

# Promemoria concernente la procedura di conciliazione secondo gli articoli 7 capoverso 2 e 12 LPT

## 1. Cosa si intende per procedura di conciliazione?

### 1.1 Definizione

La procedura di conciliazione rappresenta l'ultimo tentativo di giungere a un accordo amichevole nell'ambito di conflitti territoriali sovracantonali.

### 1.2 Funzioni

La procedura di conciliazione ha in particolare le seguenti funzioni:

- creare una situazione che favorisca la soluzione bonale di conflitti territoriali;
- decidere in merito ai conflitti territoriali irrisolti fra diverse autorità nello Stato federale;
- favorire il consenso riguardo a tali decisioni;
- esercitare una pressione accresciuta che conduca alla ricerca tempestiva di soluzioni conciliative (funzione preventiva).

La procedura di conciliazione *non* ha per contro la funzione di rimedio giuridico.

## 2. Quando può essere applicata la procedura di conciliazione?

Un conflitto può costituire l'oggetto di una procedura di conciliazione se:

- si tratta di un conflitto sovracantonale;
- si tratta di un conflitto territoriale, ossia se il conflitto riguarda il modo in cui le due parti in conflitto intendono fare uso del loro potere d'apprezzamento in materia di pianificazione del territorio;
- in precedenza c'è stata una collaborazione intensa che non ha portato a una soluzione del conflitto;
- il Consiglio federale non ha ancora deciso in merito al conflitto.

### 2.1 Conflitto sovracantonale

La procedura di conciliazione è applicabile ai conflitti sovracantonali, vale a dire ai conflitti:

- fra due Cantoni oppure
- fra la Confederazione e un Cantone.

Non possono quindi essere oggetto di conciliazione i conflitti interni alla Confederazione o a un Cantone e i conflitti d'incidenza territoriale con un Paese vicino<sup>1</sup>.

Sebbene i *Cantoni di frontiera* si adoperino per collaborare con le autorità regionali dei Paesi limitrofi (art. 7 cpv. 3 LPT), la Svizzera non ha la competenza di emanare prescrizioni o prendere decisioni che vincolino *autorità straniere*. Tuttavia, nell'ambito di un conflitto territoriale, la Confederazione può far propria la posizione di un Paese limitrofo; in tal modo nasce un conflitto suscettibile di conciliazione fra la Confederazione e il Cantone. Il risultato della procedura di conciliazione, alla quale anche le autorità straniere possono essere invitate a partecipare, vincola il Cantone (e la Confederazione), ma non il Paese straniero.

### 2.2 Conflitti territoriali

Non sono oggetto della procedura di conciliazione le *questioni giuridiche*.

Le questioni giuridiche non sono patteggiabili e non possono pertanto far oggetto di conciliazione. Occorre peraltro rilevare che nella pianificazione direttrice non si decide in merito alla legalità di un progetto. Il piano direttore vincola solamente le autorità; esso esplica la sua validità con la riserva che risulti conforme al diritto nell'ambito della trasposizione in uno strumento vincolante per i proprietari fondiari. Ciononostante, il Consiglio federale dovrebbe rifiutare l'approvazione di disposizioni la cui applicazione risulti palesemente contraria al diritto federale<sup>2</sup>. Per esempio, occorrerebbe rifiutare l'approvazione a una scheda di coordinamento che prevedesse la delimitazione di una discarica in una palude ai sensi dell'ordinanza sulle paludi, questo anche senza intraprendere una procedura di conciliazione.

### 2.3 Collaborazione preliminare

Se non vi è stata preliminarmente alcuna collaborazione intensa, le parti in conflitto vengono invitate a collaborare prima dell'avvio della procedura di conciliazione.

### 2.4 Conflitto non ancora deciso

La procedura di conciliazione può essere eseguita *una sola volta* per il medesimo conflitto quando le condizioni restino immutate, e in ogni caso *prima* che il Consiglio federale abbia deciso in merito al conflitto.

1 DFGP/UPT, Commento LPT, n. 5 ad art. 12.

2 Cfr. Tschannen, Kommentar RPG, n. 35 ad art. 11.

Se le circostanze cambiano si ammette l'esistenza di una nuova situazione di conflitto la quale – ad esempio in base ad una domanda d'adeguamento del piano direttore o del piano settoriale – può essere oggetto di una collaborazione e di un'eventuale procedura di conciliazione.

### 3. Come si dà avvio alla procedura di conciliazione?

In caso di conflitto suscettibile di conciliazione, la procedura di conciliazione è aperta:

- *d'ufficio* nell'ambito della *procedura d'approvazione* del piano direttore cantonale (art. 12 LPT); oppure
- su *istanza* di una parte in conflitto, se esiste un *interesse degno di protezione* alla conciliazione del conflitto.

#### 3.1 D'ufficio (art. 12)

La procedura di conciliazione è avviata *d'ufficio* se nella procedura d'approvazione di un piano direttore (o di una parte di quest'ultimo) esistono ancora conflitti aperti suscettibili di conciliazione.

##### 3.1.1 Rinuncia

Si può rinunciare all'esecuzione di una procedura di conciliazione, se le due parti in conflitto si concordano espressamente riguardo alla rinuncia. Se il Cantone richiedente non ha disciplinato in modo specifico le competenze relative a tale questione, la sua dichiarazione di rinuncia deve essere rilasciata dall'autorità che ha approvato il piano direttore, in quanto la rinuncia alla procedura di conciliazione è paragonabile all'accettazione della modifica dei contenuti del piano direttore.

##### 3.1.2 Conseguenze della mancata procedura di conciliazione

Qualora a torto una procedura di conciliazione non sia stata eseguita, la decisione d'approvazione (o di non approvazione) del Consiglio federale risulta carente dal profilo giuridico. Poiché contro tale decisione non sussiste rimedio giuridico, essa non può essere impugnata.

In una situazione di questo tipo il Cantone potrebbe riproporre una domanda d'approvazione degli elementi del piano direttore auspicati e decisi a livello cantonale e chiedere l'avvio di una procedura di conciliazione. Il fatto di rimediare a una procedura di conciliazione a torto non eseguita può essere interpretato come un caso «di

mutate condizioni» ai sensi dell'articolo 9 capoverso 2 LPT, il che giustificerebbe un riesame.

#### 3.2 Su istanza di una parte (art. 7)

Se è stata presentata istanza d'adattamento del piano direttore e il Cantone la respinge, il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) propone al Consiglio federale di ordinare la procedura di conciliazione (art. 12 cpv. 2 OPT).

In tutti gli altri casi, ognuna delle parti (cfr. punto 4.1) ha il diritto di chiedere la procedura di conciliazione, non appena si manifesti un conflitto suscettibile di conciliazione che non può essere risolto nonostante l'intensa collaborazione.

Un interesse degno di protezione alla conciliazione sussiste se il conflitto, rimanendo irrisolto, blocca il lavoro di una o dell'altra parte<sup>3</sup>.

### 4. Come si svolge la procedura di conciliazione?

- Richiesta di avvio di una procedura di conciliazione (nei casi dell'art. 7 cpv. 2 LPT);
- Consultazione degli interessati;
- Il Consiglio federale ordina la procedura di conciliazione;
- Il Consiglio federale ordina eventuali misure provvisorie;
- Adempimento del mandato legato all'avvio della procedura (tentativo di accordo);
- In caso di accordo: richiesta della necessaria approvazione cantonale;
- Decisione da parte del Consiglio federale (cfr. punto 5). Questa decisione non è suscettibile di ricorso<sup>4</sup>.

#### 4.1 Domanda

Per quanto riguarda i Cantoni, la domanda deve essere presentata dal governo, oppure mediante decisione governativa da un ufficio autorizzato da quest'ultimo<sup>5</sup>.

Per quanto riguarda la Confederazione, la domanda può essere presentata da tutti i servizi federali preposti a compiti d'incidenza territoriale<sup>6</sup> (art. 13 cpv. 1 OPT).

<sup>3</sup> Wegelin, punto 2.d.

<sup>4</sup> Tschannen, Kommentar RPG, n. 9 ad art. 12.

<sup>5</sup> Cfr. Tschannen, Kommentar RPG, n. 26 ad art. 7.

<sup>6</sup> Tschannen, Kommentar RPG, n. 26 ad art. 7.

La domanda deve essere inoltrata in forma scritta per il tramite del DFGP all'attenzione del Consiglio federale. Il DFGP presenta una proposta al Consiglio federale.

La domanda deve contenere la proposta, una motivazione completa ed essere corredata dei documenti pianificatori necessari alla conciliazione del conflitto<sup>7</sup>.

#### 4.2 Consultazione degli interessati

Gli interessati devono essere sentiti prima di ordinare una procedura di conciliazione<sup>8</sup>. Essi possono esprimersi sul principio della procedura di conciliazione e sul conflitto territoriale<sup>9</sup>. La consultazione avviene oralmente o per scritto.

#### 4.3 Il Consiglio federale ordina la procedura di conciliazione

In passato il Consiglio federale al momento in cui ordina una procedura di conciliazione definiva anche<sup>10</sup>:

- le persone e le autorità partecipanti;
- le autorità incaricate di dirigere la procedura (presidenza, segretariato);
- un mandato preciso;
- la durata della procedura (al massimo 3 anni);
- i risultati attesi;
- eventuali autorizzazioni (risorse, competenze).

Nell'ambito della procedura di conciliazione fra il Canton Argovia e la Confederazione, nell'ottica della riduzione della sua mole di lavoro, il Consiglio federale in data 14 gennaio 1998 si è limitato a stabilire la durata delle procedure e a incaricare il DFGP di designare un mediatore e stabilire i particolari della procedura<sup>11</sup>.

#### 4.4 Misure provvisionali<sup>12</sup>

Il Consiglio federale dispone, d'ufficio o su istanza di una parte, misure provvisionali volte a impedire influenze negative sull'esito della conciliazione. Queste misure sono volte in particolare ad impedire la continuazione di progetti d'incidenza territoriale o la presa di decisioni su questi ultimi, oppure ad evitare che ci si trovi davanti a fatti compiuti<sup>13</sup>.

L'articolo 12 capoverso 2 LPT non rappresenta una base legale sufficiente per imporre restrizioni al diritto di proprietà. Le misure provvisionali non possono quindi gravare i cittadini<sup>14</sup>, a meno che il Consiglio federale possa fondarsi su una base legale speciale (p. es. l'art. 37 LPT).

#### 4.5 Consenso dato a un accordo

La procedura di conciliazione non modifica la ripartizione delle competenze cantonali in materia di piano direttore. Se le parti si accordano sulla modifica di decisioni cantonali concernenti il piano direttore, l'autorità competente secondo il diritto cantonale deve dare il suo consenso.

#### 5. Decisione del Consiglio federale

Se le parti in conflitto hanno raggiunto un accordo, le modifiche del piano direttore, del piano settoriale o della concezione che derivano da tale accordo devono essere approvate dal Consiglio federale.

Se la procedura di conciliazione non ha esito positivo, il Consiglio federale decide riguardo al conflitto pianificatorio.

Tale decisione non deve necessariamente giungere al dettaglio della categoria «dato acquisito». Essa può per esempio prevedere un ritorno alla categoria «risultato intermedio», motivato dal fatto che la pianificazione dell'altra parte in conflitto non è ancora matura al punto da consentire una scelta definitiva.

La decisione del Consiglio federale che conclude la procedura di conciliazione può coincidere con la decisione d'approvazione del piano direttore o della concezione o del piano settoriale. Essa può però essere emanata anche in forma di decisione di accertamento a sé stante.

I conflitti vanno risolti in modo da trovare la miglior soluzione tenendo conto di tutti gli interessi in questione.

La ricerca della soluzione complessivamente migliore richiede una ponderazione degli interessi. Tanto più gli studi di base di cui dispongono le parti in conflitto sono buoni, quanto più aumentano la possibilità che i loro obiettivi siano presi in considerazione a pieno titolo.

7 Tschannen, Kommentar RPG, n. 27 ad art. 7.

8 Art. 12 cpv. 1 LPT; Tschannen, Kommentar RPG, n. 12 ad art. 12; Wegelin, punto 3a.

9 Tschannen, Kommentar RPG, n. 12 ad art. 12.

10 Art. 13 cpv. 2 LPT; Wegelin, punto 3b.

11 FF 1998 389.

12 Art. 12 cpv. 2 LPT; esaustivo: Tschannen, Kommentar RPG, n. 15 ss. ad art. 12.

13 Tschannen, Kommentar RPG, n. 15 ad art. 12.

14 Tschannen, Kommentar RPG, n. 16 ad art. 12.

## 6. Quali sono gli effetti giuridici della procedura di conciliazione?

Dato che la procedura di conciliazione serve in primo luogo a risolvere i conflitti e a preparare una decisione (punto 1.2), la sua portata giuridica è alquanto limitata:

- Fatta salva la rinuncia (punto 3.1.1), la procedura di conciliazione rappresenta la condizione che permette al Consiglio federale di rifiutare l'approvazione di un elemento del piano direttore cantonale a causa di un conflitto d'incidenza territoriale.
- Essa esplica effetti mediante l'ordine di misure provvisori emanate dal Consiglio federale.

Anche la modifica diretta (mediante adeguamenti, stralci o aggiunte) del piano direttore da parte del Consiglio federale rappresenta un rifiuto dell'approvazione<sup>15</sup>. Ovviamente, non v'è rifiuto dell'approvazione se la decisione relativa all'approvazione è solamente rinviata.

Il rifiuto dell'approvazione da parte del Consiglio federale presuppone una procedura di conciliazione soltanto se si tratta di un conflitto territoriale non ancora risolto (punti 2.2 e 2.4) e se le parti in conflitto non hanno rinunciato allo svolgimento di una procedura di conciliazione (punto 3.1.1).

## 7. Basi legali

### Legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio

#### Art. 7

##### Collaborazione tra autorità

<sup>1</sup> I Cantoni collaborano con le autorità federali e dei Cantoni vicini allorché i rispettivi compiti interferiscono.

<sup>2</sup> Se i Cantoni non si accordano tra di loro, oppure con la Confederazione, sulla coordinazione delle loro attività d'incidenza territoriale, può essere richiesta la procedura di conciliazione prevista dall'articolo 12.

<sup>3</sup> I Cantoni di frontiera si adoperano per collaborare con le autorità regionali dei Paesi limitrofi in quanto i loro provvedimenti possano ripercuotersi oltre confine.

#### Art. 12

##### Conciliazione

<sup>1</sup> Se non può approvare i piani direttori o parti di questi, il Consiglio federale, sentiti gli interessati, ordina una procedura di conciliazione.

<sup>2</sup> Per la durata della procedura di conciliazione, il Consiglio federale vieta quanto possa influire negativamente sull'esito della stessa.

<sup>3</sup> Mancando ogni accordo, il Consiglio federale decide il più tardi entro tre anni dal momento in cui ha ordinato la procedura di conciliazione.

### Ordinanza del 2 ottobre 1989 sulla pianificazione del territorio

#### Art. 12

##### Istanza d'adattamento

<sup>1</sup> L'adattamento del piano direttore (art. 9 cpv. 2 LPT) può essere chiesto al Cantone sia dai Cantoni limitrofi, sia, per il tramite del Dipartimento, dai servizi federali.

<sup>2</sup> Se il Cantone accondiscende all'istanza, è attuata la procedura d'approvazione (art. 11); se la respinge, il Dipartimento propone al Consiglio federale di ordinare la procedura di conciliazione (art. 12 LPT).

#### Art. 13

##### Istanza di conciliazione

<sup>1</sup> Il Cantone, i Cantoni limitrofi e i servizi federali possono ognora chiedere al Dipartimento di esperire la procedura di conciliazione (art. 7 cpv. 2 e 12 LPT).

<sup>2</sup> Il Dipartimento inoltra l'istanza al Consiglio federale indicando chi dovrebbe partecipare alla procedura e le modalità d'attuazione.

<sup>3</sup> Ove non si giunga a un'intesa, il Dipartimento sottopone al Consiglio federale una proposta di decisione (art. 12 cpv. 3 LPT).

## 8. Bibliografia

DFGP/UPT, «Commento alla legge federale sulla pianificazione del territorio», Berna 1981, cit. «DFGP/UPT, Commento LPT»

EJPD/BRP, «Konzepte und Sachpläne des Bundes (Art. 13 RPG)», Berna 1998

DFGP/UFPT, «Guida alla pianificazione direttrice», Berna 1997

ALFRED KUTTLER, «Bundessachplanung und kantonale Richtplanung», Berna 1998

PIERRE TSCHANNEN, «Der Richtplan und die Abstimmung raumwirksamer Aufgaben», Berna 1986

PIERRE TSCHANNEN, in «Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung», Berna 1998<sup>16</sup>, cit. «Tschannen, Kommentar RPG»

FRITZ WEGELIN, Procedura di conciliazione, in «Bolletino UFPT 1/83», p. 15 ss., cit. «Wegelin»

16 Pubblicazione prevista per il 1998.



**Promemoria concernente la  
procedura di conciliazione  
secondo gli articoli  
7 capoverso 2 e 12 LPT  
(Edizione 1998)**