

Messaggio 3904

Concernente l'istituzione del Tribunale della pianificazione del territorio

Onorevoli signori,
Presidente e Consiglieri,

con il presente messaggio ci preghiamo illustrare il disegno di legge per l'istituzione del Tribunale della pianificazione del territorio (TPT).

1. STATO ATTUALE

Il 13 novembre 1990 è entrata in vigore la nuova legge cantonale di applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio (LALPT).

L'art. 38 di detta legge ha stabilito il principio secondo il quale contro le decisioni del Consiglio di Stato in materia di approvazione del piano regolatore comunale gli interessati hanno facoltà di ricorso al Tribunale della pianificazione del territorio.

Secondo le nuove normative il ricorso al TPT è proponibile contro la violazione del diritto e segnatamente:

- a) l'errata o la mancata applicazione della legislazione federale o cantonale in materia di pianificazione del territorio;
- b) l'eccesso e l'abuso di potere;
- c) l'accertamento inesatto e incompleto di fatti rilevanti;
- d) la violazione di una norma essenziale di procedura.

Si ricorderà che il tema è stato oggetto dell'iniziativa parlamentare 24 settembre 1984 dell'On. Emilio Catenazzi con la quale si mirava a rivedere l'attuale sistema che conferisce al Gran Consiglio la competenza di esaminare in seconda istanza i ricorsi in materia di approvazione dei piani regolatori comunali. Nella seduta del 26 maggio 1986, il Gran Consiglio, dopo ampie discussioni, rispose di rinunciare alle proprie competenze per delegarle al Tribunale cantonale amministrativo o a una commissione di pianificazione (Tribunale di pianificazione) composta di specialisti nel campo giuridico e pianificatorio, nominata dal Gran Consiglio (cfr. rapporto di minoranza del 14 maggio 1986).

Il Parlamento, con l'adozione della LALPT e ribadendo questa sua scelta precedente, ha incaricato lo scrivente Consiglio di proporre, entro due anni dall'entrata in vigore della legge, le norme legislative che regolano l'istituzione e il funzionamento del Tribunale della pianificazione del territorio; il Governo adempie pertanto a questo mandato sottoponendo al Gran Consiglio il presente messaggio.

2. PROCEDURA DI CONSULTAZIONE

Nell'autunno scorso il Governo aveva autorizzato l'allora Dipartimento di giustizia ad avviare una procedura di consultazione presso i partiti politici, presso il Tribunale d'appello e gli altri enti interessati sulla base di un progetto elaborato da questo Dipartimento nell'ottobre 1991 e che prevedeva sostanzialmente, per l'esame dei ricorsi in materia di piani regolatori, l'istituzione presso la Sezione di diritto pubblico del Tribunale di appello di una nuova Camera della pianificazione del territorio, denominata Tribunale della pianificazione del territorio, composta di tre membri. Nel contempo, quale norma transitoria, si suggeriva di adottare la soluzione secondo cui i ricorsi presentati contro i piani regolatori approvati dal Consiglio di Stato prima dell'entrata in vigore delle norme istituenti il TPT sarebbero stati sottoposti alle disposizioni applicabili al momento della relativa decisione governativa, ossia detti ricorsi sarebbero stati esaminati ancora dal Gran Consiglio.

Si può dire che la scelta fatta in punto alla nuova struttura del TPT, quale nuova Camera della Sezione di diritto pubblico del Tribunale d'appello, abbia trovato un'adesione quasi unanime da

parte degli enti interpellati, per cui la stessa viene in questa sede confermata. Diverso invece il riscontro circa la soluzione da adottare per quanto riguarda la fase transitoria, e in particolare la trattazione delle pratiche giacenti davanti al Gran Consiglio e alla Commissione speciale dei confini giurisdizionali e dei ricorsi in materia di pubblica utilità, infatti quasi tutte le osservazioni pervenute giudicano inopportuna la soluzione in un primo tempo prospettata, e ciò per ragioni di sicurezza giuridica, di uniformità di prassi e di tutela dei diritti dei cittadini. Di conseguenza abbiamo modificato la precedente impostazione, suggerendo di inserire una nuova norma transitoria che preveda la competenza del TPT per tutti i ricorsi per i quali non è stato effettuato alcun atto istruttorio da parte della suddetta Commissione speciale del Gran Consiglio al momento dell' entrata in vigore delle nuove disposizioni.

3. RAGIONI DELL' ISTITUZIONE DI UNA NUOVA CAMERA DELLA SEZIONE DI DIRITTO PUBBLICO DEL TRIBUNALE DI APPELLO

L' istituzione, mediante la modificazione dell' art. 26 quater della legge organica giudiziaria civile e penale (LOG), di una nuova Camera, composta di tre giudici, presso la Sezione di diritto pubblico del Tribunale di appello e l' attribuzione a quest' ultima delle competenze ricorsuali attualmente spettanti al Gran Consiglio presenta indubbi vantaggi.

Innanzitutto non pone particolari problemi d' ordine costituzionale, perché il Tribunale d' appello, ove è inserita, è esplicitamente previsto dalla Costituzione cantonale.

Inoltre, la nuova Camera si inserisce in una struttura ampiamente collaudata, perché un' altra Camera, ossia il Tribunale cantonale amministrativo, già dispone di una notevole esperienza in materia di pianificazione, di indipendenza di giudizio e di continuità degli indirizzi giurisprudenziali.

Appare per altro verso giustificato attribuire questi compiti ad un organismo di soli giuristi, perché la cognizione del TPT è limitata alla violazione del diritto e all' accertamento inesatto o incompleto della fattispecie, ad esclusione di qualsiasi giudizio di opportunità, cosicché le questioni tecniche rivestono un' importanza piuttosto secondaria. Le norme procedurali consentiranno comunque, in casi eccezionali e particolari, di far capo alla consulenza esterna di esperti o periti designati di volta in volta dal TPT.

Del resto ancora il Tribunale cantonale amministrativo è già attualmente autorità di ricorso di seconda istanza in materia di piani regolatori cantonali fondati sulla legislazione posta a protezione delle bellezze naturali e del paesaggio (cfr. art. 8 cpv. 2 DLBN).

Per quanto riguarda gli aspetti di carattere organizzativo e di dotazione di personale, la consultazione, in particolare la risposta del Tribunale d' appello, ha evidenziato due possibili vie da seguire: l' una, ossia quella scelta a titolo principale dal Tribunale, consistente nell' aumentare da 20 a 21 il numero dei magistrati, con adeguato potenziamento di personale (1, eventualmente 2 vice-cancellieri). La seconda prevede di lasciare invariato il numero dei magistrati e di procedere alla designazione di 4 vice-cancellieri, ai quali competerebbe in larga misura il compito di estensori materiali delle sentenze in materia di piani regolatori.

A proposito di queste richieste di potenziamento va ricordato che lo scorso 2 novembre 1990 sono entrate in vigore le disposizioni della LOG riguardanti la ristrutturazione del Tribunale di appello con l' aumento da 17 a 20 del numero dei magistrati che lo compongono e con la suddivisione dello stesso nella Sezione di diritto civile, nella Sezione di diritto pubblico e nel Tribunale penale cantonale. Si osserva in quest' ambito che la Sezione di diritto pubblico è ora composta da 9 magistrati, ossia due in più rispetto alla precedente situazione, anche se nella stessa Sezione è pure stata inglobata la Camera dei ricorsi penali, che comunque sarà sgravata di parte della sue attuali incombenze con l' entrata in vigore della riforma urgente del Codice di procedura penale (allo stadio di avanzata trattazione commissionale), la quale prevede l' istituzione della nuova figura del giudice dell' istruzione e dell' arresto.

Se, da un lato, è vero che la commissione della legislazione, nel rapporto 13 aprile 1990 relativo alla ristrutturazione del Tribunale di appello, ha inserito l' osservazione secondo cui l' aumento a venti unità del numero dei magistrati era "veramente un minimo necessario affinché le cause possano venire evase con quel minimo di tempestività che si addice a una giustizia che possa

ancora definirsi tale in un Paese civile", dall' altro è altrettanto vero che il rapporto attualmente esistente tra l' organico dei magistrati (20) e quello dei vice-cancellieri (10) consente ancora di procedere ad un aumento del numero di quest' ultimi.

Questo stato delle cose dovrebbe scongiurare la paventata perdita di controllo dei giudici sulle singole decisioni non mettendo quindi in pericolo l' elevata qualità dei giudizi.

Tenendo conto del numero dei ricorsi presentati negli ultimi anni in materia di piani regolatori, appare inizialmente giudizioso prospettare il potenziamento della Sezione di diritto pubblico con la nomina di due vice-cancellieri e di una funzionaria amministrativa.

Il CdS tenterà di reperire queste unità trovando formule di compensazione interna (in particolare facendo capo alle unità amministrative che oggi operano a vantaggio della Commissione del Gran Consiglio).

Per quanto concerne gli aspetti di carattere logistico il nuovo personale potrà trovare posto presso il Palazzo di giustizia di Lugan.

Nell' ambito dei lavori preparatori di questo messaggio, sono state studiate e valutate le seguenti altre possibilità che sono poi state in un secondo tempo abbandonate:

- il Tribunale cantonale amministrativo come tale non viene proposto quale organismo di ricorso in questa materia innanzitutto per motivi formali da ricercare nella circostanza secondo la quale la LALPT si è espressa in principio per la istituzione di un nuovo TPT; in secondo luogo si è voluto lasciare la possibilità di chiamare a far parte del TPT anche i giudici che non necessariamente fanno parte del Tribunale cantonale amministrativo.

- E' stata pure abbandonata l' idea di istituire una commissione di ricorso in materia di pianificazione; infatti, ad oltre 20 anni di distanza dall' abolizione della commissione dell' amministrativo, istituire una nuova istanza di ricorso, pure organizzata sottoforma di commissione, è atto che non può non suscitare qualche dubbio. In effetti, una simile commissione, che dovrebbe essere designata dal Gran Consiglio, sarebbe chiamata a fungere, per delega parlamentare, da vero e proprio organo giurisdizionale, senza tuttavia assurgere a dignità di Tribunale. I vantaggi derivanti dall' alto grado di preparazione dei suoi membri verrebbero verosimilmente annullati dalle minori garanzie di imparzialità e di continuità degli indirizzi giurisprudenziali, che i medesimi commissari, operanti a tempo parziale e pertanto esposti a condizionamenti esterni più o meno percettibili, sarebbero in grado di offrire.

- E' stata valutata anche la possibilità di istituire un TPT di nuova organizzazione e concezione, completamente staccato dal Tribunale di appello e da ogni altro organo giudiziario esistente; ciò avrebbe caratterizzato una novità assoluta a livello svizzero con non indifferenti oneri finanziari derivanti dalle necessità logistiche e di personale; inoltre a questo stadio appare comunque difficile stabilire se il carico di lavoro prospettabile possa giustificare l' istituzione di un simile nuovo Tribunale.

- E' stata analizzata pure l' eventualità di assegnare le nuove competenze agli esistenti Tribunali delle espropriazioni; la soluzione, che comunque avrebbe comportato un adeguamento di personale presso le due giurisdizioni sopracenerina e sottocenerina, è inopportuna perché non garantirebbe una prassi unitaria a livello cantonale in questa materia di fondamentale importanza.

- Oggetto di approfondimento è stata anche l' istituzione di un unico Tribunale fondiario cantonale (parificato di grado al Tribunale di appello) in cui potrebbero confluire tutte le competenze che già incombono agli attuali Tribunali di espropriazione, oltre a quelle inerenti ai ricorsi in materia di pianificazione del territorio; anche questa soluzione non viene qui ripresa, poiché da un lato gli attuali Tribunali delle espropriazioni funzionano egregiamente e una loro ristrutturazione avrebbe rappresentato qualche rischio o perlomeno qualche difficoltà ulteriore per il loro funzionamento; dall' altro perché l' unificazione di questi due organi giudiziari avrebbe anche in questo caso sicuramente comportato nuove necessità logistiche e di personale.

4. MODIFICAZIONE DI DISPOSIZIONI VIGENTI

Con questo messaggio proponiamo inoltre l' adeguamento dell' art. 38 LALPT inserendovi nei cpv. 2 e 3 per ragioni di chiarezza e di sicurezza del diritto, l' attuale formulazione dell' art. 61 cpv. 2 e dell' art. 62 della legge di procedura per le cause amministrative, la cui applicazione già offre principi giurisprudenziali collaudati.

Inoltre, per quanto concerne in modo particolare l' art. 38 cpv. 2 lett. a) si suggerisce di togliere il riferimento alla legislazione federale o cantonale in materia di pianificazione del territorio, prospettando una formulazione più ampia che possa tener conto di nuove esigenze legislative (ad esempio l' attuale testo non tiene conto della legislazione federale in materia di protezione dell' ambiente).

Il nuovo cpv. 6 dell' art. 38 LALPT stabilisce che la procedura di ricorso è retta dalla legge di procedura per le cause amministrative.

Il Consiglio di Stato ritiene che al costituendo TPT debbano, in principio, essere demandati tutti i ricorsi su oggetti attinenti alla materia pianificatoria. Questo d' un canto per far sì che il Tribunale possa concretamente esercitare la sua funzione di ultima istanza cantonale in materia, e d' altro canto per garantire una continuità giurisprudenziale.

Di conseguenza, si propone innanzitutto con questo messaggio di assegnare al TPT la competenza, ora attribuita al Tribunale cantonale amministrativo, di esaminare i ricorsi di seconda istanza in materia di piani regolatori cantonali fondati sulla legislazione posta a protezione delle bellezze naturali e del paesaggio, modificando l' art. 8 cpv. 2 DLBN.

In secondo luogo postuliamo la modificazione dell' art. 12 cpv. 2 della legge per la protezione dei monumenti storici ed artistici, assegnando al TPT, e non più al Gran Consiglio, la competenza di statuire sui ricorsi contro i decreti del Governo che stabiliscono zone di protezione a tutela di monumenti storici ed artistici.

Si osserva a questo proposito che in questa materia resta intatta la competenza del Tribunale cantonale amministrativo ad esaminare i ricorsi di seconda istanza contro le decisioni del Consiglio di Stato che prescrivono le distanze e le misure all' interno delle zone di protezione, trattandosi nella fattispecie di questioni di evidente natura edilizia (art. 12 cpv. 4 della legge per la protezione dei monumenti storici ed artistici).

In terzo luogo si giustifica pure il trasferimento al TPT della competenza di giudicare i ricorsi presentati contro le zone di pianificazione stabilite dal Consiglio di Stato, giusta gli art. 58 e segg. LALPT. La giurisdizione del TPT appare opportuna d' un canto perché la tematica è di spiccata natura pianificatoria, e dall' altro perché il TPT, statuendo sui ricorsi di seconda istanza in materia di piani regolatori, già affronta i vincoli pianificatori definitivi derivanti ad esempio da particolari azionamenti. Si propone pertanto la modificazione degli art. 64 cpv. 1 LALPT e 16 cpv. 3 della legge sulla conservazione del territorio agricolo.

Da ultimo, dovendo procedere ad una modifica della LALPT, si suggerisce di fissare in tale legge la facoltà di ricorrere contro il decreto di proroga del termine di scadenza della zona di pianificazione stabilito dal Consiglio di Stato, giusta l' art. 62 cpv. 3 LALPT. In effetti tale proroga implica per i proprietari coinvolti il blocco dei loro fondi per un ulteriore periodo di tempo. Proprio l' incisività della proroga che esplica i medesimi effetti della zona di pianificazione (anche se per un lasso di tempo limitato a due anni) giustifica l' esplicita fissazione di un diritto di ricorso, presumibilmente tralasciato a causa di una svista in fase di elaborazione della LALPT.

5. DIRITTO INTERTEMPORALE

Attualmente (gennaio 1992) sono pendenti davanti al Gran Consiglio 540 ricorsi in materia di piani regolatori comunali, così suddivisi:

- 21 con rapporti commissionali già sottoscritti;
- 19 con rapporti commissionali 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);
- 290 per i quali non è stato effettuato alcun atto istruttorio.

Per completare il quadro di carattere statistico, appare opportuno evidenziare come negli anni 1990 e 1991 vi sia stata una flessione del numero dei ricorsi presentati annualmente, avvicinandoci alle risultanze medie degli anni 1981-1984 ed in ogni caso scendendo, nel 1991, al di sotto della soglia delle 100 unità, come risulta dai seguenti dati:

- 1981: 91;
- 1982: 34;
- 1983: 63;

- 1984: 74;
- 1985: 183;
- 1986: 187;
- 1987: 109;
- 1988: 211;
- 1989: 155;
- 1990: 116;
- 1991: 92;

Come detto in ingresso, la norma in un primo tempo proposta nell' ambito della procedura di consultazione ha suscitato qualche critica; dopo aver riesaminato la questione, riteniamo che da un lato, optando per la citata soluzione inizialmente suggerita, ci troveremmo confrontati per un periodo di tempo relativamente lungo con due autorità (TPT e Gran Consiglio) che giudicherebbero la stessa materia; dall' altro, con la trasmissione indiscriminata di tutti gli incarti al nuovo TPT, occorrerebbe ripetere in tutto o in parte l' istruttoria già esperita da parte del Gran Consiglio (trattasi ,di 250 casi), il che cagionerebbe anche disagi e ritardi per i cittadini direttamente interessati.

Si propone quindi, analogamente a quanto avvenuto in occasione della creazione della nuova Sezione 6 della Pretura di Lugano nel 1985, di trasmettere al costituendo TPT i casi per i quali non sono ancora stati esperiti atti istruttori (attualmente 290) .

6. CONSEGUENZE DI NATURA FINANZIARIA E RELAZIONE CON LE LINEE DIRETTIVE E IL PIANO FINANZIARIO

La presente proposta corrisponde a quanto previsto dal progetto delle linee direttive del Consiglio di Stato, edizione luglio 1991, al capitolo riguardante il funzionamento della giustizia, p.to 3.2.3, lett. C 1, pag. 23.

Dal profilo finanziario il potenziamento del personale richiesto, ivi compresi gli oneri sociali, comporta un aumento della spesa a gestione corrente di fr. 300'000.--.

Vogliate gradire, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, l' espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, P. Martinelli

Il Cancelliere, A. Crivelli

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:

Articolo 1

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.

Articolo 2

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 ai 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.

Articolo 3

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.

Articolo 4

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.

Articolo 5

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.

Articolo 6Norma transitoria

Con l' entrata in vigore della presente legge, i ricorsi già presentati al Gran Consiglio nei 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.

Articolo 7Entrata 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 Il Consiglio di Stato fissa la data dell' entrata in vigore della legge.