municipio una proroga di 30 giorni del termine per prendere le proprie decisioni; se circostanze eccezionali lo giustificano, il presidente del Consiglio di Stato può ulteriormente prorogare il termine"*.

Il cpv. 4, di cui il Messaggio propone ora l'abrogazione, dispone in seguito che *"se il termine assegnato o prorogato trascorre infruttuoso, si presume il consenso del Dipartimento"*.

Il cpv. 5, di cui pure si propone l'abrogazione, prevede comunque già oggi che *"il consenso del Dipartimento dev'essere tuttavia dato in forma esplicita nei casi in cui il diritto federale prescrive il rilascio di un'autorizzazione cantonale, segnatamente per le costruzioni e gli impianti fuori dalle zone edificabili ..."*.

L'abrogazione del cpv. 4, che attualmente - pur con la riserva di cui al cpv. 5 - rende perentorio il termine di 30 giorni (ca. 50 in caso di opposizioni) assegnato al Dipartimento (rispettivamente il termine prorogato secondo le modalità sopra indicate) per esprimersi sulla (opporsi alla) domanda di costruzione, ha suscitato una vivace discussione in Commissione. E ciò poiché, seppur in linea di principio si condivide che tale sistema in ambito (in particolare) di procedure da coordinare appare problematico (vedi Messaggio, § 6.1, commento ad art. 7 cpv. 4 e 5, pag. 21-22), rispettivamente presenta importanti controindicazioni di natura giuridica (vedi il paragrafo che segue), detta norma (inserita con la nuova LE del 13.03.1991, di cui costituiva peraltro una delle principali innovazioni) ha effettivamente permesso di riportare il necessario rigore nella tempistica di esame delle domande di costruzione a livello cantonale¹³; tempistica che in effetti costituiva uno dei maggiori problemi che si ponevano prima dell'entrata in vigore della nuova LE.

In altre parole in Commissione è stato espresso il timore che, decaduta tale norma, si possa manifestare una inopportuna tendenza a non (più) ossequiare il citato termine, e questo in particolare anche nelle procedure "ordinarie" (ovvero non da coordinare), con

¹³ Secondo le statistiche fornite, su richiesta della Commissione, dal Dipartimento, dall'entrata in vigore della norma in esame (e della nuova LE) ca. il 95% delle domande di costruzione sono state evase nel termine di legge di 30 giorni (ca. 50 giorni in caso di opposizioni di privati); il Dipartimento rispettivamente il Presidente del Consiglio di Stato hanno pertanto deciso una proroga del termine assegnato solo per ca. il 5% di tutte le domande presentate.

conseguente allungamento dei tempi procedurali. Ciò, anche perché la via “ordinaria” offerta in caso di ritardo nell’emissione di una decisione (in casu l’avviso cantonale), ovvero il ricorso per denegata giustizia, non rappresenta oggettivamente un valido strumento atto a rimediare a tale eventuale situazione (occorre avviare una nuova procedura, con i relativi tempi; inoltre nel caso in cui l’autorità inferiore non emetta in seguito al ricorso la decisione, essa viene chiamata a presentare una risposta al ricorso; ecc.).

Non di meno la Commissione ha dovuto prendere atto dell’incompatibilità con l’art. 22 LPT¹⁴ di un simile sistema fondato sul principio del “silenzio-assenso”, ovvero che presume il rilascio dell’autorizzazione nel caso in cui non sia stata presa una decisione entro un determinato termine; e che la dottrina considera analogamente inammissibile obbligare un’autorità a rilasciare una decisione, se l’esame dell’istanza non è stato ancora concluso allo scadere del termine (Ruch, *op. cit.*, N. 24 ad art. 25 LPT)¹⁵.

Precisando che il termine di 30 giorni (ca. 50 in caso di opposizioni, con la riserva sempre delle eventuali proroghe secondo il sistema sopra descritto) rimane comunque ancorato nella legge (seppur diviene un termine d’ordine), e che nella legge rimane altresì anche l’ulteriore disposizione (art. 7 cpv. 3) secondo cui la proroga di tale termine può essere concessa unicamente dal Dipartimento e, in seguito, dal Presidente del Consiglio di Stato, la Commissione, seppur con qualche voce contraria, e in ragione dei suesposti motivi di natura meramente giuridica, aderisce quindi alla proposta di modifica del Consiglio di Stato.

Essa invita comunque il Consiglio di Stato e il competente Dipartimento a vegliare con attenzione a che il termine in questione, seppur ora definitivamente qualificato come d’ordine, continui anche in futuro ad essere scrupolosamente ossequiato da tutti i servizi interessati; in questo senso, onde consentire di verificare il rispetto di tale fondamentale esigenza, la Commissione chiede che il Consiglio di Stato abbia a fornire annualmente, in sede di Rendiconto dello Stato, i dati precisi sul numero di domande esaminate nel termine fissato (30 [50] giorni, termine prorogato dal Dipartimento, termine prorogato dal Presidente del Consiglio di Stato) e di quelle eventualmente evase oltre tale termine¹⁶.

Per rinforzare ulteriormente l’obbligo per il Dipartimento di esprimersi nel termine in questione, e nel contempo migliorare l’intera sua formulazione, la Commissione propone inoltre il seguente adattamento dell’art. 7 cpv. 1:

“Il Dipartimento esamina la domanda di costruzione dal profilo del diritto la cui applicazione compete all’autorità cantonale. Esso è tenuto ad esprimersi, con avviso motivato, entro 30 giorni dalla ricezione degli atti, rispettivamente delle eventuali opposizioni, e può formulare opposizione o chiedere che la licenza edilizia sia sottoposta a condizioni od oneri.”¹⁷

¹⁴ Secondo tale norma “edifici o impianti possono essere costruiti o trasformati solo con l’autorizzazione dell’autorità” (cpv. 1). “L’autorizzazione è rilasciata solo se: a) gli edifici o gli impianti sono conformi alla funzione prevista per la zona d’utilizzazione e b) il fondo è urbanizzato” (cpv. 2). “Sono riservate le altre condizioni previste dal diritto federale e cantonale” (cpv. 3).

¹⁵ In proposito va peraltro rilevato che a tutt’oggi, in base a quanto comunicato dal Dipartimento, nei pochi casi in cui il termine in questione non è stato rispettato, i Comuni non hanno mai fatto uso della facoltà di emettere direttamente la licenza edilizia. Tale licenza sarebbe comunque, per i motivi sopra esposti, annullabile già in ragione dell’assenza, appunto, dell’avviso cantonale.

¹⁶ Nell’ambito della discussione su tale tema, da parte di singoli commissari è stata anche avanzata la richiesta di pure prevedere, in una forma da individuare, un sistema di informazione periodica sullo stato delle pianificazioni locali (come a suo tempo esistente).

¹⁷ Relativamente al tema dei termini, in sede di esame commissionale sono pure state espresse alcune ulteriori osservazioni riferite sia ai termini stabiliti dalla LE sia ad altri previsti da altre legislazioni, che, benché non attinenti agli specifici oggetti del presente Messaggio, vengono riportate qui di seguito:

Con riferimento sempre all'art. 7, occorre infine adattare il rimando contenuto nel nuovo cpv. 3 proposto nel Messaggio alla pertinente norma della Lcoord (art. 4 anziché 3); la Commissione propone inoltre una ulteriore limitata modifica della formulazione proposta:

“In casi particolari il Dipartimento può notificare all'istante e al Municipio una proroga di 30 giorni del termine per emettere il proprio avviso; se circostanze eccezionali lo giustificano, il Presidente del Consiglio di Stato può ulteriormente prorogare il termine. Restano riservati l'art. 4 Lcoord ed i termini stabiliti in materia di esame dell'impatto sull'ambiente.”

6.2 Carattere vincolante dell'avviso cantonale

Il tema che ha suscitato maggiori discussioni in sede di esame dei disegni di Lcoord e di modifica della LE è quello relativo al sistema da applicare nel caso in cui il Municipio non condivida l'avviso cantonale. In ragione delle accresciute esigenze che si pongono in merito in presenza di procedure da coordinare, il Consiglio di Stato ha infatti proposto una soluzione diversa da quella vigente, attualmente regolata dalla seguente disposizione (art. 7 cpv. 2 LE): *“l'avviso del Dipartimento è vincolante per il Municipio ... riservato il caso eccezionale in cui la concessione della licenza edilizia risultasse lesiva di interessi comunali preponderanti”*.

6.2.1 Prima di entrare nel merito delle proposte contenute nel Messaggio, occorre innanzitutto osservare come il Tribunale cantonale amministrativo (TCA) abbia formulato diverse critiche sulla norma testé riportata, precisandone nel corso degli anni la effettiva portata.

Nella decisione del 23.03.2004 in re A. e S. B. D. (inc. 52.2004.13) il TCA ha in particolare avuto modo di rilevare quanto segue:

“2.2. Secondo l'art. 7 cpv. 2 LE, l'avviso del dipartimento è vincolante per il municipio. Resta riservato il caso, eccezionale, in cui la concessione della licenza risultasse lesiva di interessi comunali preponderanti.

Da questa norma discende anzitutto che il municipio non può in nessun caso scostarsi dall'avviso negativo del dipartimento. La norma riserva infatti soltanto il caso in cui la concessione della licenza risultasse lesiva di interessi comunali. Non riserva anche il caso in cui il rifiuto della licenza pregiudicasse tali interessi. Il municipio non può dunque rilasciare la licenza in contrasto con un'opposizione dell'autorità cantonale. Il preavviso negativo lo obbliga a respingere la domanda di costruzione. Spetta all'istante in licenza adire le autorità di ricorso per ottenerla (...).

Il municipio può invece scostarsi dall'avviso favorevole del dipartimento. Esso può in particolare opporvisi, negando la licenza per un intervento, che il dipartimento ha ritenuto conforme al diritto federale e cantonale. Non potendosi esigere che il municipio si adegui passivamente ad un preavviso dipartimentale che reputa illegittimo e non potendosi nemmeno abilitare il comune ad impugnare una licenza rilasciata da un suo organo, si deve necessariamente concedergli la facoltà di rifiutarsi di rilasciarla, costringendo il richiedente ad insorgere davanti al Consiglio di Stato per ottenerla.

-
- anche in altri casi rispetto a quelli contemplati dal nuovo art. 10a LE il termine di impugnazione di 15 giorni può risultare eccessivamente ristretto;
 - altri termini stabiliti nella legislazione pianificatoria in senso lato (per esempio quello complessivo di 45 giorni [30 di pubblicazione + 15 per i ricorsi] per impugnare un PR, un PUC o una zona di pianificazione) possono risultare - tenendo pure conto delle ferie giudiziarie previste nei periodi di legge - fin troppo ampi;
 - pur tenendo conto della diversità degli ambiti, sarebbe opportuno garantire una maggiore uniformità dei vari termini di impugnazione applicabili.

La Commissione è comunque consapevole che questi temi, che attengono a normative diverse e sollevano problematiche di varia natura, devono essere correttamente ponderati, sia globalmente che con riferimento ai rispettivi specifici ambiti; essa non ritiene pertanto di andare oltre i suesposti spunti di riflessione, auspicando comunque che da parte del Dipartimento venga fatta in merito una opportuna valutazione, segnatamente nell'ambito della pendente revisione globale della LALPT e della LE.

2.3. Secondo l'art. 7 cpv. 2 LE, il diritto del comune ad opporsi all'avviso favorevole del dipartimento, presuppone che la concessione della licenza risulti lesiva di interessi comunali preponderanti. Evidenziate le insanabili incongruenze di tale riserva, questo tribunale ha ritenuto che il municipio potesse scostarsi dal preavviso favorevole del dipartimento soltanto alla duplice condizione che l'avviso del dipartimento violi il diritto e leda interessi comunali preponderanti (...). La questione a sapere se l'avviso favorevole del dipartimento violi il diritto e leda interessi comunali preponderanti non è tuttavia di natura formale, ma riguarda il merito. Il diritto, di natura essenzialmente processuale, di respingere una domanda di costruzione preavvisata favorevolmente dal dipartimento, che l'art. 7 cpv. 2 LE conferisce al municipio per sopperire all'impossibilità per il comune di ricorrere contro le decisioni di un suo organo, non può dunque dipendere dal fatto che l'avviso violi effettivamente il diritto materiale e leda nel contempo interessi preponderanti del comune. Per risolvere in modo adeguato le incongruenze dell'ordinamento procedurale occorre necessariamente prescindere da queste condizioni.

Questa conclusione appare ancor più giustificata se si considera che, qualora non si riconoscesse al municipio il diritto di scostarsi dall'avviso favorevole del dipartimento e di negare la licenza, il diritto di ricorrere in seconda istanza, che l'art. 21 cpv. 2 LE conferisce al comune senza restrizioni di sorta potrebbe essere esercitato soltanto per violazione di norme la cui applicazione è rimessa all'autorità comunale o per assicurare il rispetto del diritto federale laddove il diritto di ricorso del comune è espressamente previsto dalla legge.

2.4. La decisione del municipio di respingere una domanda di costruzione scostandosi dal preavviso favorevole del dipartimento deve in ogni caso essere adeguatamente motivata. Il municipio deve in particolare indicare le ragioni che lo inducono a dissentire dalle conclusioni tratte dall'autorità cantonale. Deve quindi precisare concretamente gli estremi della violazione del diritto che rimprovera al dipartimento. L'esigenza di motivazione, sancita dall'art. 26 PAmM, è tanto maggiore se si considera che la facoltà del municipio di opporsi all'avviso favorevole del dipartimento, prevista per sopperire all'impossibilità per il comune di impugnarlo davanti al Consiglio di Stato, sovverte i ruoli processuali, costringendo l'istante ad agire in giudizio per ottenere il permesso per un intervento che l'autorità cantonale ha ritenuto conforme al diritto”.

6.2.2 Tenuto conto delle esigenze che si pongono nell'ambito delle procedure da coordinare, e alla luce della suesposta giurisprudenza del TCA, l'avamprogetto di legge posto originariamente in consultazione prevedeva di modificare l'art. 7 cpv. 2 LE, nel senso di eliminare la possibilità per il Municipio (data attualmente nel caso di lesione di interessi comunali preponderanti) di scostarsi dall'avviso dipartimentale, e l'art. 21 cpv. 3 LE, prevedendo la facoltà per il Municipio di contestare in via di ricorso l'avviso cantonale, impugnando esso medesimo la propria decisione che lo riprende.

Visto l'esito negativo (su questo sistema) della consultazione promossa sull'avamprogetto di legge, il Consiglio di Stato ha rinunciato a riproporlo nel Messaggio, e proposto di inserire nella Lcoord

- la disposizione di cui all'art. 9 cpv. 5, che stabilisce che l'avviso cantonale è vincolante per i Municipi unicamente nelle procedure coordinate, limitatamente alle decisioni accentrate di diritto federale e cantonale,
- la facoltà per il Comune, se non condivide l'avviso cantonale, di ricorrere; non però direttamente contro l'avviso medesimo (che, infatti, non costituisce, come tale, una decisione), ma contro la decisione globale che lo integra (da esso medesimo emanata), nella misura in cui è fondata su detto avviso (vedi art. 14 cpv. 2 Lcoord).

6.2.3 La Commissione, dopo approfondito esame, ha ritenuto di non condividere tale soluzione, principalmente per il fatto che il sistema a disposizione del Comune per contestare l'avviso cantonale varierebbe a dipendenza che ci si trovi in presenza di procedure “ordinarie” (in tal caso il Municipio potrebbe / dovrebbe scostarsi dall'avviso cantonale già in sede di emanazione della decisione di rilascio o diniego della licenza edilizia, con facoltà per il

Dipartimento di interporre successivamente ricorso) oppure invece di procedure da coordinare (nel qual caso il Municipio, in quanto vincolato all'avviso cantonale [positivo o negativo che sia] come esposto sopra, e impossibilitato a scostarsene, dovrebbe impugnare la decisione globale da esso medesima resa in conformità all'avviso).

Una simile soluzione, anche al di là degli stessi problemi che già solleva materialmente (e dell'unicum insito nel prevedere la facoltà di ricorso del Comune contro una decisione da esso medesimo rilasciata), non appare ragionevolmente proponibile, nella misura in cui un siffatto differenziato sistema di contestazione dell'avviso cantonale provocherebbe grandi confusioni e incertezze a livello di applicazione (si pensi in particolare ai Comuni medio-piccoli).

6.2.4 Esaminando le possibili soluzioni, la Commissione ha innanzitutto considerato, e poi subito scartato due possibilità:

- quella di ritornare al sistema precedente l'entrata in vigore della LE 1991, che prevedeva due distinte decisioni, quella cantonale (sempre limitata al diritto di competenza cantonale, e allora qualificata come autorizzazione cantonale a costruire) e quella municipale (la licenza edilizia, sempre fondata sul diritto comunale), inserendo in aggiunta la facoltà di impugnare autonomamente la decisione del Cantone, che dovrebbe costituire una vera e propria decisione;
- quella di "invertire" l'attuale sistema, nel senso che sarebbe dapprima il Municipio a formulare un avviso vincolante sul diritto la cui applicazione gli compete, mentre l'Autorità cantonale emetterebbe in seguito la decisione globale unica (integrando l'avviso comunale).

La Commissione ha però ritenuto entrambi tali sistemi improponibili; il primo perché si porrebbe in evidente contrasto con gli obiettivi della Lcoord e con il sistema della concentrazione delle procedure che il Messaggio intende introdurre; il secondo poiché priverebbe i Comuni (Municipi) delle attuali loro importanti prerogative, in particolare quella che li vede svolgere - quali enti che meglio conoscono le situazioni locali, e più "vicini" ai privati interessati - un importante ruolo di mediazione e conciliazione per il componimento delle contestazioni fra istante e opposenti, rispettivamente di quelle con l'Autorità cantonale in caso di avviso cantonale negativo.

In conclusione la Commissione - demandando al Consiglio di Stato un esame più approfondito (in sede di pendente revisione della LALPT e della LE) circa l'individuazione di un eventuale sistema più soddisfacente - ha optato per una soluzione più semplice, che si limita ad un limitato adattamento della disposizione di cui all'art. 7 cpv. 2 attualmente vigente e che

- da un lato recepisce i principi già stabiliti dalla giurisprudenza del TCA: conferma del carattere vincolante dell'avviso cantonale qualora sia negativo (vedi consid. 2.2 della decisione riportata al precedente p.to 6.2.1); facoltà per il Municipio, con decisione motivata, di scostarsene nel caso in cui sia positivo, prescindendo però dalla condizione (lesione di interessi cantonali preponderanti) posta dall'attuale norma (vedi consid. 2.3 della decisione riportata al punto testé citato),
- e dall'altro consente di introdurre una soluzione uniforme, applicabile in presenza sia di procedure da coordinare che di procedure "ordinarie":

"L'avviso del Dipartimento vincola il Municipio nella misura in cui è negativo".

Per "negativo" si intende sia il caso in cui il Dipartimento formula opposizione al rilascio della licenza edilizia, sia quello in cui l'avviso si limita ad imporre condizioni od oneri (in questo caso limitatamente a tali condizioni e oneri) (vedi art. 7 cpv. 1 LE).

In tal caso il Municipio - come già secondo il sistema oggi vigente - dovrà dunque negare la licenza edilizia, anche se non condivide l'avviso cantonale. Spetterà quindi all'istante ricorrere; non compete infatti al Comune soccorrerlo.

Qualora il Municipio non si atterrà all'avviso cantonale negativo, e rilascerà la licenza edilizia (oppure non rispetterà le condizioni od oneri dell'avviso), il Dipartimento potrà - come già oggi - ricorrere al Consiglio di Stato (art. 21 cpv. 2 LE); questo si limiterà ad annullare la decisione

municipale per violazione dell'art. 7 cpv. 2 LE e a rinviare gli atti al Comune per nuova decisione conforme alla LE, senza nemmeno entrare nel merito delle argomentazioni del Comune.

In caso di avviso favorevole, e qualora il Municipio riterrà che esso viola il diritto (di competenza cantonale), a quest'ultimo sarà data la facoltà di scostarsene, negando la licenza edilizia. Tale decisione potrà ovviamente essere adottata solo in presenza di validi motivi, e dovrà conseguentemente essere debitamente motivata. In tal caso spetterà quindi all'istante impugnare la decisione di diniego; la soluzione che il Municipio rilasci la licenza e impugni poi la sua stessa decisione non è infatti, come già detto, proponibile.

In questa configurazione occorre disciplinare il sistema nel caso particolare in cui istante nella procedura edilizia sia il Municipio medesimo.

La Commissione propone per tale caso che il Municipio, qualora ritenga l'opposizione ingiustificata, possa - e solo in tal caso - scostarsi dall'avviso cantonale (negativo) e rilasciare la licenza edilizia. Spetterà quindi al Dipartimento ricorrere al Consiglio di Stato, il quale - in questo caso - dovrà entrare nel merito.

Per migliore chiarezza, la Commissione propone quindi di completare la citata formulazione del nuovo art. 7 cpv. 2 LE nel seguente modo:

“L'avviso del Dipartimento vincola il Municipio nella misura in cui è negativo. Resta riservato il caso in cui la licenza edilizia è chiesta dal Municipio per il Comune.”

Queste modifiche comportano l'adattamento anche delle seguenti norme della Lcoord:

Art. 9 cpv. 5: *“L'avviso cantonale vincola il Municipio nella misura in cui è negativo. Resta riservato il caso in cui l'autorizzazione a costruire è chiesta dal Municipio per il Comune”.*

Art. 14: stralcio del cpv. 2.¹⁸

¹⁸ In sede di esame commissionale, in relazione alla LE, ma senza diretto riferimento agli specifici oggetti del presente Messaggio, da parte di singoli commissari è stata formulata la richiesta di approfondire due ulteriori temi, che la Commissione ha però ritenuto di demandare ad altra sede (revisione della LALPT e della LE in corso, esame di prossimi messaggi già preannunciati dal CdS, presentazione di specifiche iniziative parlamentari, ecc.).

Con una prima richiesta è stata avanzata l'opportunità di rafforzare le competenze dell'Autorità cantonale (però già oggi ancorate nelle vigenti norme di diritto federale [LPT, OPT] e cantonale) in materia di interventi fuori delle zone edificabili, nell'ottica di assicurare la necessaria uniformità di giudizio e un maggior controllo delle costruzioni.

Con una seconda richiesta è stato invece sollevato il quesito a sapere se non fosse opportuno esaminare la possibilità di estendere, nelle procedure ricorsuali, il potere d'esame del Tribunale cantonale amministrativo, allorché per l'applicazione di una norma l'istanza amministrativa inferiore gode di un potere di apprezzamento. Giusta l'art. 61 cpv. 2 LPAm il Tribunale amministrativo può infatti controllare l'esercizio di detto potere d'apprezzamento solo sotto il profilo del cosiddetto *eccesso* [che si verifica quando l'autorità supera i limiti dei poteri d'apprezzamento stabiliti dalla legge] o *abuso* [che si verifica quando l'apprezzamento ha luogo in dispregio dei principi generali del diritto] *di potere*, ovvero dell'*arbitrio* (si veda Borghi - Corti, *Compendio di procedura amministrativa ticinese*, N. 2d ad ar5t. 61 LPAm). Come detto, la Commissione ha però ritenuto di non poter, in questa sede, approfondire ulteriormente il tema, sia perché esula dagli specifici oggetti del presente Messaggio, sia perché tocca una problematica giuridico-istituzionale di rilievo e assai complessa, che esige ad ogni modo un esame di ampia portata, tenendo conto di tutte le possibili incidenze sul sistema ricorsuale.

7. MODIFICHE DELLA LEGGE CANTONALE SULLE FORESTE (LCFO)

Le modifiche di tale legge proposte nel Messaggio non richiamano alcuna particolare osservazione e sono condivise.

Nel corso dei lavori commissionali il Consiglio di Stato ha approfittato del pendente Messaggio per chiedere, con scritto del 01.02.2005, di procedere a due ulteriori limitate modifiche, indipendenti dai temi trattati nel presente Rapporto.

7.1 La prima riguarda l'art. 13 cpv. 1 LCFO, e trae la propria giustificazione dalla situazione di incertezza determinata da un caso giurisprudenziale a seguito del quale, stando al tenore del citato articolo, sembrerebbe determinante, ai fini della qualifica o meno di una via stradale quale strada forestale (e, quindi, per l'applicazione delle relative disposizioni in materia), un suo formale riconoscimento con decisione del Consiglio di Stato.

Nella realtà non si ritiene che il Legislatore abbia inteso stabilire a tal fine una siffatta condizione. Infatti l'art. 13 LCFO tratta della circolazione di veicoli a motore sulle strade forestali, e non tanto della qualifica di dette strade, e inoltre - e soprattutto - per la definizione quale strada forestale sono determinanti la legislazione federale e la consolidata giurisprudenza federale (e cantonale) in materia.

Per questi motivi, aderendo alla proposta del Consiglio di Stato, si propone di stralciare nella norma l'inciso relativo alla definizione di strade forestali da parte del Cantone.

7.2 La seconda modifica, dell'art. 29 cpv. 2, è un semplice adattamento di un rinvio ad altre norme, che corregge un'attuale incongruenza.

8. MODIFICHE DELLA LEGGE SULLE FUNI METALLICHE E DELLA LEGGE SUL DEMANIO PUBBLICO (LDP)

Le modifiche di tali leggi proposte nel Messaggio non richiamano alcuna particolare osservazione.

9. MODIFICHE DELLA LEGGE SULLE STRADE (LSTR)

Come esposto al precedente p.to 3, in ragione delle differenti problematiche e tempistiche d'esame riferite alla modifica della LStr, la Commissione presenterà separatamente, prossimamente, il proprio Rapporto su questa ulteriore componente del Messaggio (relatore: T. Arn).

Fino all'adozione di tale modifica (coordinata con la Lcoord) non appare proponibile applicare la Lcoord alle procedure regolate dalla LStr; si pensi per esempio all'incongruenza di affidare - peraltro solo per un breve periodo - i gravosi compiti stabiliti dall'art. 8 Lcoord al Tribunale di espropriazione, attualmente competente per l'approvazione dei progetti definitivi delle strade cantonali (art. 22 LStr) e comunali (art. 33 LStr).

Si rende pertanto necessario inserire nella Lcoord (vedi nuovo art. 16 cpv. 2 proposto nell'annesso decreto) una norma transitoria che stabilisca l'inapplicabilità di tale legge alla (attuale versione della) LStr (norma che verrà poi stralciata con l'entrata in vigore della modifica di quest'ultima legge).

10. CONCLUSIONI

La scrivente Commissione invita pertanto il Gran Consiglio a voler adottare i disegni di nuova legge rispettivamente di modifica di leggi vigenti come al progetto di decreto allegato.

Per la Commissione speciale per la pianificazione del territorio:

Luca Beretta Piccoli, relatore

Arigoni - Arn - Bergonzoli - Bobbià - Calastri -

David - Ferrari C. (con riserva) - Gobbi N. -

Maggi - Marra - Marzorini - Pellanda (con riserva) -

Piazzini - Rizza - Suter