

Rapporto al messaggio 3904

Della Commissione speciale per la pianificazione del territorio sul messaggio 18 marzo 1992 concernente l'istituzione del Tribunale della pianificazione del territorio

1. CONSIDERAZIONI GENERALI

Con messaggio n. 3904 del 18 marzo 1992, il Consiglio di Stato propone l'istituzione del Tribunale della pianificazione del territorio (TPT).

La proposta di istituire il TPT risponde a un preciso mandato che il Gran Consiglio aveva conferito al Governo al momento dell'adozione della legge cantonale di applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio del 23 maggio 1990 (LALPT).

Mandato che fissava anche un termine di due anni dall'entrata in vigore della LALPT, avvenuta il 13 novembre 1990, affinché il Governo formulasse una proposta in tal senso (art. 104 cpv. 1 LALPT).

Al di là dei limiti temporali entro i quali il Governo era tenuto ad agire si deve riconoscere che quest'ultimo ha adempiuto con sollecitudine e rigore il mandato conferitogli dal Gran Consiglio.

2. NEL MERITO

La Commissione speciale per la pianificazione del territorio ha esaminato attentamente il messaggio governativo e il disegno di legge concernente l'istituzione del Tribunale della pianificazione del territorio.

La proposta di istituire il TPT in quanto nuova camera di tre membri della sezione di diritto pubblico del tribunale d'appello è adeguata e viene pertanto condivisa.

In primo luogo perché il TPT viene assegnato alla massima istanza giudiziaria del Cantone.

In secondo luogo perché esso può far capo a magistrati già in carica e ad una struttura in esercizio.

Non va inoltre scordato che il TPT potrà beneficiare direttamente dell'esperienza acquisita dai giudici del Tribunale cantonale amministrativo, che è pure una camera della sezione di diritto pubblico del Tribunale d'appello, nel settore edilizio, pianificatorio e di protezione dell'ambiente.

La forma suggerita dal messaggio governativo è inoltre condivisa perché non comporta ulteriori problemi di carattere giuridico (l'istituzione a sé stante di un nuovo TPT avrebbe verosimilmente richiesto la modifica dell'art. 39 della Costituzione cantonale) ma anche e soprattutto per i motivi d'ordine pratico esposti nel messaggio.

In particolare si fa riferimento al confronto con altre possibilità a cui si poteva ipotizzare di demandare i ricorsi in seconda istanza (vedi messaggio governativo pagg. 4 e 5).

Per quanto concerne gli aspetti di carattere organizzativo e di dotazione del personale si condivide la proposta di prospettare il potenziamento della sezione di diritto pubblico con la nomina di due vice-cancellieri e di un/una funzionario/a amministrativo/a.

Considerato che attualmente per i lavori della Commissione speciale del Gran Consiglio in materia di confini giurisdizionali ed i ricorsi in materia di pubblica utilità, opera almeno un'unità amministrativa a tempo pieno v'è da ritenere che almeno una delle tre unità necessarie al funzionamento del nuovo TPT debba venir trovata attraverso una compensazione dal Dipartimento del Territorio.

Per quanto riguarda il diritto intertemporale e in particolare la proposta di demandare al nuovo TPT tutti i casi (compresi quelli relativi al tema particolare delle residenze secondarie) per i quali non sono ancora stati esperiti atti istruttori la Commissione esprime un giudizio sostanzialmente favorevole.

La proposta contenuta nel messaggio governativo è in ogni caso ritenuta più consona rispetto alle ipotesi di demandare al costituendo TPT solo i messaggi sui ricorsi presentati dal Governo dopo la sua istituzione oppure di demandare indiscriminatamente al TPT tutti gli incarti.

Nella seconda ipotesi occorrerebbe ripetere in tutto o almeno in parte l'istruttoria già esperita da parte della

Commissione speciale del Gran Consiglio, il che sarebbe causa di disagio e ulteriore ritardo per i cittadini e i comuni direttamente interessati.

Nella prima ipotesi non si può sottacere il crescente disagio che avverte il Legislativo ad adottare quelle decisioni che attualmente gli sono affidate. Inoltre volendo assolvere fino in fondo il proprio mandato, il Gran Consiglio si espone concretamente al rischio di effettuare un lavoro inutile: in effetti, dietro ricorso di un proprietario che invocasse una lesione dell' art. 6 cpv. 1 della Convenzione europea dei diritti dell' uomo, il Tribunale federale potrebbe anche annullare la risoluzione impugnata del Legislativo cantonale già per quel solo motivo se è vero che (come affermano autorevoli giuristi) l' art. 6 cpv. 1 di detta Convenzione torna applicabile anche in materia di adozione dei piani regolatori e che pertanto i proprietari devono poter portare le loro contestazioni davanti a un tribunale cantonale.

Viene pertanto condivisa la proposta di trasferire al nuovo TPT il maggior numero possibile dei ricorsi pendenti.

Sulle competenze delle diverse istanze ricorsuali si fa notare che l' autorità alla quale sono demandati i ricorsi in prima istanza rivede i fatti e il diritto mentre l' autorità alla quale sono demandati i ricorsi in seconda istanza rivede solamente il diritto (comprendente comunque l' abuso e l' eccesso di apprezzamento).

L' esame del Gran Consiglio, oltre alla violazione del diritto, si accentrava sovente anche sui temi riguardanti l' opportunità e la diversità di trattamento, sortendo a volte decisioni di carattere politico (nel senso più ampio del termine).

Con l' istituzione del TPT l' esame dei ricorsi si limiterà alla violazione del diritto.

Si rivolge pertanto un formale invito al Consiglio di Stato e al competente Dipartimento affinché ponga particolare attenzione al problema della responsabilità politica in occasione dell' esame preliminare e nell' approvazione definitiva dei Piani Regolatori comunali.

Attualmente (14 aprile 1992) sono pendenti 593 ricorsi in materia di piani regolatori comunali, così suddivisi:

- 21 con rapporti commissionali già sottoscritti
- 19 con rapporti commissionali già redatti
- 108 trattati a livello commissionale e in attesa della redazione del rapporto
- 66 per i quali è stato esperito il sopralluogo
- 36 riguardanti il tema particolare delle residenze secondarie (senza rapporto)
- 343 per i quali non è stato effettuato alcun atto istruttorio

Si condivide la proposta di demandare, al costituendo TPT i ricorsi per i quali non sono ancora stati esperiti atti istruttori (attualmente 343) ed i casi speciali delle residenze secondarie.

Su questo specifico tema si dirà nel commento ai singoli articoli del disegno di legge.

Il problema principale del diritto intertemporale è rappresentato dal periodo durante il quale verranno emesse sentenze sia dal Gran Consiglio che dal nuovo TPT

E' pertanto opportuno trovare dei rimedi affinché questo intervallo di tempo sia il più breve possibile.

Si propone pertanto di fissare l' entrata in funzione del nuovo TPT al primo di ottobre 1992 in modo che dopo un primo periodo di organizzazione possa realisticamente produrre le prime decisioni con l' inizio dell' anno 1993.

Entro la fine del corrente anno il Gran Consiglio dovrà compiere uno sforzo per evadere tutti i casi rimasti in sospeso e ancora di sua competenza, ritenuto che tutti i ricorsi che chiedono un azionamento in contrasto con le schede di Piano Direttore restano comunque sospesi (in base alle decisioni del GC sui PR di Sementina e Sant' Antonino) fino all' approvazione delle schede del Piano Direttore.

La proposta di istituire il TPT trova conferma nel rapporto sulle linee direttive e sul piano finanziario 1992-1995, edizione ottobre 1991, al capitolo riguardante i provvedimenti operativi per il funzionamento della giustizia, pto. 3.3., lett. C1, pag. 25.

Per quanto riguarda l' incidenza finanziaria si ribadisce la richiesta affinché almeno una delle tre nuove unità operative per il funzionamento del TPT sia trovata nel Dipartimento del Territorio, sensibilmente sgravato dalla trasmissione della competenza decisionale al TPT, le altre, in quanto possibile da altri Dipartimenti.

3. COMMENTO AI SINGOLI ARTICOLI

La Commissione si limita alle considerazioni riguardanti le modifiche apportate al disegno di legge, rinviando per il resto al già esaustivo messaggio governativo e riassumendo le osservazioni di carattere generale.

Articolo 1

nessun commento

Articolo 2

Art. 38 LALPT

la Commissione reputa pertinente la precisazione circa la cognizione del costituendo TPT, parificandola a quella del Tribunale amministrativo.

Questo può essere adito, a norma degli art. 61 e 62 LPamm, nei casi di violazione del diritto e di accertamento inesatto o incompleto dei fatti rilevanti per la decisione.

Tale latitudine di giudizio si addice sicuramente alla seconda istanza in materia di approvazione di piani regolatori, in quanto non apre la strada ad alcun sindacato di opportunità.

In questo modo viene rispettato il preciso mandato del legislatore il quale ha voluto attribuire al TPT una facoltà d' esame di legalità, con esclusione degli aspetti di opportunità (vedi rapporto della Commissione speciale LALPT, pag. 35).

Art. 62 cpv. 3 e art. 64 cpv. 1 LALPT

La concessione della proroga al termine di scadenza della zona di pianificazione era una carenza della LALPT.

Si approfitta di questa occasione per sanare la citata lacuna e nel contempo per concedere la possibilità di ricorso al TPT contro la proroga decisa dal Consiglio di Stato.

Si propone pertanto l' accettazione del testo dell' art. 2 così come proposto nel messaggio governativo.

Articolo 3

nessun commento

Articolo 4

nessun commento

Articolo 5

nessun commento

Articolo 6

cpv. 1: modifica redazionale:

"Con l' entrata in vigore della presente legge i ricorsi già presentati al Gran Consiglio per i quali ..."

cpv. 2; viene proposto dalla Commissione il seguente testo:

"Sono inoltre demandati al Tribunale della pianificazione del territorio tutti i ricorsi sulle residenze secondarie, indipendentemente dallo stadio in cui si trova la procedura".

La proposta di demandare i ricorsi sulle residenze secondarie al costituendo TPT è una decisione di carattere politico - organizzativo.

Da molto tempo la speciale Commissione del Gran Consiglio è confrontata con questi ricorsi che assommano attualmente a 36, per i quali gli atti istruttori si sono limitati nella presentazione dell' incarto in Commissione.

Anche se sono già stati avviati degli atti istruttori, i ricorsi concernenti le residenze secondarie non sono riconducibili agli altri ricorsi pendenti contro i piani regolatori.

Trattasi nella fattispecie di un tema prettamente giuridico dove in particolare si deve verificare se la normativa che limita o impedisce la proprietà come residenza secondaria è fondata su una valida base legale, se è nell' interesse pubblico, se è adatta allo scopo secondo il principio della proporzionalità e se rispetta i principi derivanti dall' art. 4 della Costituzione federale.

Schematicamente si può dire che i ricorsi sulle residenze secondarie sono riconducibili a un unico tema e non a 36

diversi casi come le statistiche sui ricorsi pendenti potrebbero far apparire. Per le ragioni sopracitate e per evitare possibili ricorsi al Tribunale federale per denegata giustizia da parte del Gran Consiglio si ritiene opportuno demandare anche i ricorsi sulle residenze secondarie al costituendo TPT.

Articolo 7

cpv. 1; nessun commento

cpv. 2; viene sostituito dal seguente testo:

"La legge entra in vigore con il 1° ottobre 1992".

Come già esposto al pto. 2 del presente rapporto si ritiene opportuno fissare un termine molto ristretto per l' entrata in funzione del TPT.

Questo per evitare il prolungarsi del periodo durante il quale vengano emesse contemporaneamente decisioni sia dal Gran Consiglio che dal nuovo TPT.

Per evitare questa lacuna, che per un certo periodo sarà comunque inevitabile, occorrerà che il Gran Consiglio adempia al suo mandato decidendo sui ricorsi a lui affidati entro la fine dell' anno in corso.

Parallelamente il TPT, dopo un primo periodo di organizzazione, dovrebbe emettere le prime decisioni a partire dall' inizio del prossimo anno

* * * * *

Per quanto precede e per quanto esposto nel messaggio governativo, si propone l' approvazione del disegno di legge annesso al presente rapporto con le modifiche proposte dalla Commissione.

Per la Commissione speciale per la pianificazione del territorio:

Bruno Lepori, relatore

Anastasi - Baccalà - Barelli - Benelli -

Bernasconi Benito - Bobbià - Brenni -

Catenazzi - Donadini Fiori - Früh - Genazzi -

Rossi - Salmina - Sergi.

Disegno di

LEGGE

concernente l' istituzione del Tribunale della pianificazione del territorio.

Il Gran Consiglio della Repubblica e Cantone Ticino

- visto il messaggio 18 marzo 1992 n. 3904 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

I.

La legge organica giudiziaria civile e penale del 24 novembre è 1910 modificata come segue:

Art. 26 quater lett. D (nuovo)

Una Camera della pianificazione del territorio (denominata Tribunale della pianificazione del territorio) composta di 3 membri che giudica le contestazioni attribuitele dalla legge.

II.

La legge cantonale di applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio del 23 maggio 1990 è modificata come segue:

Art. 38 (modificato)

1 Invariato.

2 Il ricorso è proponibile contro la violazione del diritto. Costituisce in particolare violazione del diritto:

- a) l'errata o la mancata applicazione di una norma stabilita dalla legge o risultante implicitamente da essa;
- b) l'apprezzamento giuridico erroneo di un fatto;
- c) l'eccesso e l'abuso di potere;
- d) la violazione di una norma essenziale di procedura.

3 Con il ricorso in esame può essere impugnato ogni accertamento inesatto o incompleto dei fatti rilevanti per la decisione.

4 Sono legittimati a ricorrere:

- a) il Comune;
- b) i già ricorrenti, per gli stessi motivi
- c) i proprietari dei fondi la cui situazione è stata modificata dalla decisione del Consiglio di Stato.

5 I ricorsi non hanno effetto sospensivo.

6 La procedura di ricorso è retta dalla legge di procedura per le cause amministrative.

Art. 62 cpv. 3 (modificato)

Il Consiglio di Stato, per fondati motivi, può concedere una proroga del termine di scadenza della zona di pianificazione. La proroga può essere concessa per ulteriori due anni al massimo; essa è intimata al proprietari interessati, al Comune ed è annunciata all'albo comunale, nel Foglio Ufficiale e nei quotidiani del Cantone.

Art. 64 cpv. 1 (modificato)

Entro quindici giorni dalla scadenza del termine di pubblicazione è dato ricorso al Consiglio di Stato contro la zona di pianificazione stabilita dal Comune ed al Tribunale della pianificazione del territorio contro la zona di pianificazione stabilita dal Consiglio di Stato; contro la proroga è dato ricorso al Tribunale della pianificazione del territorio entro quindici giorni dall'intimazione.

III.

La legge sulla conservazione del territorio agricolo del 19 dicembre 1989 è modificata come segue:

Art. 16 cpv. 3 (modificato)

Esse sono pubblicate per il periodo di 30 giorni presso la Cancelleria dei Comuni interessati. Entro quindici giorni dalla scadenza del termine di pubblicazione il Comune interessato e chiunque dimostri un interesse degno di protezione può ricorrere al Tribunale della pianificazione del territorio; il ricorso non ha effetto sospensivo.

IV.

Il decreto legislativo sulla protezione delle bellezze naturali e del paesaggio del 16 gennaio 1940 è modificato come segue:

Art. 8 cpv. 2 (modificato)

Contro le decisioni dell'ultima istanza amministrativa cantonale è dato ricorso al Tribunale della pianificazione del

territorio.

V.

La legge per la protezione dei monumenti storici ed artistici del 15 aprile 1946 è modificata come segue:

Art. 12 cpv. 2 (modificato)

Contro il decreto del Consiglio di Stato è dato ricorso al Tribunale della pianificazione del territorio.

VI.

Norma transitoria

1 Con l'entrata in vigore della presente legge, i ricorsi già presentati al Gran Consiglio per i quali non è ancora stato fatto alcun atto istruttorio sono demandati al Tribunale della pianificazione del territorio; gli altri ricorsi saranno decisi dal Gran Consiglio.

2 Sono inoltre demandati al Tribunale della pianificazione del territorio tutti i ricorsi sulle residenze secondarie, indipendentemente dallo stadio in cui si trova la procedura.

VII.

Entrata in vigore

1 Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

2 La legge entra in vigore con il primo ottobre 1992.