

**Messaggio
concernente una revisione della legge federale
sulla pianificazione del territorio (LPT)**

del 30 maggio 1994

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di revisione della legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (RS 700).

Simultaneamente, vi proponiamo di togliere di ruolo il seguente intervento parlamentare:

1993 P 92.3034 Diritto per i proprietari di urbanizzare i terreni edificabili
(N 3.6.93, Gysin)

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

30 maggio 1994

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Stich

Il cancelliere della Confederazione, Couchepin

Compendio

Entrata in vigore il 1° gennaio 1980, la legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT) ha dato buoni risultati pur manifestando alcune debolezze in materia d'esecuzione. In determinati settori parziali si è però fatta sentire la necessità di procedere a revisioni puntuali.

Da un canto il Consiglio federale propone una modificazione del diritto d'urbanizzazione, nell'intento di rafforzare l'iniziativa privata nella pianificazione del territorio e incoraggiare il rinnovamento dell'economia di mercato. Il disegno di modificazione prevede di trasformare in obbligo la possibilità di cui dispongono attualmente i Cantoni di accordare ai proprietari fondiari il diritto di urbanizzare da sé i loro fondi. La revisione stabilisce inoltre chiaramente che il proprietario fondiario ha il diritto a un'urbanizzazione tempestiva dei fondi edificabili.

D'altro canto formula proposte volte a semplificare, accelerare e coordinare le procedure d'autorizzazione per edifici e impianti. Pertinenti iniziative a livello federale non sono soltanto oggetto della presente revisione. Il Consiglio federale ha parallelamente dato mandato al suo organo di controllo amministrativo (CCF) di elaborare un rapporto sui progetti di grande portata e d'incidenza territoriale, centrato sulle procedure d'autorizzazione federali. Anche nell'ambito delle revisioni in corso del diritto procedurale e di leggi speciali è prestata particolare attenzione a tali questioni. La presente revisione della LPT ha per scopo di fissare nell'ambito dell'attuale ripartizione delle competenze principi applicabili alle procedure di diritto cantonale e alle autorità federali che vi partecipano.

La regolamentazione proposta obbliga i Cantoni a stabilire termini per tutte le procedure necessarie per costruire o trasformare edifici o impianti. Allo scopo di evitare decisioni contraddittorie e doppioni, sono inoltre enunciate esigenze minime per la coordinazione dell'autorizzazione edilizia con altre decisioni relative alla costruzione e trasformazione di edifici o impianti. Queste esigenze minime conseguono dalla prassi del Tribunale federale: viene postulato il diritto a decisioni esenti da contraddizione. Si tratta inoltre di designare un'autorità responsabile della coordinazione che diriga la procedura, provveda alla pubblicazione delle istanze, alla coordinazione delle singole decisioni e della notificazione delle stesse. Le disposizioni di coordinazione sono inoltre dichiarate applicabili per analogia alla procedura dei piani d'utilizzazione. I Cantoni sono liberi di andare oltre e di introdurre il modello di concentrazione già al primo livello della procedura d'autorizzazione. Per la procedura di ricorso, però, è prescritto che siano previste autorità uniche di ricorso presso cui impugnare le decisioni delle autorità cantonali.

1 Diritto d'urbanizzare (art. 19 cpv. 3)

11 Generalità

111 Situazione iniziale

Il diritto d'urbanizzare è da sempre parte integrante della legislazione sulla pianificazione del territorio. Già il disegno del 1972 di legge sulla pianificazione del territorio considerava l'urbanizzazione premessa per il rilascio dell'autorizzazione edilizia; imponeva al Comune l'obbligo di urbanizzare, riconoscendogli però il diritto di prelevare relativi contributi. Giusta la legge del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (LPT; RS 700), attualmente in vigore, i Comuni provvedono tempestivamente ad urbanizzare le zone edificabili (art. 19 cpv. 2 LPT) e un'autorizzazione edilizia può essere rilasciata soltanto se il fondo è urbanizzato (art. 19 cpv. 1 e art. 22 LPT).

Il diritto cantonale, infine, può prevedere che i proprietari fondiari provvedano da sé all'urbanizzazione dei fondi (art. 19 cpv. 3 LPT). Questa disposizione non è tuttavia stata concretizzata ovunque e le disposizioni emanate nei singoli Cantoni mostrano diverse possibilità di soluzione: nei Cantoni GL, FR e NE, il consiglio comunale può demandare a privati l'edificazione di tutti o di singoli impianti d'urbanizzazione; nei Cantoni SG, NE e SH si rinvia esplicitamente a un programma d'urbanizzazione dell'ente pubblico o a una procedura per il piano di quartiere; nei Cantoni AI e ZG gli impianti d'urbanizzazione possono essere affidati a privati per l'attuazione; BE, AR e JU, infine, possono lasciare all'iniziativa del proprietario fondiario sia la pianificazione come anche l'edificazione degli impianti.

Secondo i risultati dello stato dell'urbanizzazione relativi a 23 Cantoni, non risulta che vi sia a livello federale oggi un ritardo effettivo a tale proposito; 18 129 ettari sono già pronti per la costruzione e 27 399 ettari lo saranno entro un termine di 5 anni, il che corrisponde rispettivamente al 19 per cento e al 29 per cento del comprensorio edificato finora. Ciò non impedisce tuttavia che la realizzazione tempestiva di importanti progetti edilizi sia ripetutamente ostacolata dalla carenza di una sufficiente urbanizzazione. L'insistenza a livello politico per maggiori possibilità di urbanizzazione privata è pertanto dovuta in primo luogo a lacune locali in tale ambito.

112 Risultati della procedura preliminare

Il progetto parziale del nuovo diritto d'urbanizzazione posto in consultazione si basava da un canto sulla competenza della Confederazione in materia di pianificazione del territorio, (art. 22^{quater} cpv. 1 della Costituzione federale [Cost.]) e, dall'altro, sull'articolo 34^{sexies} capoverso 3 Cost. concernente la costruzione di abitazioni e che accorda ampie facoltà alla Confederazione. L'avamprogetto conteneva alcune modificazioni della LPT e della legge federale

del 4 ottobre 1974 che promuove la costruzione di abitazioni e l'accesso alla loro proprietà (RS 843). Le proposte di revisione concernevano segnatamente la fissazione di tappe d'urbanizzazione all'interno delle zone edificabili, il diritto accordato ai proprietari fondiari di urbanizzare da sé i fondi nel corso della prima tappa, la fissazione di un termine per l'esecuzione dei lavori nonché, infine, i contributi d'urbanizzazione.

In diversi punti l'avamprogetto è stato profondamente contestato. Per quanto concerne le disposizioni sul diritto dei privati d'urbanizzare, la maggior parte dei Cantoni ha formulato critiche importanti rilevando che:

- disposizioni a livello federale a questo proposito non sarebbero necessarie;
- la competenza della Confederazione giusta l'articolo 22^{quater} Cost. sarebbe a questo proposito superata,
- il progetto potrebbe creare confusione a livello cantonale e comunale;
- il progetto conterrebbe disposizioni imprecise;
- tale progetto potrebbe generare una serie di revisioni e nuovi compiti, ecc.

Anche se una veduta globale a livello nazionale sullo stato dell'urbanizzazione fornisce un'immagine soddisfacente, permangono tuttora importanti esigenze di revisione. Abbiamo quindi deciso di mantenere una modificazione della LPT per quanto concerne il diritto d'urbanizzazione, ma di far rielaborare completamente e semplificare l'avamprogetto.

113 Grandi linee della nuova regolamentazione

La presente revisione si limita alla modificazione di un'unica disposizione (art. 19 cpv. 3 LPT). Vista la ferma opposizione riscontrata, rinunciamo a una nuova disposizione di diritto federale in merito all'urbanizzazione a tappe e ai contributi d'urbanizzazione. Abbiamo inoltre rinunciato a introdurre nel disegno disposizioni relative alle competenze per la concessione dei crediti d'attuazione degli impianti d'urbanizzazione, contrariamente alle esigenze del postulato del gruppo PDC (92.3599, cfr. n. 114). Ci sembra materialmente sensato rilasciare obbligatoriamente con il piano d'utilizzazione l'autorizzazione delle spese per una prima fase d'urbanizzazione come previsto, per esempio, dal paragrafo 92 capoverso 2 della legge sulla pianificazione e sull'edilizia (Planungs- und Baugesetz) del Canton Zurigo. L'istituzione di pertinenti basi legali spetta tuttavia ai Cantoni. Prevedere nel diritto federale un obbligo di procedere ad un siffatto disciplinamento rappresenterebbe dal profilo politico un'irrealizzabile ingerenza nell'autonomia organizzativa dei Cantoni. Per questo motivo il nostro Collegio vi rinuncia.

L'urbanizzazione tempestiva è e resterà compito dell'ente pubblico. La modificazione dell'articolo 19 capoverso 3 LPT si propone tuttavia di migliorare la posizione dei proprietari fondiari nel caso l'ente pubblico dovesse mancare al proprio dovere. Il diritto federale conferisce ai proprietari la facoltà di difendersi in qualità di parte in una procedura giuridica contro remore dell'ente pubblico. Se esistono le condizioni legali per l'attuazione dell'urbanizzazione, essi possono inoltre essere autorizzati ad eseguire i lavori o ad anticiparne le spese necessarie.

Con la modificazione proposta dell'articolo 19 capoverso 3 viene soddisfatto il seguente intervento che può dunque essere tolto di ruolo:

1993 P 92.3034 Diritto per i proprietari di urbanizzare i terreni edificabili (N 3.6.93, Gysin)

12 **Commento**

Le zone edificabili sono urbanizzate tempestivamente dall'ente pubblico. Il diritto cantonale disciplina i contributi dei proprietari fondiari (art. 19 cpv. 2 LPT). I Cantoni disciplinano competenza e procedura (art. 25 cpv. 2 LPT). La revisione proposta dell'articolo 19 capoverso 3 non modifica di massima tali principi. Già il diritto vigente permette ai Cantoni di autorizzare i proprietari fondiari d'urbanizzare il proprio fondo secondo i piani approvati dall'ente pubblico.

La ridefinizione del capoverso 3 intende chiarire che l'articolo 19 LPT non si rivolge soltanto all'ente pubblico. Si vuole piuttosto accordare espressamente al proprietario fondiario il diritto privato d'urbanizzare qualora l'ente pubblico non adempia l'obbligo centrale d'urbanizzare tempestivamente la zona edificabile (art. 19 cpv. 2 LPT). Nel caso l'ente pubblico resti inattivo, il proprietario fondiario può intraprendere da sé le misure necessarie al fine di provvedere a un'urbanizzazione tempestiva che soddisfi le sue esigenze. Il diritto all'urbanizzazione privata disciplinato nel capoverso 3 riconosce dunque al proprietario privato che intende costruire il diritto a un'urbanizzazione tempestiva. La possibilità dell'urbanizzazione privata permette quindi al proprietario di raggiungere l'obiettivo *in modo essenzialmente più rapido* che non dovendo costringere l'ente pubblico all'urbanizzazione, ricorrendo a vie legali.

Il diritto cantonale e la pianificazione d'urbanizzazione dell'ente pubblico devono precisare il programma temporale dell'urbanizzazione. La pianificazione temporale deve orientarsi sugli obiettivi e sui principi della pianificazione della LPT ed è in stretto rapporto con l'articolo 15 lettera b LPT. Un'urbanizzazione è tempestiva se si fonda su una pianificazione d'urbanizzazione che corrisponde ai principi della LPT.

Come già nel diritto vigente, i proprietari fondiari hanno la possibilità di allestire da sé piani d'urbanizzazione e d'introdurli nella procedura della pianificazione d'urbanizzazione. Tali piani privati avevano finora effetto in virtù del diritto federale soltanto nell'ambito della partecipazione giusta l'articolo 4 LPT. L'autorità di ricorso potrà d'ora innanzi impiegare questi piani nella procedura di ricorso come base per le disposizioni nel caso di remora o inattività dell'ente pubblico. Tali disposizioni possono sfociare nell'approvazione dei piani presentati, dopo che questi hanno seguito la procedura di pianificazione.

A proposito dell'allestimento degli impianti d'urbanizzazione, il disegno di revisione impone d'ora in poi una prassi che i Cantoni potevano introdurre finora su base volontaria: se l'ente pubblico è in ritardo, il proprietario fondiario può eseguire autonomamente i lavori d'urbanizzazione. Viene così resa possi-

bile l'urbanizzazione nei casi in cui l'organo competente nega il credito previsto per l'esecuzione dell'urbanizzazione. Questo diritto è applicabile direttamente, secondo il diritto federale, anche se il diritto cantonale deve disciplinare numerose questioni connesse: termine e modalità dell'assunzione di diritti e obblighi da parte dell'ente pubblico, possibilità di allacciamento coi vicini, questioni concernenti l'espropriazione e simili.

Il proprietario fondiario non può iniziare a piacimento l'edificazione degli impianti d'urbanizzazione. A tal fine egli riceve, dietro richiesta, l'autorizzazione dell'autorità competente qualora siano soddisfatte tutte le premesse legali ed esistano di conseguenza i piani essenziali, le autorizzazioni (autorizzazione edilizia) e i diritti (segnatamente la proprietà o le servitù necessarie) e per quanto l'ente pubblico sia in mora. I piani dettagliati sono da trasmettere per esame prima dell'esecuzione qualora non dovessero fare oggetto della procedura d'autorizzazione.

Se l'attuazione dell'urbanizzazione fallisce perché l'organo competente dell'ente pubblico non ha concesso il credito, potrebbe essere più ragionevole per tutti gli interessati che il proprietario fondiario si limitasse ad anticipare le spese dell'urbanizzazione e lasciasse l'esecuzione dei lavori edilizi allo stesso ente pubblico. La menzione nella versione riveduta, dell'anticipazione delle spese deve permettere all'ente pubblico moroso di eseguire i lavori d'urbanizzazione di cui sono state anticipate le spese senza dover pronunciare una decisione sulla concessione del credito.

Visto che il Tribunale federale tratta le controversie relative all'articolo 19 LPT unicamente nell'ambito della procedura di ricorso di diritto pubblico (art. 34 cpv. 3 LPT), è compito dei Cantoni di strutturare la procedura in modo da rispettare le esigenze poste dall'articolo 6 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo (CEDU; RS 0.101).

2 Semplificazione, accelerazione e coordinazione delle procedure d'autorizzazione (art. 25 cpv. 1^{bis}, 25a e 33 cpv. 4)

21 Generalità

211 Situazione iniziale

Nell'edificazione di edifici e impianti vigono oggi condizioni quadro segnate da uno sviluppo fortemente contraddittorio: da un canto la legislazione è stata costantemente aggiornata e raffinata per far fronte ai conflitti d'utilizzazione, ai rischi tecnologici e ai pericoli ambientali in continuo aumento; tale complessità delle basi legali si ripercuote spesso sulla procedura d'autorizzazione. D'altro canto il succedersi degli eventi economici e sociali ha conosciuto negli ultimi tempi una forte accelerazione. Infrastrutture statali e investimenti dell'economia privata devono poter essere – tale è la richiesta – realizzati in tempi brevi. Procedure troppo lunghe, complicate e senza coordinamento comporterebbero il pericolo che lo Stato non potrebbe più o soltanto in misura insufficiente adempiere i propri compiti e che l'economia potrebbe, soprattutto nei con-

fronti dell'estero, perdere capacità concorrenziale. La necessità di agire a livello normativo in materia di coordinamento è divenuta attuale soprattutto in seguito alla decisione del Tribunale federale nel caso «Chrüzlen» (DTF 116 Ib 50 segg.). L'alta istanza giudiziaria deduceva dalla Costituzione federale la norma secondo la quale l'applicazione della legge doveva essere coordinata quanto alla materia qualora per la realizzazione di un progetto si dovessero applicare diverse prescrizioni di diritto materiale, tra le quali esiste uno stretto rapporto logico. Tale decisione ha provocato una vivace discussione nella dottrina e ha giustamente indotto diversi Cantoni (segnatamente AG, JU, SO, UR, VD – BE e SG ancora in corso) ad adeguare la propria legislazione.

La questione concernente le complesse e insufficientemente coordinate procedure d'autorizzazione per edifici e impianti ha già provocato, a livello federale, una moltitudine di interventi parlamentari, dei quali i seguenti sono già stati accolti da almeno una Camera:

- | | |
|----------------|--|
| 1990 P 90.585 | Procedura d'autorizzazione per costruzioni e impianti d'importanza regionale e nazionale (N 5.10.90, Portmann) |
| 1990 P 90.854 | Snellimento delle procedure amministrative (N 14.12.90, Leuba) |
| 1991 P 91.3168 | Snellimento delle procedure d'autorizzazione per costruzioni pubbliche e private (S 12.12.91, Delalay) |
| 1992 P 92.3228 | Snellimento della procedura di rilascio del permesso di costruzione per piccoli progetti (N 9.10.92, Meyer Theo) |
| 1993 M 93.3016 | Procedura d'autorizzazione di progetti (S 10.12.92, Commissione delle costruzioni pubbliche del Consiglio degli Stati; S 2.3.93) |
| 1993 P 93.3241 | Capacità concorrenziale dell'economia svizzera (N 8.10.93, Commissione economia e tasse del Consiglio nazionale) |
| 1993 M 92.3467 | Per una netta ripartizione dei compiti d'esecuzione tra Cantoni e Confederazione (S 17.6.93, Bloetzer) |
| 1993 M 92.3599 | Miglioramento delle condizioni quadro (N 1.12.93, gruppo democratico cristiano) |

Abbiamo già previsto il trattamento di tale richieste nel programma d'incoraggiamento dell'esecuzione LPT del 10 dicembre 1990 e nella decisione dell'11 settembre 1991 sul programma addizionale del diritto fondiario nell'ambito degli insediamenti. La tematica «semplificazione, coordinazione e accelerazione delle procedure d'autorizzazione» è inoltre oggetto del programma «rinnovamento dell'economia di mercato» (FF 1993 I 609 segg. segnatamente 632 seg.). La problematica viene affrontata in diverse fasi:

- Con la presente revisione della LPT s'intende prendere le misure di diritto federale che si basano sulla ripartizione delle competenze prevista attualmente della Costituzione federale e che riguardano la LPT.
- Intendiamo inoltre chiarire, nell'ambito di un esame di ampia portata, la maniera in cui le numerose procedure decisionali possano essere meglio concordate tra loro, soprattutto per quanto concerne i grandi progetti d'incidenza

territoriale disciplinati dal diritto federale. In questo senso il 7 aprile 1993 abbiamo incaricato il Controllo amministrativo (CCF) di stendere un rapporto sulle misure per semplificare e accelerare la procedura d'autorizzazione per siffatti progetti di grande portata. Obiettivo di questo lavoro è elaborare le basi per attuare modificazioni a livello di legge e di Costituzione che permettano di semplificare e coordinare le procedure. Il rapporto dovrà concernere tutte le leggi federali determinanti.

- La questione concernente la semplificazione e un migliore coordinamento delle procedure d'autorizzazione per edifici e impianti è trattata infine anche nell'ambito di diverse procedure legislative della Confederazione ancora pendenti (cfr. per es. la legge federale del 16 dicembre 1943 sull'organizzazione giudiziaria [OG; RS 173.110], la legge federale del 1° luglio 1966 sulla protezione della natura e del paesaggio [LPN; RS 451], la legge federale del 7 ottobre 1983 sulla protezione dell'ambiente [LPA; RS 814.01], la legge federale del 23 dicembre 1959 su l'uso pacifico dell'energia nucleare e la protezione contro le radiazioni [LEN; RS 732.0] e il decreto federale del 6 ottobre 1978 concernente la LEN [RS 732.01]. L'intera problematica sull'obbligo di risarcimento – richiesto più volte – per un esercizio palesemente abusivo dei diritti delle parti è da verificare in relazione alla revisione dell'OG. La questione merita verificazioni approfondite che vanno anche oltre la problematica delle autorizzazioni per edifici e impianti ed oltrepassa il quadro della presente revisione.

212 Risultati della procedura preliminare

Sulla base dei nostri mandati e programmi, l'Ufficio federale della pianificazione del territorio ha istituito un gruppo di lavoro, composto da rappresentanti degli uffici federali interessati, del Tribunale federale, del mondo della ricerca nonché della prassi cantonale. Presieduto dal Dott. Arnold Marti, vicepresidente del tribunale di seconda istanza del Cantone di Sciaffusa, il gruppo di lavoro aveva l'incarico di:

- analizzare a fondo le basi legali e gli iter amministrativi di procedure d'autorizzazione complesse che interessano diversi settori e nelle quali sono implicati la Confederazione e i Cantoni;
- elaborare proposte d'adeguamento della LPT e dell'ulteriore legislazione federale nonché formulare raccomandazioni all'attenzione dei Cantoni per semplificare, accelerare e coordinare le procedure.

Le proposte di revisione del gruppo di lavoro sono confluite in un progetto inviato in consultazione, dal 20 settembre al 15 dicembre 1993, al Tribunale federale nonché ai Cantoni, partiti e organizzazioni interessati. Tale progetto corrispondeva, nelle grandi linee, al presente che vi sottoponiamo.

La maggioranza degli interpellati riconosce fondamentalmente il bisogno reale di semplificare e accelerare le procedure. Le opinioni divergono tuttavia circa il modo d'agire: i Cantoni respingono in prevalenza il progetto poiché manca o è dubbia la competenza costituzionale della Confederazione nell'ambito procedurale e organizzativo; del resto, non esisterebbe la necessità di una regola-

mentazione federale poiché i Cantoni avrebbero già adeguato o avviato lavori di revisione relativi alle leggi procedurali in vista della coordinazione e accelerazione delle procedure d'autorizzazione. I partiti e le organizzazioni interessate giudicano prevalentemente positivo il progetto poiché corrisponde a un bisogno d'ordine economico e costituisce un segnale per l'adeguamento delle leggi cantonali in materia di procedura. Essi sono tuttavia del parere che il progetto rappresenti soltanto una soluzione minima e che si debbano modificare disposizioni materiali (segnatamente nel settore ambientale e della pianificazione del territorio) e introdurre prescrizioni concernenti le possibilità di opposizione e ricorso nonché norme sulla responsabilità per inadempienza colpevole dei termini e ricorso temerario. Poiché il diritto materiale non è rimesso in questione dal progetto, non ne scaturisce un'opposizione fondamentale da parte delle organizzazioni con obiettivi ideali. Del resto viene chiesto pressantemente d'avviare semplificazioni e accelerazione anche delle procedure federali nonché di regolarne l'armonizzazione con le procedure cantonali e comunali.

213 **Principi della nuova regolamentazione**

La durata di una procedura d'autorizzazione dipende da numerosissimi fattori, molto diversi tra loro. Il diritto procedurale, almeno a livello di legge federale di base, difficilmente può influire sui molteplici fattori di ritardo. L'incoraggiamento di una pianificazione direttrice e di una pianificazione dell'utilizzazione previdenti, l'incoraggiamento della qualità delle domande di costruzione e della documentazione relativa a quest'ultime, la consulenza e l'assistenza alle persone che intendono edificare, l'incremento dell'efficienza e l'approntamento di sufficienti risorse nell'amministrazione (infrastruttura, personale motivato e con ottima formazione), un assetto semplice ed efficiente della procedura e dei rimedi giuridici entro le condizioni quadro previste dalla Costituzione e dalla legge nonché l'incoraggiamento di soluzioni scaturite da trattative: sono queste tutte misure atte a semplificare e ad accelerare la procedura che non possono essere attuate mediante una modificazione della LPT (cfr. a tale proposito: *Semplificazione, accelerazione e coordinazione delle procedure d'autorizzazione per edifici e impianti, suggerimenti per legislazione e prassi nei Cantoni*, rapporto del gruppo di consulenza Marti del mese di novembre 1993). Inoltre va sempre tenuta presente l'utilità del diritto procedurale. Un'accelerazione delle procedure non deve compromettere l'esecuzione del diritto materiale; l'accelerazione delle procedure non è da parificare all'autorizzazione per edifici che violano il diritto vigente.

Restano due campi che appartengono materialmente alla LPT e la cui regolamentazione concorda – a livello federale – con la ripartizione attuale delle competenze giusta la Costituzione e che vi proponiamo con il presente progetto: da un canto l'obbligo dei Cantoni di fissare termini (art. 25 cpv. 1^{bis}) e, dall'altro, la regolamentazione dei principi dell'obbligo di coordinamento (art. 25a e art. 33 cpv. 4).

Questa prassi è coordinata con lo studio del CCF; le modificazioni proposte possono essere realizzate indipendentemente dall'esito del presente progetto.

La regolamentazione proposta all'articolo 25 capoverso 1bis obbliga i Cantoni a fissare termini per tutte le procedure necessarie concernenti la costruzione e la trasformazione di edifici e impianti.

Il compito dell'autorità preposta all'autorizzazione consiste nell'esaminare se le domande inoltrate rispondano al diritto vigente. Esso dipende pertanto dalla quantità delle domande presentate e dalla complessità delle questioni giuridiche e fattuali da esaminare. Il tempo necessario per il disbrigo di tale compito è determinato dalle risorse esistenti e dall'efficienza con cui queste sono impiegate. Il fatto di fissare termini avrà un effetto accelerante, aumenterà l'efficienza o libererà un maggior numero di risorse per le procedure d'autorizzazione; tuttavia può anche accrescere il rischio di decisioni prese sulla base di un esame insufficiente. L'inosservanza, da parte delle autorità decisionali, dei termini fissati, non dovrebbe quindi mettere in pericolo una decisione materiale corretta. Tali termini possono tuttavia avere un effetto rilevante.

Un'applicazione più severa dei termini nei confronti dei richiedenti e dei loro avvocati potrebbe comportare, da una parte, un certo potenziale accelerante. I termini costringono, d'altra parte, l'autorità a motivare i ritardi sui termini; mettono in tal modo in evidenza gli intoppi amministrativi e offrono la possibilità di eliminarli. Le persone che hanno presentato una domanda di costruzione hanno così l'opportunità di pianificare meglio il loro scadenziario.

Il progetto contempla inoltre esigenze minime concernenti il coordinamento delle autorizzazioni edilizie collegate con altre decisioni concernenti la costruzione nonché la trasformazione di un edificio o impianto. Il problema principale concernente l'autorizzazione edilizia per edifici e impianti consiste oggi probabilmente nel fatto che l'identico progetto richiede, di regola, più o addirittura una molteplicità di autorizzazioni rilasciate da diverse autorità. Tale situazione non risulta soltanto onerosa e disagiata per gli interessati, bensì implica sempre di nuovo decisioni contraddittorie e non concordate tra loro nonché un'applicazione carente del diritto.

Il Tribunale federale ha quindi fissato nella decisione «Chrüzlen» (DTF 116 Ib 50 segg.) che l'applicazione del diritto debba avvenire coordinata materialmente qualora – per la realizzazione di un progetto – si dovessero adottare diverse disposizioni di diritto materiale tra le quali esiste un rapporto oggettivo tanto stretto da non poter essere applicate separatamente o indipendentemente. Siffatto obiettivo è raggiungibile nel miglior dei modi possibili se un'unica prima istanza è competente per l'applicazione del diritto (modello di concentrazione). Ove invece per le questioni legali che necessitano di coordinamento siano competenti più autorità di prima istanza, l'applicazione del diritto dev'essere concordata in modo tale che si realizzi un risultato qualitativamente analogo (modello di coordinamento materiale della procedura). Tale prassi è da allora stata confermata da numerose decisioni del Tribunale federale.

Se varie autorità d'autorizzazione saranno, anche in futuro, preposte all'applicazione di diverse legislazioni, per ragioni di sicurezza del diritto è opportuno emanare prescrizioni quadro di diritto federale per assicurare il coordinamento. Quest'ultime dovranno limitarsi a esigenze minime, nel rispetto della sovranità cantonale in materia procedurale. Ai Cantoni rimane, in questo modo, suffi-

ciente margine per concretizzare la procedura. Grazie alla regolamentazione di principio di diritto federale si può contemporaneamente tener conto anche della collaborazione tra autorità d'autorizzazione cantonali e federali.

La regolamentazione proposta va, da un canto, oltre l'operato del Tribunale federale, poiché comprende tutte le disposizioni necessarie per la costruzione o la trasformazione di un edificio o un impianto, rinunciando così al criterio dello stretto rapporto oggettivo tra le prescrizioni applicabili. Vengono quindi a cadere, innanzi tutto, chiarimenti complessi sull'esistenza di siffatto rapporto oggettivo. Possono esistere, inoltre, tra le varie procedure d'autorizzazione legami non soltanto di diritto bensì anche effettivi che necessitano di un'armonizzazione (esigenza di una modificazione progettuale; conseguenze che risultano da oneri e condizioni, ecc.) giustificando quindi in ogni caso un'estensione dell'obbligo di coordinazione. Per la procedura di ricorso è prescritto, d'altro canto, il modello di concentrazione. Poiché una coordinazione materiale è difficilmente praticabile all'interno della procedura di ricorso si precisa in tal modo una prassi che, comunque, già risulta dall'obbligo di coordinazione.

L'obbligo di coordinazione intende evitare che decisioni necessarie concernenti la costruzione e la trasformazione di edifici e impianti siano emanate in maniera isolata e senza considerazione degli altri settori di diritto nonché delle tematiche determinanti. Resta invece ovviamente possibile suddividere in più fasi il processo decisionale. È tuttora ammissibile e secondo i casi addirittura imposto risolvere dapprima questioni di principio e in un secondo tempo le questioni di dettaglio, per esempio nell'ambito di decisioni di principio o preliminari in materia di diritto edilizio, con la partecipazione di terzi legittimati a ricorrere. La progettazione delle singole fasi non deve superare la misura richiesta per le decisioni. Non occorre né si deve, per esempio, prendere una decisione simultanea riguardo ai piani dettagliati di una diga di sbarramento e sulla questione di principio se per una centrale idroelettrica edificata nel luogo X bisogna rilasciare essenzialmente una concessione, un'autorizzazione di dissodamento nonché autorizzazioni per esempio giusta la LPN, la legge federale del 24 gennaio 1991 sulla protezione delle acque (LPAC; RS 814.20) e la legge federale del 21 giugno 1991 sulla pesca (RS 923.0; cfr. DTF in re «Curciosa», 119 Ib 254 segg.). L'obbligo di coordinazione intende dunque superare i limiti tra i singoli rami del diritto e le singole tematiche, ma non tra le varie fasi dell'autorizzazione.

22 Commento dettagliato

221 Definizione dei termini per le procedure d'autorizzazione (art. 25 cpv. 1^{bis})

La nuova regolamentazione obbliga i Cantoni a fissare termini non soltanto per le singole fasi della procedura, bensì per l'intera procedura. I termini sono stabiliti in generale dalle leggi sulla procedura o, nel singolo caso, con decisione dell'autorità a cui è affidata la direzione del processo. Anche le autorità federali, che collaborano in qualità di autorità preposte all'autorizzazione, devono osservare i termini.

Già il divieto di ritardata giustizia, derivato dall'articolo 4 Cost., fissa limiti alla dilazione temporale delle procedure. La nuova disposizione esige che i Cantoni stabiliscano termini più brevi di quanto già sia imposto dal divieto della ritardata giustizia. La delimitazione del termine resta di loro competenza. I termini devono, tuttavia, essere calcolati realisticamente; nel caso contrario non sarebbero presi sul serio.

Ai Cantoni spetta regolare gli effetti dei termini. È così offerta loro la possibilità di collegare il decorso dei termini alle priorità nel trattamento delle pratiche, all'esame del disbrigo delle stesse da parte di un'autorità nonché agli strumenti a disposizione (personale, infrastrutture) ecc. Sarebbe inammissibile parificare il decorso inutilizzato dei termini a un'approvazione (art. 22 cpv. 2 LPT, art. 5 cpv. 1 PA; RS 172.021) o obbligare un'autorità a rilasciare la risposta sulla base di un esame insufficiente.

Gli effetti stabiliti dal diritto cantonale non possono avere validità diretta nei confronti delle autorità federali, partecipanti alle procedure d'autorizzazione. Un'omissione ripetuta di termini calcolati realisticamente può, tuttavia, dare motivo al Cantone di presentare un reclamo alla Confederazione ed esigere un rimedio.

222 Coordinazione delle procedure d'autorizzazione (art. 25a)

222.1 Osservazioni preliminari

La disposizione proposta si adegua, in quanto prescrizione minima di diritto federale, al modello di coordinazione giusta l'articolo 21 dell'ordinanza concernente l'esame dell'impatto sull'ambiente del 19 ottobre 1988 (OEIA; RS 814.011), il quale regola la coordinazione di progetti che devono essere sottoposti all'esame dell'impatto sull'ambiente- tuttavia soltanto per determinate autorizzazioni di diritto ambientale. La nuova disposizione non esclude il modello di concentrazione. Tale prassi sarà chiarita dalla limitazione del campo d'applicazione dell'articolo 25a ai casi che richiedono decisioni pronunciate da più autorità. Qualora la stessa autorità fosse responsabile per tutte le decisioni, è evidente che le diverse domande dovranno essere pubblicate in comune e le decisioni, concordate per quanto riguarda il contenuto, pure notificate in comune.

222.2 Principio dell'obbligo di coordinazione; autorità responsabile (art. 25a cpv. 1)

Questa disposizione disciplina il principio della coordinazione delle procedure che concernono tutte le decisioni necessarie alla costruzione o trasformazione di un edificio o impianto giusta l'articolo 22 capoverso 2 LPT (vale a dire autorizzazioni, consensi, approvazioni e decisioni di tutti i tipi, nonché atti preparatori quali autorizzazioni di demolizione o dissodamento). Ne fanno parte procedure facoltative (soprattutto richieste di sovvenzioni), qualora il richiedente le trasmetta insieme alle altre procedure o è costretto a trasmetterle in base alle

prescrizioni determinanti. Decisioni prese dall'ente pubblico soltanto in quanto committente, non riguardano il campo d'applicazione della prescrizione (per es. approvazione dei crediti). Per quanto riguarda i piani d'utilizzazione cfr. numero 222.5 seguente.

Una coordinazione sufficiente è garantita soltanto qualora un'autorità venisse designata responsabile in materia. Questo è essenzialmente compito del diritto cantonale, sempre che non esistano norme speciali di diritto federale (cfr. ad es. art. 12 OPCF; RS 734.25; n. 14.2, 14.3, 21.1, 21.3, 40.1, 40.2, 60.1, allegato OEIE). Al Cantone non viene prescritto un determinato sistema. Esso è libero di designare un'autorità competente per una procedura che permetta un esame tempestivo e circostanziato (sistema della procedura direttiva) oppure di fissare, per questo compito particolarmente esigente, un'autorità di coordinazione che non deve di per sé essere autorità d'autorizzazione. Per motivi di sicurezza del diritto è necessario determinare almeno i principi della designazione dell'autorità responsabile in materia di coordinazione mediante una prescrizione generale astratta.

La formulazione proposta dell'articolo 25a capoverso 1 non muterà tuttavia niente alle procedure, per le quali sono già designate, per diritto federale, autorità preposte alla direzione della procedura, per esempio nel diritto sulle ferrovie o sulle funivie. Il conferimento di competenze in un'ordinanza federale (per es. nell'ambito dell'OEIA ove definisce la procedura determinante) è sufficiente al fine di derogare ad eventuali prescrizioni di diritto cantonale. La presente revisione della LPT nulla modifica quindi alla regolamentazione delle competenze data nel diritto federale.

222.3 Compiti dell'autorità responsabile della coordinazione (art. 25a cpv. 2)

Il capoverso 2 stabilisce gli obblighi essenziali dell'autorità responsabile della coordinazione. A tale autorità incombe prendere le disposizioni necessarie per dirigere le procedure – fissare soprattutto i termini per pareri e trattative risp. discussioni – che abbiano carattere vincolante per tutti gli interessati (anche per le autorità federali). Il fatto che l'autorità cantonale di coordinazione non possa imporre le proprie direttive nei confronti delle autorità federali con la minaccia di sanzioni non muta il carattere vincolante delle stesse (cfr. a tale proposito le argomentazioni relative ai termini, n. 221).

L'autorità responsabile della coordinazione deve provvedere all'avvio di tutte le procedure necessarie, ciò che presuppone evidentemente la collaborazione del richiedente. La pubblicazione ufficiale comune del progetto garantisce segnatamente che decorso il termine fissato per la pubblicazione e le osservazioni si abbia conoscenza, essenzialmente, di tutte le obiezioni sollevate contro il progetto. La disposizione non deve tuttavia impedire che questioni di principio siano chiarite dall'inizio sulla base di una progettazione succinta e che i piani dettagliati non necessari a tal fine possano essere pubblicati soltanto in seguito (cfr. sopra n. 213 in fine).

Il momento della pubblicazione non viene altrimenti precisato. A tutela del diritto d'essere sentito (art. 4 Cost.), la pubblicazione ufficiale deve tuttavia avvenire, secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, prima della decisione vincolante dell'autorità competente (DTF in ZBl 95, pag. 66 segg.). Ciò implica che le autorità interessate pronuncino il loro primo parere dopo aver preso conoscenza delle eventuali opposizioni.

L'autorità responsabile della coordinazione raccoglie i pareri relativi al progetto di tutte le autorità interessate a livello cantonale nonché federale. I pareri devono essere circostanziati, una precisazione, questa, concernente la qualità: devono essere redatti con la stessa accuratezza di una decisione, devono pronunciarsi soprattutto in merito al progetto, devono lasciare intravedere l'esito della procedura d'autorizzazione, indicando contemporaneamente eventuali oneri e condizioni e contenere le motivazioni essenziali della posizione assunta. Si vuole così garantire che le autorità interessate non abbiano trattato il progetto superficialmente, ma che esista un fondamento sicuro per un'armonizzazione reciproca delle decisioni. Per tale motivo la competenza, all'interno delle autorità, di firmare i pareri deve coincidere con quella relativa alle decisioni.

I pareri delle autorità sono strumenti di lavoro interni e non decisioni: di conseguenza non sono impugnabili (cfr. DTF «Cleuson-Dixence», 116 Ib 260 segg. E. 1d). Le opposizioni di cui si viene a conoscenza in un secondo tempo, il parere di altre autorità decisionali, una modificazione della prassi da parte di un'autorità superiore nonché condizioni legali o effettive mutate sono naturalmente motivi che giustificano un eventuale scostamento dal parere. Altrimenti una divergenza non dovrebbe essere necessaria. Un errore scoperto nella presa di posizione è da eliminare fintantoché le decisioni non siano ancora state notificate.

Se un'autorità trasmettesse un parere insufficiente – il che risulterebbe eventualmente soltanto successivamente – si verificherebbero problemi paragonabili ai casi in cui non ci si attendesse ai termini – fissati per la presentazione di un parere. L'iter finora ininterrotto verrebbe così perturbato, eventuali sanzioni sono pensabili in primo luogo nel settore amministrativo (cfr. più sopra n. 221).

Se è stabilito in maniera evidente (fin da principio in base a uno stato di fatto, chiarito esaurientemente e dopo una valutazione anticipata delle prove) che una delle autorizzazioni necessarie non può essere concessa, è possibile rinunciare eccezionalmente ai pareri di tutte le autorità decisionali.

L'autorità responsabile della coordinazione è obbligata a concordare nel migliore dei modi il contenuto delle decisioni. Ciò presuppone, da un canto, garantire il flusso d'informazione tra le diverse autorità, vale a dire assicurare che i pareri siano trasmessi: se per es. il conferimento di una autorizzazione dipende da una ponderazione circostanziata degli interessi, la stessa può avvenire soltanto dopo conoscenza di tutti gli interessi degni di considerazione nei diversi settori nonché delle implicazioni del progetto. Sono quindi da richiedere eventualmente anche pareri di autorità legittimate soltanto ad avanzare proposte. L'armonizzazione richiede, d'altro canto, l'esame dei pareri espressi dalle

autorità d'autorizzazione e possibilmente l'accantonamento, d'intesa con le autorità interessate e di comune accordo, delle contraddizioni nella descrizione dei fatti, nella motivazione nonché nelle conclusioni (cfr. sotto n. 222.4). Spetta del resto al diritto cantonale decidere se fare eseguire o meno all'autorità responsabile della coordinazione o all'autorità specializzata accertamenti necessari dei fatti.

La questione di sapere se e, eventualmente, quando si dovrà concedere nuovamente alle parti, nel corso della procedura, il diritto d'essere sentito è disciplinata dal diritto procedurale cantonale e, sussidiariamente, dalle esigenze minime dell'articolo 4 Cost.

L'autorità responsabile è esplicitamente obbligata a provvedere a una pubblicazione comune o almeno contemporanea delle diverse decisioni (insieme ai rinvii necessari). Questo principio non vale soltanto per la notificazione postale, bensì anche per la pubblicazione delle decisioni. In tal modo è possibile agli interessati alla procedura farsi un'idea completa della tematica e della situazione legale, ed è agevolata, inoltre, l'esecuzione concentrata della procedura ricorsuale. Non è assolutamente indispensabile una pubblicazione comune o contemporanea di singole autorizzazioni speciali da parte di autorità federali se queste possono essere impugnate direttamente con ricorso di diritto amministrativo presso il Tribunale federale. In questo caso l'autorità federale competente può attendere il risultato di eventuali procedure ricorsuali cantonali, qualora l'autorizzazione non dovesse comunque essere negata.

222.4 Decisioni scovre di contraddizioni (art. 25a cpv. 3)

Per «contraddizioni» si intende incompatibilità logiche nelle singole decisioni e soprattutto inconciliabilità fra le decisioni: le medesime questioni devono essere trattate nello stesso modo in tutte le decisioni in cui appaiono. Non sussiste tuttavia contraddizione in questo senso se un progetto è idoneo all'autorizzazione secondo una legge, ma risulta essere inammissibile, invece, giusta un'altra legge. La violazione di una singola norma è sufficiente per dichiarare illegale un progetto e proibirne quindi la realizzazione.

Eventuali contraddizioni sono da risolvere d'intesa fra le autorità decisionali. Ove non fosse possibile giungere a un accordo, spetta al diritto cantonale – nel rispetto delle prescrizioni di diritto federale, per es. dell'articolo 33 LPT – decidere come risolvere le contraddizioni rimanenti. Tuttavia ci sono diverse possibilità per ridurre questi casi a un minimo: le competenze possono essere ripartite in modo chiaro e si può pretendere che le singole autorità decisionali si limitino nelle conclusioni delle decisioni rigorosamente alle proprie competenze. Inoltre, in casi di conflitto in merito all'interpretazione di una determinata norma può essere dichiarata decisiva l'opinione dell'autorità specializzata. Se, per es., il conferimento di un'autorizzazione eccezionale dipendesse, secondo l'articolo 24 LPT, dalla legittimità del progetto giusta l'articolo 31 e 32 LPAc (deflusso residuale), l'autorità preposta alla pianificazione del territorio dovrebbe attenersi allora, in caso di mancata concordanza nell'assegnazione delle

competenze, all'opinione dell'autorità responsabile della protezione delle acque (conformemente agli articoli 31 e 32 LPAc). Non sono quindi risolti segnatamente i contrasti d'opinione nei casi in cui occorre eseguire ponderazioni d'interessi in merito a diverse leggi che, secondo la volontà del legislatore, dovrebbero portare allo stesso risultato. L'eliminazione di tali o ulteriori contrasti restanti può avvenire per es. mediante una procedura di conciliazione prevista dal diritto cantonale quando esistono due progetti decisionali divergenti, la soluzione minima, che di regola trova applicazione anche quando vi è contraddizione fra le decisioni di autorità cantonali e di autorità federali relative a un progetto, consiste nel pubblicare dapprima soltanto la decisione negativa. Se quest'ultima cresce in giudicato, le domande concernenti le restanti decisioni diventano prive d'oggetto, non si decide in merito.

222.5 Applicabilità per analogia dei principi di coordinazione (art. 25a cpv. 4)

L'applicazione per analogia è richiesta per principio per tutte le procedure concernenti i piani d'utilizzazione, ove si renda necessario pronunciare contemporaneamente decisioni, segnatamente conferire autorizzazioni. Ciò dovrebbe avvenire in due casi pratici: attribuzione a zona forestale (coordinazione con il permesso di dissodare, art. 12 della legge federale sulle foreste del 4 ottobre 1991 [LFo, RS 921.0] e procedura in vista di un piano d'utilizzazione speciale (coordinazione con diversi permessi).

223 Autorità di ricorso uniche (art. 33 cpv. 4)

Se per edifici e impianti sono richieste più decisioni da parte d'autorità cantonali capita sovente che la responsabilità in materia non è assunta da un'unica autorità di ricorso bensì spetta a diverse autorità. Da un siffatto frazionamento della via legale possono, tuttavia, risultare questioni complesse concernenti la delimitazione delle competenze, rendendo così impossibile una valutazione globale da parte di un'unica autorità di ricorso. Contrariamente alla procedura d'autorizzazione di prima istanza, una semplice concordanza reciproca delle decisioni ricorsuali è pressoché impossibile a causa delle forme processuali da rispettare nonché della cognizione parzialmente limitata di cui dispongono le autorità ricorsuali. Ciò mette però in dubbio una protezione giuridica efficiente degli interessati (cfr. a proposito DTF «Chrüzlen II», 118 Ib 326 segg.).

L'articolo 33 capoverso 4 prescrive per questa ragione il principio di concentrazione per le procedure di ricorso contro le decisioni delle autorità cantonali. La concentrazione deve avvenire, di regola, nelle mani di un'autorità competente a valutare il ricorso nella procedura direttrice risp. in una procedura che rende possibile un esame tempestivo e circostanziato. Il precetto di concentrazione non si applica da un canto alle decisioni di autorità federali preposte ad autorizzazioni speciali che non possono essere sottoposte all'esame da parte delle autorità cantonali di ricorso, e dall'altro alle pianificazioni d'utilizzazione,

nella misura in cui non abbiano carattere simile a una decisione. La non subordinazione dei piani d'utilizzazione appare giustificata poiché procedura e oggetto di un piano regolatore si distinguono notevolmente dalla pronuncia di una decisione concernente un caso singolo. Per lo stesso motivo le disposizioni dell'articolo 25a capoversi 1 -3 sono dichiarati applicabili soltanto per analogia.

3 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

31 Ripercussioni sulla Confederazione

Per il settore del diritto d'urbanizzazione non sono da attendere ripercussioni particolari sulla Confederazione. Il Tribunale federale dovrà occuparsi delle controversie concernenti contenuto e portata delle disposizioni, l'Ufficio federale della pianificazione del territorio dovrà assistere i Cantoni nell'esecuzione delle stesse.

La definizione di termini per le procedure può rendere necessario che le autorità federali, partecipanti alla procedura cantonale, si dotino di personale suppletivo qualificato al fine di assolvere correttamente gli esami entro i termini fissati.

Come conseguenza alle disposizioni di coordinazione proposte (art. 25a e 33) si può, d'altro canto, aspettarsi un certo sgravio, segnatamente del Tribunale federale, se le disposizioni esplicano gli effetti auspicati.

32 Ripercussioni sui Cantoni e sui Comuni

I Cantoni che hanno già disciplinato il diritto d'urbanizzazione privata dovranno effettuare in questo settore, al massimo, adeguamenti d'ordine legislativo. Considerato il carattere molto generale delle disposizioni, di regola ciò non dovrebbe essere necessario. In altri Cantoni occorrerà provvedere ad una legislazione d'esecuzione il cui onere dipenderà dalle peculiarità del sistema cantonale.

Le disposizioni procedurali dovrebbero avere le stesse ripercussioni sia sui Cantoni che sulla Confederazione (cfr. n. 31). Inoltre saranno necessari alcuni lavori d'adeguamento a livello di legge, comunque imposti dalla giurisprudenza del Tribunale federale circa l'obbligo di coordinazione.

4 Programma di legislatura

Il progetto fa parte della revisione della LPT annunciata nel programma di legislatura 1991-1995 (FF 1992 III 1, allegato 1). Gli articoli 16 e 24 LPT nonché l'articolo 5 capoverso 1 LPT costituiranno l'oggetto di ulteriori progetti di revisione. Le disposizioni relative al diritto d'urbanizzazione e alla coordinazione della procedura godono di priorità nell'ambito degli sforzi per un rinnovamento dell'economia svizzera di mercato.

5 Relazione col diritto europeo

51 Convenzione europea sui diritti dell'uomo (CEDU)

I rinnovamenti previsti (obbligo di fissare termini per procedure relative alla costruzione e trasformazione di edifici e impianti; prescrizioni minime di coordinazione per tali procedure; esigenza di un iter ricorsuale unitario) corrispondono agli obiettivi posti dall'articolo 6 CEDU, segnatamente il diritto ad un'equa procedura entro un termine ragionevole (cfr. a proposito delle conseguenze preliminari dell'art. 6 CEDU sulla procedura amministrativa anche Rainer J. Schweizer, *Die schweizerischen Gerichte und das europäische Recht*, RDS 1993 II S. 683 segg.).

52 Diritto dell'Unione europea (UE)

Attualmente è in preparazione un progetto per una direttiva del Consiglio su prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento ambientale (Proposal for a Council Directive on Integrated Pollution Prevention and Control, IPPC; KOM [93] 423 finale [FU. CE n. 311 del 17.11.93, pag. 6). Punto centrale della direttiva prevista è l'armonizzazione della procedura d'ammissione per determinati impianti industriali, edifici e attività elencati in maniera esaustiva nell'allegato. Con l'entrata in vigore, tutte le procedure d'autorizzazione avviate all'interno dell'UE dovranno attenersi ai dati della direttiva. L'articolo 6 del disegno prevede infatti la designazione di un'autorità responsabile della coordinazione, la quale coordina la procedura d'autorizzazione. L'articolo 7 prevede la definizione del termine per la procedura d'autorizzazione; una decisione scritta dev'essere notificata di regola entro sei mesi dalla presentazione ordinaria della domanda. Un termine più lungo viene concesso per domande complesse, progetti transfrontalieri e per procedure che abbisognano di un'audizione pubblica. Per impianti esistenti deve pure essere richiesta un'autorizzazione secondo le esigenze della direttiva IPPC, a meno che il diritto nazionale preveda, per tali impianti, una procedura conforme alla direttiva.

6 Costituzionalità

Giusta l'articolo 22^{quater} capoverso 1 Cost., la Confederazione può emanare in via legislativa norme generali che i Cantoni dovranno applicare nel creare una pianificazione del territorio intesa ad assicurare una funzionale utilizzazione del suolo e una razionale abitabilità del territorio. Tale competenza si estende materialmente all'utilizzazione del suolo, nella sua intera dimensione, il che comporta anche l'autorizzazione per edifici e impianti. La sovranità a procedere spetta tuttavia – in assenza della competenza costituzionale della Confederazione – fondamentalmente ai Cantoni. Nella misura in cui i Cantoni applicano diritto materiale federale, il legislatore federale è autorizzato a emanare le prescrizioni necessarie di diritto procedurale e in materia di organizzazione, in vista di una realizzazione oggettiva del diritto materiale federale.

La revisione proposta dell'articolo 19 capoverso 3 rispetta il senso della legislazione di principio. Il diritto federale disciplina unicamente il principio; si è così tenuto conto delle perplessità espresse a tale proposito ed emerse durante la consultazione. Con l'articolo 34sexies Cost. si dispone inoltre di un'ampia base legale per l'urbanizzazione di aree destinate alla costruzione di alloggi.

Nell'ambito della procedura d'autorizzazione l'esigenza di una completa regolamentazione della procedura d'autorizzazione da parte del legislatore federale sarebbe, vista la ripartizione costituzionale delle competenze, inammissibile. Il disciplinamento di principi importanti nel diritto federale è tuttavia ammissibile. Siffatte norme procedurali esistono già attualmente, come per es. nella partecipazione della popolazione al processo pianificatorio o in merito alla protezione giuridica nella procedura di pianificazione e d'autorizzazione (art. 4 e 33 LPT). Anche le disposizioni sull'obbligo di coordinazione realizzano soltanto le esigenze derivanti dalla Costituzione (art. 4 Cost; principio dell'unità e della coerenza dell'ordinamento giuridico; art. 2 Disposizioni transitorie Cost.) nel senso di esigenze minime, il più facilmente applicabili, di diritto federale. L'obbligo secondo il diritto federale di fissare termini per le procedure è giustificato, poiché si tratta di un principio che risponde all'esigenza di una procedura entro un termine ragionevole, giusta l'articolo 4 Cost. e l'articolo 6 capoverso 1 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo (CEDU).

Interventi che incidono più profondamente sulla sovranità organizzativa e procedurale dei Cantoni necessitano tuttavia di una modificazione dell'ordinamento delle competenze di diritto costituzionale. Tale questione dovrà essere esaminata, nell'ambito dello studio del CCF in corso, per singoli punti speciali del progetto. Il presente disegno di revisione si basa per contro sull'esistente ripartizione delle competenze.

Legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT)

Disegno

Modificazione del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
visto il messaggio del Consiglio federale del 30 maggio 1994¹⁾,
decreta:

I

La legge federale del 22 giugno 1979²⁾ sulla pianificazione del territorio è modificata come segue:

Titolo

Legge federale sulla pianificazione del territorio
(legge sulla pianificazione del territorio [LPT])

Ingresso

visti gli articoli 22^{quater} e 34^{sexies} della Costituzione federale,

Art. 19 cpv. 3

³ Se l'ente pubblico non urbanizza tempestivamente le zone edificabili, dev'essere permesso ai proprietari fondiari di provvedere da sé all'urbanizzazione dei fondi secondo i piani approvati dall'ente pubblico oppure di anticipare le spese dell'urbanizzazione da parte dell'ente pubblico.

Art. 25 cpv. 1^{bis} (nuovo)

^{1bis} In tutte le procedure richieste per costruire o trasformare edifici e impianti, essi fissano termini e ne disciplinano gli effetti.

Art. 25a (nuovo) 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.

¹⁾ FF 1994 III 971

²⁾ RS 700

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 nonché, di regola, 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 cpv. 4 (nuovo)

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

II

Referendum e entrata in vigore

¹ La presente legge sottostà al referendum facoltativo.

² Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.

Messaggio concernente una revisione della legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT) del 30 maggio 1994

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1994
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	31
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	94.054
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	09.08.1994
Date	
Data	
Seite	971-991
Page	
Pagina	
Ref. No	10 117 881

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.