Urteilskopf

110 Ib 138

23. Estratto della sentenza 11 gennaio 1984 della I Corte di diritto pubblico nella causa Donini e Balmelli contro Consiglio di Stato del Cantone Ticino e Comune di Porza (ricorso di diritto pubblico)
Regeste (de):
Raumplanung; vorläufige Regelungen der Kantone im Sinne von Art. 36 Abs. 2 RPG.

1. Art. 36 Abs. 2 RPG verpflichtet die Kantone, vorläufige Regelungen zu treffen bis zur Einführung kantonaler Anwendungsvorschriften auf dem ordentlichen Gesetzgebungswege (E. 3a).

2. Die Kantone haben die Möglichkeit, solche Regelungen auf dem Verordungswege zu schaffen, ohne sich dabei an die Bestimmungen des kantonalen Rechts über den Erlass abstrakter Normen halten zu müssen. Sie können in diesem Rahmen auch Zuständigkeits- und Verfahrensvorschriften erlassen, so etwa durch Subdelegation ein Departement beauftragen, für jede einzelne Gemeinde allfällige Planungszonen festzusetzen (E. 3b).

Regeste (fr):
Aménagement du territoire; mesures d'application provisoires prises par les cantons en vertu de l'art. 36 al. 2 LAT.

1. La délégation de compétence contenue à l'art. 36 al. 2 LAT oblige les cantons à prendre des mesures provisionnelles jusqu'à l'adoption par la voie législative ordinaire des prescriptions cantonales d'application (consid. 3a).

2. Les gouvernements cantonaux ont la faculté de prendre de telles mesures sous forme d'ordonnances, sans avoir à respecter les règles cantonales qui régissent l'adoption des normes abstraites. Ils peuvent également édicter dans ce cadre des dispositions sur la compétence et la procédure, de même que subdéléguer à un département la tâche d'établir pour chaque commune d'éventuelles zones réservées (consid. 3b).

Regesto (it):
Pianificazione del territorio; ordinamenti provvisionali di attuazione emanati dai Cantoni in virtù dell'art. 36 cpv. 2 LPT.

1. La delega contenuta nell'art. 36 cpv. 2 LPT fa obbligo ai Cantoni di disporre misure provvisionali sino all'adozione delle norme cantonali di attuazione nelle vie legislative ordinarie (consid. 3a).

2. I governi dei Cantoni hanno la possibilità di promulgare tali misure nella forma dell'ordinanza, senza attenersi alle regole del diritto cantonale che disciplinano l'adozione di norme astratte. Essi possono, inoltre, emanare disposizioni concernenti la competenza e la procedura, così come subdelegare a un Dipartimento il compito di stabilire, per ogni singolo Comune, eventuali zone di pianificazione (consid. 3b).

Erwägungen ab Seite 139

Dai considerandi:

3. I ricorrenti ritengono che il Consiglio di Stato, delegando al Dipartimento dell'ambiente il compito di determinare, per ogni singolo Comune, le zone di pianificazione (art. 16 del decreto esecutivo ticinese sull'ordinamento provvisorio in materia di pianificazione del territorio, DEPT), avrebbe violato la Costituzione. La censura attiene alla base legale di un provvedimento che comporta una restrizione grave per i diritti dei proprietari: pertanto essa va esaminata liberamente (DTF 108 Ia 35 consid. 3a, DTF 104 Ia 331 consid. 4, 338, DTF 102 Ia 115 consid. 4). a) I principi pianificatori fissati nella LPT, legge quadro, devono essere completati e precisati dai Cantoni (art. 36 cpv. 1 LPT), in modo da consentire l'adempimento del mandato costituzionale enunciato dall'art. 22quater Cost. (DTF 107 Ib 114). Per evitare che, dal momento dell'entrata in vigore della legge federale sino all'adozione delle norme cantonali nelle vie legislative ordinarie, subentri un vuoto, l'art. 36 cpv. 2 LPT autorizza i governi dei Cantoni a emanare "ordinamenti provvisionali" finché il diritto cantonale non avrà designato altre autorità. Questa facoltà d'intervento è tanto più necessaria in quanto - giusta l'art. 35 cpv. 3 LPT - i piani direttori e i piani di utilizzazione cantonali operanti al momento dell'entrata in vigore della legge rimangono validi secondo il diritto cantonale fin quando non saranno approvati piani conformi alla LPT (si confronti il testo francese dell'art. 35 cpv. 3 LPT; si vedano pure i voti Butty e Friedrich in: Boll.uff. 1979 CN 717). b) Come si desume dalla materia e dalla terminologia adottata dal legislatore, che impiega l'espressione generica di "ordinamenti" ("Regelungen", "mesures"), la delega contenuta nell'art. 36 cpv. 2 LPT conferisce ai governi dei Cantoni la possibilità di legiferare nelle vie dell'ordinanza, senza attenersi alle regole del diritto cantonale che disciplinano l'adozione di norme astratte. In tale facoltà, ancorata a una legge federale la cui costituzionalità non può essere vagliata dal Tribunale federale (art. 113 cpv. 3 Cost.), è chiaramente inclusa quella di emanare, sia pure a titolo provvisorio, disposizioni concernenti la competenza e la procedura, che in determinate circostanze possono contribuire ad assicurare gli scopi perseguiti dall'art. 36 cpv. 2 LPT con la stessa efficacia

di norme del diritto materiale (BASCHUNG, Einführung in das Raumplanungsgesetz, in: Das Bundesgesetz über die Raumplanung, Berna 1980, pag. 11 segg., in particolare pag. 18). Accanto alla ricordata facoltà legislativa, l'art. 36 cpv. 2 LPT abilita i governi cantonali ad adottare misure concrete, segnatamente piani; questi ultimi, secondo la giurisprudenza, partecipano e della natura astratta della norma e di quella concreta di una decisione (DTF 107 Ia 276 consid. 2b con richiami, 334 consid. 1b, 106 Ia 58, 79, 316 consid. 3, 387 consid. 3c). L'art. 36 cpv. 2 LPT menziona espressamente - per l'evidente importanza dell'istromento pianificatorio nel preciso contesto - le zone di pianificazione, che "l'autorità cantonale competente" può stabilire, per comprensori esattamente delimitati, se i piani di utilizzazione mancano o devono essere modificati (art. 27 LPT). Ne discende che, sino all'entrata in vigore della legislazione cantonale, il Consiglio di Stato può emanare in via d'ordinanza norme concernenti la competenza e la procedura, nonché adottare direttamente piani. Tenendo conto di questa situazione, degli scopi perseguiti dall'art. 36 cpv. 2 LPT e della natura dei problemi da risolvere nell'ordinamento transitorio, si deve concludere che, se il governo cantonale non può subdelegare ad altra autorità inferiore il compito di legiferare per ordinanza (in ossequio al principio ora codificato nel diritto federale dall'art. 7 cpv. 5 della legge federale sull'organizzazione dell'amministrazione, RS 172.010, per cui la subdelega del potere legislativo è ammissibile soltanto se è prevista dalla legge corrispondente: v. AUBERT, Traité de droit constitutionnel suisse, vol. III, n. 1537 con riferimenti), simile restrizione non vale ove, attraverso l'ordinanza, il Consiglio di Stato subdeleghi a un Dipartimento la mansione concreta di determinare, per ogni singolo Comune, eventuali zone di pianificazione conformi all'art. 27 LPT. Del resto, quand'anche il Consiglio di Stato fosse costretto - come autorità collegiale - a promulgare direttamente le zone di pianificazione per i Comuni ticinesi, quest'adozione si risolverebbe, per la natura delle cose, in un mero esercizio formale di approvazione; i provvedimenti emanati, infatti, sarebbero comunque studiati ed elaborati a livello dipartimentale.

A favore della soluzione adottata dal governo ticinese sta poi l'ulteriore circostanza per cui, con il DEPT, il Consiglio di Stato si è riservato il ruolo di autorità di ricorso. Come tale, esso rivede liberamente le decisioni del Dipartimento dell'ambiente anche sotto il

profilo dell'opportunità: con ciò è ossequiata l'esigenza secondo cui il diritto cantonale deve garantire il riesame completo da parte di almeno un'istanza (art. 33 cpv. 3 lett. b LPT; KUTTLER, Problemi inerenti alla protezione giuridica secondo la LPT, in: Rep. 1982 pag. 250 segg., in particolare pag. 259 lett. e; DTF 109 Ia 2 con rinvii). Il Consiglio di Stato ha dunque fatto un uso corretto della facoltà conferitagli dal diritto federale, in specie dall'art. 36 cpv. 2 LPT (in senso analogo: CATENAZZI, Delle zone di pianificazione e di alcune considerazioni attinenti all'ordinamento provvisorio in materia di pianificazione del territorio, in: Rivista di diritto amministrativo ticinese, 1981 pag. 233 segg., in particolare pag. 236 seg.). Ciò posto, è superfluo esaminare se esso si sia conformato anche alle regole del diritto cantonale, in tale misura inapplicabili.