

Rapporto al messaggio 3370

Della Commissione speciale per la pianificazione del territorio sui messaggi 25 ottobre 1988 e 19 dicembre 1990 concernenti la modifica della Legge edilizia (licenza edilizia) del 19 febbraio 1973 (licenza edilizia e nuovo art. 31 bis) e della legge cantonale di espropriazione dell'8 marzo 1971 (aggiunta all'art. 4)

1. INTRODUZIONE

1.1 Generalità

I messaggi all' esame intervengono nel contesto della legge edilizia per modifiche parziali concernenti la procedura per il rilascio della licenza di costruzione, nonché una normativa riguardante il problema dello smaltimento dei detriti prodotti dall' attività edilizia o di cava. La Commissione speciale per la pianificazione del territorio ha ritenuto opportuno trattare ambedue le modifiche legislative in un unico rapporto dopo aver constatato l' esigenza di un riordino più formale che sostanziale della Legge edilizia cantonale del 1973.

La necessità di modificare la procedura di rilascio del permesso di costruzione, nel senso di abbreviarne i tempi amministrativi, è stata avvertita da parecchio tempo dalla popolazione il cui malcontento è sfociato in atti parlamentari che risalgono agli inizi degli anni '80. Questa modifica di legge tuttavia risponde anche ad una raccomandazione dell' autorità federale secondo la quale una domanda di costruzione dovrebbe poter essere evasa dal Municipio di regola entro 60 giorni, compreso il tempo necessario alle istanze cantonali per l' esame delle questioni di loro competenza. Le proposte di modifica contenute nel Messaggio n. 3370 del 25 ottobre 1988 non si limitano tuttavia agli aspetti temporali legati all' evasione delle domande di costruzione, bensì toccano anche quelli giuridici per rendere il permesso di costruzione un atto unico del quale viene reso responsabile esclusivamente il Comune. Probabilmente quest' ultimo aspetto del messaggio citato costituisce l' elemento di maggior rilievo e incidenza sulle pratiche per il rilascio del permesso di costruzione. Il Cantone per parte sua potrà opporsi al rilascio della licenza edilizia entro un congruo lasso di tempo, senza per altro rilasciare più alcuna autorizzazione. La procedura attualmente in vigore per contro è caratterizzata dalla contemporanea presenza della licenza comunale e dell' autorizzazione cantonale, mentre con la modifica legislativa sussisterà soltanto la licenza comunale.

1.2 Breve istoriato della legge edilizia

L' attuale legge edilizia, adottata nel 1973, abrogava la legge anteriore del 1940 nella quale era stato introdotto il cosiddetto permesso di costruzione generalizzato. Tale permesso veniva rilasciato dai comuni, tenuto conto di quelle poche decisioni di competenza cantonale che allora venivano imposte (bellezze naturali, accessi alle strade cantonali o deroghe di distanza delle costruzioni dalle strade cantonali, storici, protezione delle acque, raggruppamento servizio sanitario). Al Comune infatti spettava compito di indicare quali erano le competenze cantonali e inviare le domande ai relativi servizi.

Nel 1963 è nata l' esigenza di studiare con un regolamento entrato in vigore nel 1964 una decisione unitaria che raccogliesse tutte le competenze cantonali. Con la legge edilizia del 1973, attualmente in vigore, è stato in pratica codificato e migliorato nella legge questo meccanismo, indicando il procedimento di rilascio della licenza edilizia e dell' autorizzazione cantonale. In seguito è stato creato l' Ufficio cantonale per le autorizzazioni a costruire il cui scopo particolare doveva essere quello di fare una cernita delle domande di costruzione per l' esame completo da parte dei servizi oppure l' esame diretto di quelle domande che non richiedevano verifiche specialistiche. Vi sono però state diverse difficoltà a procedere in tal senso poiché occorreva togliere competenze ad altri funzionari: il Consiglio di Stato purtroppo con la creazione del nuovo ufficio non aveva chiarito compiutamente le competenze. L' ufficio citato funge pertanto ancor' oggi da centro di coordinamento e non da servizio competente per l' esame di quelle domande che non richiedono esami specialistici. Negli ultimi anni infine i tempi di giacenza delle domande sono andati sempre più aumentando, vuoi perché nel frattempo sono entrate in vigore altre leggi, vuoi perché sono stati creati altri servizi.

1.3 Conseguenze a livello amministrativo

1.3.1 Cantone

Attualmente il Dipartimento delle Pubbliche Costruzioni, dal quale dipende l' Ufficio centralizzato per l' esame delle domande di costruzione, esamina annualmente circa 4'500 domande di costruzione. Le pratiche di domanda possono sottostare oggi all' esame di una ventina di servizi in base ad uno schema alquanto complesso sintetizzato dalla figura rappresentata qui sotto. D' altra parte la burocrazia intrinseca all' apparato statale non consente un esame spedito delle domande. Si impone quindi una riorganizzazione del flusso dei lavori al quale dovrà far seguito una semplificazione degli itinerari amministrativi delle domande di costruzione. Ciò tuttavia non necessariamente implicherà l' abolizione di uffici.

(inserire grafico pag. 3)

Itinerario attuale di una domanda di costruzione.

Legenda:

DC: Dipartimento delle pubbliche costruzioni
UAC: Ufficio autorizzazioni a costruire
UCS: Ufficio cantonale di statistica
SCC: Sezione cassa e contabilità
ACC: Amministrazione cantonale contribuzioni

Occorre comunque considerare che già oggi, nel termine di 30 giorni dalla ricezione degli atti, circa il 44 96 delle domande risulta evaso. Uno sforzo particolare nella riorganizzazione tecnica dei servizi potrà certamente migliorare questo risultato, ritenuto che le potenzialità dell' amministrazione non sono ancora sfruttate appieno: attualmente infatti uno speciale gruppo di lavoro sta esaminando le possibilità per snellire la procedura interna d' esame delle domande facendo capo anche all' informatica, mezzo del quale finora non si è fatto uso in questo particolare settore dell' amministrazione cantonale.

Il progetto di modifica della legge edilizia cita solo per inciso l' esigenza di riorganizzare il lavoro nell' amministrazione. Tuttavia il successo di questa modifica legislativa dipenderà in larga misura dall' adozione di provvedimenti in tal senso. A giudizio della commissione infatti non è sufficiente riformare la procedura attuale esclusivamente a livello legislativo, bensì occorre intervenire anche a livello dell' amministrazione. Anche se l' esame cantonale è necessario solo per quei progetti che cadono sotto le norme della legislazione particolare, esso comporta pur sempre un notevole impegno amministrativo, dato il grande numero e la diversità delle leggi la cui applicazione spetta al Cantone.

L' obiettivo di poter evadere l' 80 % circa delle domande entro un termine di tempo ragionevole compreso tra 30 e 60 giorni sembra comunque raggiungibile. Il Cantone, in base alla modifica legislativa, avrà tempo 30 giorni dalla ricezione della domanda per verificare i contenuti che cadono sotto la sua sfera di competenza. Questo termine potrà essere prorogato a 60 giorni e in casi eccezionali ulteriormente: è auspicabile tuttavia che almeno la prima possibilità di proroga non venga utilizzata di regola, poiché in questo caso la riforma avrebbe fallito uno dei suoi scopi principali. D' altra parte ci si rende conto che l' applicazione del nuovo diritto e soprattutto il collaudo dei nuovi itinerari amministrativi delle domande a livello cantonale richiederanno un certo periodo di adattamento prima di produrre gli effetti auspicati.

1.3.2 Comuni

Il progetto di modifica inciderà notevolmente sulle pratiche svolte a livello comunale in relazione alle domande di costruzione. Nell' ambito dell' esame commissionale del progetto di modifica della legge edilizia si è dibattuto a lungo sull' opportunità di delegare ai comuni la competenza esecutiva insita nel rilascio della licenza edilizia, soprattutto per quei comuni che non dispongono di un' organizzazione tale da permettere una corretta attuazione della legge. Il progetto di legge tuttavia deriva anche da un ruolo di centralità che si vuole che il Comune assuma. La consulenza che potrà essere prestata dal Cantone per quei comuni sprovvisti di un' organizzazione per l' esame non solo tecnico, ma anche giuridico delle domande, dovrebbe comunque garantire un' applicazione corretta della nuova legge anche nei comuni meno dotati dal profilo amministrativo.

D' altra parte per questi comuni sussistono varie possibilità per far capo a consulenti esterni o a forme convenzionate o consorziate di uffici preposti all' esame delle domande di costruzione che elaborano i

preavvisi all' intenzione dei Municipi. A tale proposito giova menzionare l' esempio dell' Associazione dei Comuni del Circolo della Melezza che intende proprio in questi tempi istituire un cosiddetto Ufficio tecnico intercomunale (UTIC). In particolare l' Associazione assumerà il personale necessario mettendolo a disposizione dei comuni convenzionati secondo una griglia oraria prestabilita per un periodo transitorio di prova di 4 anni.

2. STUDI ANTERIORI E CONSULTAZIONI

L' interesse che desta la riforma della procedura per il rilascio della licenza edilizia proposta dal Messaggio n. 3370 non risiede soltanto nello snellimento della procedura stessa e nell' unitarietà del permesso, bensì anche nella responsabilizzazione dei comuni ai quali viene trasferita la competenza e l' onere per la stesura del permesso unico di costruzione. Questo avvenimento può essere inquadrato in un contesto molto più ampio e cioè quello di una migliore ripartizione dei compiti tra Cantone e Comune. A tale riguardo il Consiglio di Stato nel 1982 aveva istituito uno speciale gruppo di lavoro presieduto dall' Ono Flavio Riva.

Il rapporto redatto nel 1985 dal gruppo di lavoro esordiva citando il progetto di Carta europea dell' autonomia locale in cui fra l' altro si afferma:

"L' esistenza di collettività locali investite di responsabilità effettive rende possibile un' amministrazione ad un tempo efficace e vicina al cittadino".

Come lo è stata per il citato gruppo di lavoro nell' analisi riguardante la ripartizione dei compiti tra Cantone e Comune, così questa citazione può ben rappresentare anche la motivazione recondita del progetto di riforma parziale della legge edilizia all' esame. Non bisogna tuttavia dimenticare che questa problematica "si è rivelata soprattutto a dipendenza della situazione finanziaria del Cantone, per segnare altresì una tendenza inversa di quella registrata nel corso degli ultimi venti anni che vide un graduale passaggio, in modo acritico, di compiti dai Comuni allo Stato".

Dal citato rapporto si traggono anche alcune conclusioni sulla potenzialità amministrativa dei 247 Comuni ticinesi. In particolare si afferma che circa 1/4 dei Comuni, di regola con meno di 500 abitanti, non sono né funzionali, né funzionanti, per cui il trasferimento di maggiori competenze potrebbe causare qualche problema. occorre tuttavia specificare che tali Comuni raggruppano il 2,7 % della popolazione ticinese.

Ciò che aveva spinto il gruppo di lavoro a concludere testualmente:

"Pur considerando la mancanza di possibilità amministrative di un' alta percentuale di comuni, il Cantone deve perseguire una politica di trasferimento di oneri e competenze, favorendo il consorzio amministrativo o comunque la collaborazione intercomunale di quei comuni che non sono in grado di assicurare un' amministrazione efficiente, soprattutto per singole infrastrutture o servizi. Per questo è auspicabile anche rafforzare la consulenza".

Favorevoli ad una migliore ripartizione dei compiti Stato-Comune nel senso di un incremento dell' autonomia comunale si sono allora espresse ovviamente l' Associazione dei Comuni Urbani Ticinesi e, con qualche apprensione, anche la Lega dei Comuni Rurali e Montani Ticinesi. In particolare si auspicava "la rivalutazione delle funzioni politiche e amministrative svolte dai Comuni (...), ritenuto comunque che questa auspicata operazione non comporti ulteriori sfavorevoli conseguenze finanziarie per i Comuni". Il gruppo di lavoro preconizzava infine un' introduzione per gradi con opportune riforme legislative del trasferimento di compiti e oneri dallo Stato al Comune, ciò che appunto sta per essere messo in pratica con il progetto di legge all' esame.

Nel 1985 ai 247 comuni ticinesi e a 11 associazioni veniva pure sottoposto per consultazione un ventaglio di proposte di indirizzo per una riforma dell' attuale procedura per il rilascio dei permessi di costruzione. Delle 184 risposte pervenute, 115 erano favorevoli e di queste 81 ritenevano opportuna una maggiore competenza decisionale in materia edilizia. Buona parte delle risposte favorevoli alla modifica dell' attuale procedura (77) auspicavano tuttavia la consulenza di un organo statale in materia edilizia. E' utile rilevare che questa consulenza è da intendersi non solo in ambito tecnico nell' applicazione delle normative dei piani regolatori, bensì anche in ambito giuridico per quanto attiene alle conoscenze del diritto cantonale e federale oppure per la formulazione stessa delle licenze di costruzione.

I pareri delle associazioni dei comuni urbani e rurali in merito alla modifica della legge edilizia sono pure stati sentiti in Commissione dalla viva voce dei loro rappresentanti Avv. Diego Scacchi (ACUTI) e Mo. Pino Bignasca (LCRM) i quali ribadivano i pareri positivi precedentemente espressi nell'ambito della consultazione promossa dal gruppo di lavoro per una migliore ripartizione dei compiti tra Cantone e Comuni. Da parte della Lega dei Comuni Rurali e Montani veniva pure ribadita la necessità di "studiare attentamente le possibilità di soluzioni per ciò che attiene alla consulenza tecnica e giuridica per i Comuni più deboli che non sono dotati di uffici tecnici o non hanno alle loro dipendenze capi-tecnici comunali". Altre modifiche di merito sono pure state valutate dalla Commissione e sulle stesse si ritornerà nell'esame dei singoli articoli.

E' stato pure consultato il Tribunale cantonale amministrativo per il tramite del suo Presidente, Avv. Dr. Lorenzo Anastasi. Questi interveniva suggerendo ulteriori modifiche, di cui si dirà nel seguito, volte a garantire la sicurezza nell'applicazione del nuovo diritto, nonché a migliorare o stralciare alcuni articoli non toccati dal progetto di riforma prevista dai messaggi in epigrafe. A queste ultime modifiche tuttavia la Commissione ha preferito soprassedere in mancanza di una proposta governativa. Ciò nondimeno essa ha condiviso l'urgenza di una verifica al riguardo.

3. IL RIORDINO DELLA LEGGE EDILIZIA

Il Messaggio n. 3370 risale al 25 ottobre 1988, data posteriore a quella del Messaggio n. 3170 concernente la Legge cantonale di applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio (LALPT). Questa legge, approvata dal Parlamento in data 23 maggio 1990 ed entrata in vigore lo scorso 6 novembre 1990 prevedeva l'abrogazione dei capi I, II, III e V, nonché degli articoli 7, 8, 9 e 50 della Legge edilizia cantonale, riducendo questa legge ad una normativa che regola praticamente solo la procedura per il rilascio della licenza di costruzione. Nel Messaggio n. 3370 si afferma di avere auspicato un'integrazione delle due leggi in questione in modo da avere una regolamentazione unitaria. A tale operazione si è dovuto tuttavia rinunciare per non compromettere l'approvazione della LALPT, una legge importantissima dalla quale dipendeva l'esito della pianificazione del territorio cantonale.

L'attuale legge edilizia inizia pertanto all'art. 10 che riguarda la definizione dell'indice di sfruttamento, un esordio poco confacente per una legge tanto importante, destinata a disciplinare la materia edilizia ancora per parecchi anni prima della prossima revisione o integrazione in una futura legge sulla pianificazione e costruzione. La Commissione ha avvertito questo stato precario dell'attuale Legge edilizia cantonale che con la revisione parziale in esame sarebbe ulteriormente peggiorato dal punto di vista prettamente formale. Di propria iniziativa la Commissione, tuttavia con il consenso del Dipartimento, ha quindi provveduto a far suo il riordino formale della legge che nel frattempo il Consiglio di Stato aveva commissionato al Dott. Adelio Scolari. Il disegno di legge allegato al presente rapporto rappresenta pertanto la modificazione integrale della legge edilizia cantonale del 19 febbraio 1973 che sarà abrogata di conseguenza.

La quasi totalità degli articoli non oggetto della modifica prevista dal messaggio n. 3370 è stata ripresa dalla legge attualmente in vigore. Su questi articoli la Commissione non è entrata nel merito non disponendo di un messaggio al riguardo; pertanto essi restano esclusi dall'entrata in materia. Tali articoli sono contrassegnati nel disegno di legge con un asterisco. Riprendendo i contenuti del Messaggio n. 3718 del 19 dicembre 1990 è stato infine inserito il concernente il deposito di materiali di scavo.

Nel disegno di legge presentato in allegato, accanto ad ogni articolo, è menzionata la provenienza per facilitare il commento che nel prossimo capitolo sarà limitato essenzialmente agli articoli oggetto di modifica.

4. IL PROGETTO DI LEGGE

Art. 1

Licenza edilizia (art. 39 M.3370)

Rispetto alla versione attuale di questo articolo (art. 39 LE), il nuovo disegno di legge precisa meglio quali lavori non soggiacciono alla licenza edilizia. A parte i lavori sottratti alla sovranità dei cantoni dalla legislazione federale (installazioni militari, impianti ferroviari, linee telefoniche e costruzioni della protezione civile) figurano fra i lavori esentati dalla licenza quelli che la legge sottopone ad una procedura particolare in grado di offrire ad ogni interessato la possibilità di far valere adeguatamente il proprio diritto di essere sentito: ad esempio i lavori per opere stradali disciplinati dalla speciale legge sulle strade.

Il regolamento d' applicazione in ogni caso dovrà specificare cosa si intende per "piccole costruzioni" (cpv. 3 lett. b): per piccole costruzioni si intendono in particolare accessori da giardino eseguiti con materiali leggeri quali pergole, camini da giardino, installazioni da gioco per bambini, piccole piscine, stallini e recinti per pochi animali da cortile che non creano molestia. Le costruzioni provvisorie invece, come baracche di cantiere, capannoni o palchi per manifestazioni, tende da circo, roulotte in sosta per periodi inferiori a tre mesi, depositi di materiali per brevi periodi, non soggiacciono alla procedura di rilascio della licenza edilizia in quanto trattasi in generale di costruzioni che devono essere posate con una certa urgenza per cui appare logico che le stesse siano esentate dal seguire l' iter procedurale del permesso. In ogni caso per le costruzioni provvisorie deve poter essere accertato in ogni tempo il periodo di permanenza in modo tale che sia garantita la liceità di questa esenzione.

D' altra parte si fa osservare che tutte le costruzioni per le quali non è richiesta la licenza edilizia devono essere realizzate nel rispetto delle leggi esistenti e conformemente alle regole dell' arte e della sicurezza.

Art. 2

Condizioni per la concessione (art. 40 M. 3370 + art. 55 LE)

La versione commissionale di questo articolo differisce dalla proposta del messaggio per la modifica del cpv. 2 e per lo stralcio e sostituzione del cpv. 3. La norma prevista al cpv. 2 sancisce il principio della coordinazione delle procedure. La formulazione proposta dal messaggio tuttavia è espressa in termini negativi per rapporto al rilascio della licenza, ciò che richiede l' introduzione di una deroga per casi particolari ("di regola"). La Commissione ha preferito sostituire il cpv. 2 con una norma più flessibile, formulata in termini positivi, che lascia all' amministrazione un più ampio margine di valutazione per i casi invero poco ricorrenti in cui tale norma dovrà essere applicata.

Il cpv. 3 proposto dal messaggio è stato ritenuto superfluo dal momento che la verifica preconizzata appare ovvia. Il nuovo cpv. 3 invece riguarda i diritti dei terzi ed è stato ripreso integralmente dall' attuale art. 55 LE nell' ambito del riordino formale della legge.

Art. 3

Autorità competenti (art. 41 M.3370)

Il termine di "collaborazione" espresso in questo articolo può indurre i Municipi, soprattutto per quei comuni sprovvisti di un giurista, ad abdicare all' esercizio delle loro competenze. In realtà il Dipartimento delle Pubbliche Costruzioni, come poi si specifica all' art. 8, procede ad un vero e proprio esame di merito che si conclude con un "avviso" (benestare od opposizione) del Dipartimento che il Municipio deve integrare nella propria decisione. I cpv. 1 e 2 sono stati pertanto riformulati in un unico capoverso, rinunciando al termine di "collaborazione".

Il diritto di competenza cantonale dovrà essere indicato esaustivamente nel regolamento d' applicazione delle legge edilizia.

A titolo indicativo è stabilito che l' avviso del Dipartimento può fondarsi almeno sulle disposizioni previste nei seguenti testi di legge:

- Decreto legislativo sulla protezione delle bellezze naturali e del paesaggio e relativo regolamento d' applicazione;
- Legge per la protezione dei monumenti storici ed artistici e relativo regolamento d' applicazione;
- Legge sulla protezione delle rive dei laghi;
- Legge federale sulla pianificazione del territorio; Legge sulle strade;
- Legge sul demanio pubblico e relativo regolamento d' esecuzione;
- Legge d' applicazione della legge federale contro l' inquinamento delle acque;
- Legge federale sulla protezione dell' ambiente;
- Legge sulla polizia del fuoco; Legge sanitaria;
- Legge edilizia;
- Legge sui campeggi;
- Legge sul raggruppamento e la permuta dei terreni;
- Legge cantonale d' applicazione della legge federale sull' edilizia di protezione civile;
- Decreto legislativo su alcuni provvedimenti in materia di risparmio energetico;
- Concordato concernente gli impianti di trasporto a fune e le scivole esonerati dalla concessione federale.

Il Dipartimento di regola deve elaborare un avviso all'intenzione del Comune per ogni domanda di costruzione riferito ad eventuali vincoli dettati dalle leggi qui sopra elencate, sull'applicazione delle quali il Comune non ha né competenza, né responsabilità. Particolare importanza riveste la Legge federale sulla protezione dell'ambiente dalla quale dipendono numerose ordinanze la cui applicazione compete, perlomeno oggi, al Cantone: l'Ordinanza contro l'inquinamento atmosferico (OIAT), l'Ordinanza contro l'inquinamento fonico (OIF), l'ordinanza sull'esame d'impatto ambientale (OEIA) per citare le più conosciute. E' senz'altro opportuno che i progettisti si informino preventivamente presso l'autorità cantonale sui condizionamenti imposti da queste ordinanze prima dell'inoltro della domanda di costruzione per evitare inutili lungaggini. Fra gli altri questo è uno dei motivi per i quali oggi si impone un'adeguata qualifica professionale dei progettisti.

Dal nuovo cpv. 2 è stata stralciata la parola "pure" dal momento che la collaborazione del Dipartimento, offerta sotto forma di consulenza tecnico-giuridica, può riguardare esclusivamente il diritto la cui applicazione compete al Comune. Come già esposto più sopra questa collaborazione riveste grande importanza soprattutto nei comuni montani e rurali non dotati di un apparato amministrativo permanente. Sarà opportuno che tali comuni si organizzino eventualmente con i comuni vicini, per esempio mediante convenzionamento. Anche un maggiore ricorso al pianificatore comunale in materia edilizia potrà essere d'aiuto a questi comuni, ciò nondimeno si fa rilevare che le esigenze dei comuni per il rilascio delle licenze edilizie saranno prevalentemente di natura giuridica per cui la collaborazione con il Cantone sarà preziosa soprattutto in questo campo. L'accento che si pone sulla collaborazione del Cantone tuttavia non deve condurre a pretese per la creazione di nuovi particolari uffici dello Stato, mentre la delega di maggiori competenze al Comune comporta inevitabilmente anche l'onere per una migliore organizzazione che il Comune deve potersi assumere. D'aiuto in tal senso sarà la riscossione integrale della tassa di cancelleria decisa dalla Commissione (v. art. 19 cpv. 3).

Art. 4

1. Procedura ordinaria

a) Domanda di costruzione (art. 42 M.3370):

Il messaggio riporta nella marginale dell'art. 42 un paragrafo che raggruppa le successive norme riferentesi alla procedura cosiddetta ordinaria. Gli art. 49, 50 e 51 del messaggio invece trattano la procedura di notifica. La distinzione tra queste due procedure è stata fonte in passato di innumerevoli equivoci e va pertanto disciplinata con maggiore rigore. Non di rado si è verificato in passato il caso dell'inoltro al Municipio di notifiche per lavori tutt'altro che di modesta importanza allo scopo di eludere la procedura di rilascio della licenza di costruzione: 30 giorni dopo la notifica, in mancanza di una reazione da parte del Municipio, il privato poteva iniziare la sua costruzione. La procedura di notifica deve quindi essere codificata come un'eccezione alla procedura ordinaria che il Municipio imporrà per decisione ogni qualvolta lo ritiene necessario per la natura dell'opera.

A parte un piccolo adattamento della terminologia al cpv. 1 ("domanda di costruzione", invece di "domanda della licenza"), l'art. 4 cpv. 2 è stato ampliato dalla Commissione per regolamentare un campo dove oggi regna parecchio disagio, segnatamente quello della progettazione. In passato il riferimento contenuto nell'attuale legge edilizia ai "lavori di modesta importanza o particolarmente semplici" (art. 40 cpv. 2 LE) ha permesso non pochi abusi nell'inoltro di domande di costruzione. Una statistica del 1986 dimostra che il 42 % dei progetti inoltrati beneficiava di questa eccezione per lavori semplici. In linea di massima tale eccezione dovrebbe essere riservata a lavori che sono attualmente oggetto di notifica, ma è provato che spesso domande e progetti anche per lavori di una certa importanza e responsabilità venivano inoltrati da tecnici per nulla abilitati o qualificati in materia. La Commissione propone pertanto di indicare con chiarezza nella legge chi è abilitato a elaborare e firmare i progetti e i documenti annessi alla domanda di costruzione, richiedendo l'iscrizione all'OTIA appunto dei progettisti. La nuova versione dell'art. 4 cpv. 2 permetterebbe quindi l'abolizione dell'art. 38 RALE (allestimento progetti tecnici qualificati) in quanto il riferimento alla legge OTIA, il cui nuovo disegno è entrato in vigore il 1. gennaio 1991, permette di chiarire inequivocabilmente la definizione dell'ingegnere e dell'architetto per quanto attiene alle qualifiche professionali.

Con il riferimento alla legge OTIA non esiste inoltre più la necessità di allestire e aggiornare il cosiddetto "Elenco dei tecnici qualificati e abilitati ad allestire progetti di costruzione", l'ultimo dei quali risale al 1. ottobre 1985. Inutile osservare che tale elenco è sconosciuto alla quasi totalità dei Municipi. L'elenco degli iscritti all'OTIA invece viene regolarmente pubblicato ed è pertanto di facile accesso ai Municipi per le necessarie verifiche.

Il nuovo regolamento d' applicazione dovrà inoltre stabilire con sufficiente chiarezza l' elenco di quei lavori per cui è necessaria l' elaborazione di progetti da parte di tecnici aventi le qualifiche per l' iscrizione all' OTIA. Il riferimento all' ingegnere responsabile dei calcoli statici è infine parso opportuno, tenuto conto dell' ingiustificata limitazione prevista dall' art. 23b dell' attuale RALE che prescrive professionisti qualificati solo per il calcolo di edifici adibiti ad uso pubblico.

Dal momento che l' iscrizione all' alto OTIA non è obbligatoria è stato introdotto il correttivo del cpv. 4 che permette a coloro che non sono domiciliati o non iscritti all' OTIA di giustificare la loro qualifica professionale all' atto della presentazione della domanda di costruzione. In questo capoverso è pure stata introdotta l' indispensabile riserva per i diritti acquisiti anteriormente mediante l' iscrizione al già citato elenco dei tecnici qualificati.

Art. 5

b) Esame Preliminare (art. 43 M.3370)

E' senz' altro lodevole l' intento di questo articolo di limitare l' esame preliminare delle domande di costruzione ad una verifica formale sulla correttezza degli atti prima di procedere alla pubblicazione. In molti comuni infatti era invalsa la pratica di dar luogo ad un esame di merito, quindi sul contenuto materiale della domanda, prima di procedere alla pubblicazione. Un simile modo di procedere non è per nulla sostenuto dalla dottrina poiché in realtà viene eluso il diritto di essere sentito dei privati prima di prendere la decisione.

Non appare tuttavia opportuno affidare l' esame preliminare al sindaco o ad altra persona incaricata dal Municipio. Titolare del potere di esame preliminare deve restare il Municipio in quanto spetta a quest' ultimo invitare l' istante a correggere gli atti non conformi alle prescrizioni. Così corretto il cpv. 1 è del resto congruente al cpv. 2 nel quale si dà al Municipio la competenza di informare l' istante sul contenuto materiale della domanda qualora esso sia manifestamente in contrasto con le norme applicabili.

Art. 6

c) Pubblicazione (art. 44 M.3370)

Richiamate le osservazioni fatte all' articolo precedente sulla competenza di pubblicazione della domanda, alla Commissione è parso opportuno prescrivere un termine entro il quale la domanda deve essere pubblicata. Dal momento che l' esame preliminare verte essenzialmente sulla correttezza formale della domanda, ciò che può essere attuato in poco tempo, il termine massimo di pubblicazione è stato scelto in ragione di 10 giorni .

Ciò nondimeno la Commissione ha voluto veder ancorato nella legge il principio della modinatura quale complemento alla pubblicazione della domanda di costruzione. La recente giurisprudenza del Tribunale federale infatti riconosce maggiore importanza alla modinatura che non alla pubblicazione. Effettivamente la modinatura è una forma di pubblicazione o meglio una forma di preavviso di una prossima immediata pubblicazione. La legge attuale non contempla questo atto, demandando al RALE (art. 51) le specificazioni per la modinatura. Il nuovo cpv. 2 eleva tali specificazioni al rango di legge, restando inteso che la modinatura deve avvenire prima della pubblicazione, di regola contestualmente alla presentazione della domanda di costruzione. In caso contrario il termine di 10 giorni previsto al cpv. 1 decorre dal momento della conferma dell' avvenuta modinatura. Quanto al termine massimo entro il quale devono essere lasciate sul posto le modine, appare opportuno precisare in modo inequivocabile a livello di regolamento di applicazione un termine perentorio per la rimozione della modinatura. In considerazione dei tempi in generale lunghi delle procedure ricorsuali, nonché per ragioni di sicurezza inerenti la stabilità delle modine, si suggerisce di evitare l' esposizione delle stesse oltre il termine della procedura di approvazione della domanda di costruzione.

Il periodo di pubblicazione di 15 giorni rimane invariato rispetto alla norma attuale. Una novità tuttavia è costituita dalla possibilità conferita a tutti di visionare i progetti, cioè una possibilità non limitata soltanto a coloro che dimostrano un interesse legittimo. Per meglio qualificare questa innovazione si è tuttavia ritenuto opportuno eliminare la preposizione "vi".

L' idea di ritenere confinanti i proprietari delle parcelle situate in un raggio fino a 30 m dalla costruzione è stata condivisa dalla Commissione. In realtà non esiste, nel rispetto del diritto di essere sentiti sancito dall' art. 4 della Costituzione federale, l' obbligo di notificare le domande di costruzione ai vicini. Di per sé sarebbero sufficienti l' avviso all' albo comunale e la modinatura. Le norme vigenti non prevedono nessuna

distanza, però è noto che parecchie contestazioni sono sorte in merito al diritto alla notifica personale dell'avviso di pubblicazione, creando così una insicurezza giuridica. Allo scopo di evitare inutili ricorsi e opposizioni con conseguenti ritardi nell'evasione delle domande ed allo scopo di fugare dubbi su chi deve essere avvisato o meno, è stata condivisa la scelta fatta nel messaggio di indicare la misura entro la quale deve essere dato avviso della pubblicazione ai proprietari.

Il cpv. 4, riguardante la trasmissione degli atti al Dipartimento, è stato modificato per tener conto delle opposizioni che nel regime proposto dal messaggio o non vengono nemmeno inoltrate al Dipartimento, o dovrebbero venir trasmesse in un secondo tempo. Ciò può ingenerare ulteriori difficoltà dal profilo amministrativo, ma anche giuridico laddove le opposizioni riguardano la materia di competenza cantonale. E' pur vero che con il nuovo diritto la licenza di costruzione diventa un atto unico emesso dal Comune, tuttavia non sarebbe auspicabile per l'autorità cantonale disgiungere l'esame degli atti della domanda da quello relativo ad eventuali opposizioni. Inevitabilmente la proposta commissionale introduce un allungamento dei tempi d'evasione delle domande di costruzione, che tuttavia garantisce una miglior tutela dei diritti sia dell'istante, sia degli eventuali opposenti.

Art. 7

d) Opposizioni

da) del Dipartimento (art. 45 M.3370):

Ritenuto che il termine di 30 giorni per l'esame dipartimentale è di per sé relativamente stretto e che soltanto una riorganizzazione dell'amministrazione permetterà di ossequiarlo per la maggioranza delle domande di costruzione, la Commissione ha voluto precisare il "dies a quo" del termine assegnato al Dipartimento per far conoscere il suo avviso al Comune. Pertanto al cpv. 1 si è fissato che il termine di 30 giorni decorre dal momento della ricezione degli atti al Dipartimento. Per evitare opposizioni di tipo cautelativo da parte del Dipartimento, qualora questo non voglia concedersi una proroga di ulteriori 30 giorni del termine per prendere la propria decisione in base al cpv. 3 di questo articolo, la Commissione ha specificato al cpv. 1 che l'opposizione del Dipartimento deve essere adeguatamente motivata. A maggior ragione tale motivazione è richiesta nella misura in cui anche il Municipio è tenuto a motivare per iscritto le proprie decisioni (art. 48 M.3370).

Un caso particolare di non poca rilevanza è costituito da un mancato riscontro del Dipartimento nei termini assegnati dalla legge per l'emanazione della propria decisione. Da un lato vi è la situazione in cui, per una mancata reazione del Dipartimento, il Municipio è tenuto a rilasciare la licenza anche quando questi vi si oppone; dall'altro il consenso tacito del Dipartimento, scaduto il termine, può contrastare con il diritto federale (p.es. art. 24 e 25 LPT o applicazione delle ordinanze federali discendenti dalla LPA) in base al quale occorre l'autorizzazione cantonale esplicita. Per tener conto di questa casistica il cpv. 2 è stato riformulato introducendo il concetto di "avviso del Dipartimento" che richiama quest'ultimo alla sua responsabilità specialmente nel caso in cui il consenso tacito può creare difficoltà al Comune o essere in contrasto con il diritto federale. Alla riserva introdotta per il caso di lesione di interessi comunali preponderanti è stato attribuito carattere eccezionale per indurre i comuni a decidere con maggior ponderazione e tenendo in considerazione l'avviso del Dipartimento. In altre parole al Comune non è dato di far uso della propria autonomia in modo troppo disinvolto, concedendo cioè licenze edilizie in contrasto con le condizioni del Dipartimento, appellandosi semplicemente a veri o presunti interessi comunali preponderanti. A tale proposito è utile osservare che in caso di opposizione del Dipartimento il Municipio può tentare un esperimento di conciliazione (art. 47 M.3370) ed è legittimato a ricorrere soltanto in seconda istanza (art. 52f M.3370).

Per quanto riguarda le proroghe concesse al cpv. 3 si sottolinea che le stesse sono indispensabili, essendo i termini previsti da questo articolo vincolanti per l'amministrazione. Tuttavia esse vanno applicate eccezionalmente e soprattutto quella concessa dal Presidente del Consiglio di essere commisurata alle caratteristiche della domanda di costruzione. A volte tali proroghe saranno necessarie per l'esame di documenti accompagnatori richieste dalle leggi speciali: spetta comunque all'istante e in particolare ai progettisti sapere in anticipo da quali documenti deve essere corredata la domanda di costruzione. Non sarebbe infatti logico dover ricorrere alle proroghe semplicemente per dare il tempo di allestire tali documenti. In tale evenienza, come osserva il messaggio governativo, la decorrenza dei termini rimane sospesa previo avviso al Municipio e all'istante.

Art. 8

db) Di terze persone(art. 46 M.3370)

Il cpv. dell' articolo proposto dal messaggio disciplina in modo innovativo la legittimazione a ricorrere rispetto all' attuale normativa (art. 43 LE). Accanto al mantenimento della cosiddetta "actio popularis" allargata tuttavia ad ogni persona domiciliata nel Comune, viene offerta anche a determinate associazioni la possibilità di fare opposizione. Intanto si osserva che il principio dell' actio popularis non è contemplato da nessuna legislazione in Svizzera salvo che nel Cantone Ticino, dove ragioni storiche legate alla tutela della legalità dell' amministrazione l' hanno mantenuta fino ai nostri giorni. I gruppi parlamentari, pur manifestando un certo scetticismo sul mantenimento di questo principio, non hanno voluto sopprimere l' actio popularis in materia edilizia, ritenuto che la stessa vada semmai riesaminata nel contesto di tutta la legislazione cantonale nella quale si riscontra questa peculiarità. In particolare, visto l' art. 209 LOC che dà ad ogni cittadino domiciliato nel Comune la facoltà di ricorrere contro le decisioni degli organi comunali, la Commissione ha optato a maggioranza per il mantenimento dell' actio popularis e ciò anche in considerazione del fatto che con la nuova procedura il rilascio della licenza edilizia diventerà un atto di competenza del Comune. Ciò nondimeno l' estensione della facoltà di opposizione ad ogni persona domiciliata nel Comune è risultata sproporzionata in quanto un diritto così formulato arrischia di competere anche alle persone giuridiche e agli stranieri domiciliati. Fatte queste osservazioni la Commissione invita comunque il Consiglio di Stato a rivedere il principio dell' actio popularis nella nostra legislazione per allinearla, se del caso, a quella degli altri cantoni.

Per quanto concerne le associazioni che verrebbero legittimate a ricorrere, la Commissione ha ritenuto opportuno limitare questo diritto alle organizzazioni (associazioni e fondazioni) costituite da almeno 10 anni in conformità con il diritto federale. A tale proposito si richiama la LPA all' art. 55 che fissa il medesimo criterio per il tramite di un' ordinanza relativa alla designazione delle organizzazioni di protezione dell' ambiente abilitate a ricorrere (27 giugno 1990). L' indicazione di un' età minima di queste organizzazioni appare lecita per impedire che si costituiscano associazioni per promuovere unicamente dei ricorsi. D' altra parte è importante osservare che le organizzazioni cui viene conferito questo diritto devono essere collaudate e in particolare devono aver dato prova di saper cooperare con l' autorità nella tutela degli interessi pubblici.

La Commissione ha pure dibattuto una proposta di completazione dell' articolo in questione intesa a caricare agli opposenti i costi di eventuali studi richiesti dall' autorità a sostegno dell' opposizione, segnatamente nel caso in cui quest' ultima si riveli infondata. Pur prendendo atto che spesso l' amministrazione concede troppo spazio agli opposenti, soprattutto in materia di inquinamento fonico o atmosferico, non si è ritenuto di aderire alla proposta poiché ciò potrebbe indurre il cittadino a non più far valere i propri diritti per non correre il rischio di dover essere chiamato a risarcire i danni. In ogni caso è stato auspicato un maggior rigore dei servizi nel valutare le opposizioni di stampo pseudoeccologista. Un' opposizione manifestamente inammissibile o defatigatoria al riguardo diventa infatti pienamente giustificabile al momento stesso in cui l' amministrazione vi aderisce chiedendo all' istante ulteriori prove, in generale costose in termini economici e di tempo.

Art. 9

e) Esperimento di conciliazione (art. 47 M.3370)

Il cpv. 1 è stato riformulato per chiarire meglio i due scopi distinti dell' esperimento di conciliazione che esso propugna. Da un lato tale esperimento è finalizzato alla ricerca di un compromesso tra l' istante e gli opposenti; dall' altro invece esso è inteso ai fini di una migliore collaborazione tra l' autorità cantonale e comunale nell' espletazione delle rispettive incombenze.

Art. 10

f) Decisione (art. 48 M.3370)

Il principio dell' unitarietà del permesso di costruzione, il cui rilascio competerà al Comune, implica che il Comune stesso decida sulle opposizioni. Ciò tuttavia non deve esimere dal trasmettere le opposizioni al Cantone, unitamente agli atti della domanda come proposto nell' art. 6 cpv. 4.

Art. 11

2. Procedura di notifica

a) Applicabilità (art. 49 M.3370):

La procedura di notifica, così come impostata dal messaggio, ha suscitato qualche perplessità sia per quanto attiene al genere di lavori soggetti a tale procedura, sia per il fatto che di regola al Cantone non vengono trasmessi gli atti della notifica. Ciò potrebbe creare problemi in particolare per quanto concerne gli interventi riguardanti i monumenti storici, le bellezze naturali e del paesaggio, gli interventi su fondi situati fuori dalla zona edificabile, oggetti cioè per i quali occorre l' autorizzazione cantonale, conformemente alla legislazione cantonale o federale (p.es. art. 25 LPT). Il nuovo regolamento d' applicazione dovrà quindi specificare i casi in cui, anche per lavori di secondaria importanza, occorrerà dar corso alla procedura ordinaria. Sono questi i casi in cui il rilascio della licenza implica l' osservanza delle leggi particolari sopra citate la cui applicazione spetta al Cantone, come ad esempio appunto le costruzioni fuori zona edificabile. In sostanza la procedura di notifica si applica in casi-bagatella ove è scontata l' applicazione del solo diritto di competenza comunale.

In ogni caso la Commissione ha ritenuto inopportuno fissare un valore massimo del preventivo oltre il quale occorre seguire la procedura ordinaria. L' ordine di grandezza massimo fissato per il preventivo in ragione di fr. 20'000.-- non tiene conto della situazione attuale dei costi di costruzione ed è un limite del tutto arbitrario che può essere facilmente superato per molti lavori che non richiedono l' avvio della procedura ordinaria per il rilascio del permesso di costruzione; alla stessa stregua ve ne possono essere altri meno costosi che richiedono l' autorizzazione del Cantone per il tramite della procedura ordinaria. La Commissione ha pertanto deciso lo stralcio del cpv. 2 previsto dall' art. 49 del messaggio.

Art. 12

b) Pubblicazione (art. 50 M.3370)

Il periodo di pubblicazione della notifica è stato elevato a 15 giorni per allinearlo a quello della procedura ordinaria. Inoltre il cpv. 1 viene modificato in ragione della modifica dell' art. 5, per ciò che riguarda l' istanza cui compete la pubblicazione. Infine per ragioni di sistematica i cpv. 2 e 3 sono stati scambiati nell' ordine.

Art. 13

c) Decisione (art. 51 M.3370)

Richiamate le osservazioni fatte all' art. 4 per quanto attiene agli abusi del passato nel ricorrere alla procedura di notifica, la Commissione ha voluto espressamente sopprimere la licenza tacita su notifica, proponendo lo stralcio del cpv. 2. Con questa modifica di carattere sostanziale da un lato il Municipio è tenuto a prendere una decisione nel termine previsto e dall' altro l' istante non può iniziare i lavori senza aver ottenuto la licenza.

Art. 14

Durata della licenza (art. 52 M.3370)

Rispetto all' attuale normativa riguardante la durata della licenza edilizia (art. 47 LE) il disegno di legge porta la validità da uno a due anni. Questa scelta appare giustificata anche in relazione all' attuale congiuntura che rende talvolta problematica l' edificazione. Ciò ha indotto la Commissione a proporre un procedimento abbreviato per il rinnovo della licenza, che tuttavia sarà limitato ad una sola volta per altri due anni. La procedura abbreviata per il rinnovo prevede esclusivamente l' avviso negli albi comunali per salvaguardare il diritto di essere sentiti di coloro che potrebbero vantare un interesse legittimo. Appare comunque chiaro che prima di procedere al rinnovo occorre in ogni caso sentire il Dipartimento: le modalità saranno stabilite dal regolamento d' applicazione.

Art. 15

Licenza preliminare (art. 52a M.3370)

Il messaggio propone una nuova definizione di quella che finora veniva chiamata licenza preliminare (art. 51 LE). Il termine di "licenza generale" tuttavia non soddisfa per l' accezione usuale che si attribuisce all' aggettivo e che contrasta con il carattere proprio di questo tipo di licenza. Più che di una licenza generale, ovvero onnicomprensiva o globale, trattasi infatti di una licenza- quadro nella quale vengono accertati gli elementi fondamentali di un progetto, elementi che in seguito, nel corso dell' ulteriore procedura per il rilascio della regolare licenza edilizia, non possono più essere contestati. Con questa accezione la Commissione ha ritenuto opportuno mantenere l' attuale termine di "licenza preliminare" ormai radicato nell' uso comune.

La licenza preliminare, secondo il nuovo disegno di legge, segue la procedura di una normale domanda di costruzione e il suo effetto è vincolante, salvo il caso in cui l'istante vi abbia rinunciato. Il vantaggio della licenza preliminare consiste nel fatto che il progetto contenuto nella domanda sarà comunque indicato a grandi linee per cui eviterà all'istante l'assunzione di onerosi costi di progettazione. Nell'ambito di una licenza preliminare possono tra l'altro essere chiarite le condizioni poste ad un progetto dalle leggi speciali.

Art. 16

Varianti (art. 52b M.3370)

Nessuna osservazione.

Art. 17

Progetti tecnici (art. 52c M.3370)

Nessuna osservazione.

Art. 18

Revoca della licenza (art. 52d M.3370)

Nessuna osservazione

Art. 19

Tasse (art. 52e M.3370)

Nell'esaminare la spettanza delle tasse di cancelleria per il rilascio delle licenze di costruzione si è constatato che il Cantone ha prelevato annualmente negli ultimi 5 anni mediamente poco più di 500'000.-- franchi. Ritenuto che l'applicazione della nuova legge edilizia comporterà un maggiore onere amministrativo per i comuni la Commissione ha deciso a maggioranza che le tasse per il rilascio delle licenze spettino interamente al Comune.

Art. 20

Salvaguardia della Pianificazione (art. 106 LALPT)

Questo articolo è stato introdotto nell'ambito del riordino formale della legge edilizia promosso dalla Commissione. Esso discende direttamente da una modifica legislativa già votata dal Gran Consiglio lo scorso 23 maggio 1990.

Il testo è stato ripreso integralmente come all'art. 106 LALPT cpv. 1 e non richiede pertanto più di approvazione alcuna.

Art. 21

Ricorsi (art. 52f M.3370)

Per porre un freno alla continua crescita del numero di ricorsi in materia edilizia è stata valutata l'opportunità di inserire in questo articolo una norma che preveda il versamento di una cauzione all'atto dell'inoltro di un ricorso, cauzione da restituire nel caso in cui il ricorso venga accolto. Un simile strumento è previsto dalla legge di procedura per le cause amministrative. Accanto alle tasse di giustizia vi è pure la possibilità di esigere anticipi; ciò pone tuttavia la problematica di una contabilizzazione degli anticipi e quindi un ulteriore elemento di burocratizzazione dell'amministrazione. Anche per questo motivo si è rinunciato ad appesantire questo articolo con una normativa già statuita da un'altra legge, non senza tuttavia aver richiamato l'autorità amministrativa ad un ragionevole aumento delle spese e delle tasse di giustizia.

Art. 22

Responsabilità per danni (art. 52g M.3370)

Nell'ambito di questo articolo è stata ridiscussa l'opportunità di imputare agli oppositori almeno le spese per ulteriori studi e verifiche a seguito di ricorsi manifestamente infondati e nel caso di soccombenza. A parte il fatto che una simile regolamentazione, come già osservato, potrebbe equivalere ad una limitazione dei diritti dei cittadini a ricorrere, si osserva che dal momento stesso in cui l'autorità impone all'istante ulteriori studi, l'opposizione o il ricorso divengono "d'ufficio" fondati o ammissibili. A questo punto non resta altro che

raccomandare ai servizi cantonali competenti prudenza e un atteggiamento critico nell' accogliere i contenuti di talune opposizioni. D' altra parte si è fatto osservare che, in presenza di ricorsi temerari o defatigatori, l' autorità decisionale dovrebbe sempre richiamare esplicitamente questa qualifica di tali ricorsi nell' evasione degli stessi, affinché le cause di diritto civile per il risarcimento di eventuali danni possano essere più facilmente avviate.

Art. 23

Norme particolari (art. 53 LE adattato)

L' articolo tiene conto delle modifiche apportate agli articoli precedenti rispetto alla legge edilizia attualmente in vigore.

L' articolo necessita di approvazione da parte del Gran Consiglio.

Art. 24 - 33 (art. 29 - 37 LE)

Questi articoli sono stati ripresi integralmente dall' attuale legge edilizia nell' ambito del riordino formale. Essi sono stati raccolti nel Capo II Norme edilizie generali. Si fa notare che buona parte di questi articoli dovrebbe far oggetto di una verifica circa la loro attualità in quanto appare evidente che talune norme risalgono alla vecchia legge edilizia del 1940 o addirittura ad ordinamenti edilizi ancora più vecchi. Non sembra dunque logico perpetuare la validità di norme ormai desuete. Con questa osservazione si sottolinea lo scopo del riordino formale delle legge che è quello di restituire un testo organico che permetta una facile lettura alle autorità cui è destinato. Il riordino formale della legge non esime quindi il Consiglio di Stato da ulteriori verifiche sull' attualità di talune normative che potranno essere avviate anche entro breve termine.

Gli articoli sono contrassegnati da un asterisco e sono pertanto esclusi dall' entrata in materia (v. cap. 3).

Art. 34

Deposito di materiali di scavo(art. 31bis M.3718)

Il nuovo articolo proposto con il Messaggio n. 3718, la cui evasione è stata affiancata per ragioni di pertinenza all' esame del messaggio concernente la modifica della legge edilizia, interviene in un ambito nel quale già da tempo il Consiglio di Stato è alla ricerca di soluzioni ad un problema che stava assumendo risvolti preoccupanti: quello dell' eliminazione degli scarti prodotti dalle attività nel settore della costruzione. Il problema si è aggravato soprattutto nella seconda metà degli anni '80 in relazione al notevole incremento dell' edilizia nel nostro Cantone. Con risoluzione dell' 8 luglio 1987 il Consiglio di Stato istituiva uno speciale gruppo di lavoro incaricato di elaborare il cosiddetto "Concetto cantonale per l' eliminazione dei detriti edili e di scavo".

Il documento, recentemente approvato dal Consiglio di Stato, dopo un' ampia disamina della situazione attuale e delle prospettive per il futuro, incentra le misure gestionali del problema dei detriti su quattro principi fondamentali:

- la riduzione degli scarti alla fonte;
- la separazione e il riciclaggio dei detriti;
- la pianificazione territoriale dell' eliminazione dei detriti;
- le discariche pubbliche.

Il Concetto cantonale per l' eliminazione dei detriti si diffonde poi sul quadro giuridico, le misure affiancatrici e la pianificazione geografica delle discariche. L' attività dello speciale gruppo di lavoro è stata comunque svolta anche con l' intento di risolvere a breve scadenza i problemi più urgenti o le situazioni d' emergenza. In questo ambito si inserisce la creazione delle discariche pubbliche controllate di Gudo, Canobbio e Melide la cui coltivazione è praticamente giunta ad esaurimento.

Dall' analisi del quadro giuridico è emerso che, a parte la Legge cantonale di applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio recentemente entrata in vigore, altri strumenti fondamentali per la gestione delle discariche derivanti dalla legge federale sulla protezione dell' ambiente non sono ancora stati promulgati. Fra questi si cita la nuova Ordinanza federale sul trattamento dei rifiuti (OIR), entrata in vigore tuttavia lo scorso 1. febbraio 1991, e la Legge cantonale di applicazione della legge federale sulla protezione dell' ambiente. La situazione giuridica è pertanto ancora in evoluzione, mentre la situazione sul fronte della produzione di detriti, malgrado il rallentamento congiunturale, è pur sempre critica. La modifica della legge edilizia con l' introduzione di un nuovo articolo concernente il deposito di materiali di scavo si inserisce

pertanto nel quadro delle misure giuridiche da adottare con urgenza per mantenere gli sviluppi della situazione entro limiti accettabili dal profilo ambientale. In quest' ottica anzi il Consiglio di Stato potrebbe valutare l' opportunità di un' entrata in vigore anticipata dell' art. 34 rispetto al complesso della legge, inserendolo come art. 31bis nell' attuale LE, così come del resto previsto dal Messaggio n. 3718.

La soluzione prospettata con il nuovo articolo si richiama all' art. 30 della Legge sulla protezione dell' ambiente e impone al detentore-produttore di detriti l' obbligo di eliminarli. A tale scopo si presentano numerose possibilità oltre a quelle previste a livello pianificatorio: oltre alle discariche controllate infatti potranno essere prese in considerazione bonifiche agricole o altri interventi locali di sistemazione del terreno. Per questa ragione la normativa proposta è applicata a scavi di una certa rilevanza (10'000 m3 e oltre), ma soprattutto è limitata al solo materiale di scavo. Il materiale proveniente da demolizioni infatti è escluso dall' applicazione di questo articolo in quanto la sua messa a dimora, segnatamente nel caso in cui non si vuol fare ricorso alle discariche ufficiali di classe I e II, causerebbe difficoltà nel reperimento di soluzioni idonee. Si condivide per altro anche l' impostazione voluta dall' articolo secondo la quale la prova riguardante le possibilità di messa a dimora del materiale sia fornita al più tardi prima dell' inizio dei lavori. L' esibizione di questa prova sarà parificata pertanto all' inoltro dei progetti tecnici, così come regolato dall' art. 17.

Si condivide pure la modifica dell' art. 4 della legge di espropriazione con l' aggiunta della nuova lettera e), necessaria per regolare più che altro una casistica molto particolare e cioè quella dell' espropriazione temporanea con successiva restituzione del fondo in una nuova configurazione altimetrica. L' approvazione di questo articolo avviene per il tramite di un decreto separato da quello che regola il nuovo disegno di Legge edilizia cantonale.

Art. 35 e 36 (art. 54 e 38 LE)

Art. 37 - 41 (art. 10 - 14 LE)

Questi articoli sono ripresi dalla legge edilizia attuale nell' ambito del riordino formale e non necessitano pertanto di approvazione da parte del Gran Consiglio.

Art. 42

Opere abusive

a) Sospensione dei lavori (art. 57 M.3370):

Al cpv. 2 è stato corretto il riferimento all' articolo concernente le varianti (art. 52b cpv. 2 M.3370).

Art. 43

b) Demolizione (art. 57a M.3370)

Si prende atto e si condividono le ragioni che hanno portato all' abbandono del termine di prescrizione previsto dall' attuale art. 57 cpv. 5 LE per l' azione di ripristino. Il Municipio pertanto potrà sempre ordinare la demolizione o la rettifica delle opere eseguite in contrasto con le prescrizioni, indipendentemente dal termine d' esecuzione dell' opera. Nel testo, per maggiore chiarezza, si è ripresa tuttavia la terminologia di "regolamenti edilizi" e "piani regolatori" già presente nell' attuale legge (art. 57 cpv. 3 LE).

Art. 44

c) Sanzione pecuniaria (art. 57b M.3370)

Con questo articolo si introduce una novità nella legge edilizia tesa a scoraggiare gli abusi edilizi di minor entità che finora generalmente rimanevano impuniti grazie ad un abile uso delle procedure ricorsuali. Più che di una sanzione si tratta tuttavia di una misura sostitutiva destinata a compensare il vantaggio derivante al proprietario dell' opera abusiva nei casi in cui la misura del ripristino mediante demolizione o rettifica appare sproporzionata. La marginale e il cpv. 1 sono stati lievemente ritoccati.

Art. 45

Ricorsi (art. 57c M.3370)

Nessuna osservazione.

Art. 46Contravvenzioni (art. 58 M.3370)

E' stato aggiunto il cpv. 6 riguardante il termine di prescrizione delle contravvenzioni alla legge edilizia. Con ciò si è voluto riprendere una modifica legislativa intervenuta dopo il licenziamento del Messaggio n. 3370 da parte del Consiglio di Stato. In data 23 ottobre 1989 infatti il Gran Consiglio aderiva all' iniziativa dell' Ono Sergio Bianchi e cofirmatari per la modifica dell' art. 58 cpv. 1 LE nel senso appunto ripreso al cpv. 6 dell' articolo in esame. A poco più di un anno di distanza da una decisione ben motivata e condivisa unanimamente dai parlamentari, non essendo mutate le condizioni e i presupposti per tale modifica, è sembrato pacifico integrarla anche nella nuova legge.

Art. 47Disobbedienza a decisioni dell'autorità (art. 57d M.3370)

Nessuna osservazione.

Art. 48 - 51 (div. art. LE)

Questi articoli riprendono gli articoli 56, 57bis, 59 e 63bis LE nell' ambito del riordino formale e non necessitano di approvazione.

Art. 52 - 54

Regolano le disposizioni transitorie e finali.

5. OSSERVAZIONI FINALI E CONCLUSIONI

Il presente rapporto tratta contestualmente due messaggi governativi, editi ad oltre due anni di distanza l' uno dall' altro, che modificano la Legge edilizia cantonale del 19 febbraio 1973 (LE). Constatato come l' adozione della legge cantonale d' applicazione della Legge federale sulla pianificazione del territorio (LALPT), decretata dal Gran Consiglio il 23 maggio 1990, abbia già modificato sostanzialmente la legge edilizia con l' abolizione di numerosi articoli, la Commissione ha ritenuto opportuno proporre al Gran Consiglio un riordino formale della legge stessa che integri il contenuto dei messaggi cui si riferisce codesto rapporto. Tale operazione è apparsa tanto più necessaria se si pon mente al fatto che l' applicazione materiale del nuovo diritto competerà sostanzialmente ai Municipi i quali dovrebbero poter disporre di un testo accettabile dal profilo della sistematica.

Nell' ambito del riordino formale sono stati ripresi integralmente tutti gli articoli estranei alle modifiche proposte dai messaggi in parola, ad eccezione dell' art. 60, che tuttavia è già stato integrato nella LALPT all' art. 42, nonché del Capo IX Norme finali e transitorie, abrogati con l' adozione della nuova legge. Il riordino formale della legge non deve comunque suscitare l' impressione che il nuovo testo sia perfetto sotto ogni riguardo. Al contrario, numerosi articoli di legge fra quelli semplicemente trascritti appaiono anacronistici, mentre altri almeno degni di revisione. Del resto già ora si può contare un' iniziativa parlamentare pendente per un' ulteriore modifica della legge edilizia, presentata dall' Ono Piero Fröh. La Commissione rivolge pertanto un invito al Consiglio di Stato a voler concretizzare a medio termine quell' obiettivo preconizzato dal Messaggio n. 3370 che prevede la fusione della LALPT con la LE in un' unica legge sulla pianificazione e costruzione.

In ogni caso l' attuale modifica della legge edilizia, che sostanzialmente delega ai comuni la competenza per il rilascio delle licenze di costruzione, definendo termini vincolanti per la presa di decisioni, può dirsi molto attesa. La nuova legge infatti, per quanto attiene alle procedure di rilascio dei permessi, è in grado di soddisfare le esigenze di chiarezza, di trasparenza e di riduzione dei termini che sempre più insistentemente venivano poste nei confronti di uno strumento che si colloca all' ultimo atto del processo pianificatorio. Le nuove disposizioni di legge riguardanti la procedura di rilascio delle licenze di costruzione tuttavia avranno successo soltanto se lo Stato con il suo apparato amministrativo per il vaglio delle domande di costruzione da una parte e i comuni dall' altra sapranno organizzarsi, dedicando il tempo concesso dalle procedure prevalentemente alle questioni sostanziali. D' altra parte ci si augura che i comuni sappiano fare buon uso

delle competenze che vengono loro attribuite mediante questa legge, competenze alle quali la maggioranza dei comuni ticinesi aspira nell' ambito delle rivendicazioni per una maggiore autonomia comunale.

Per la Commissione speciale:

Giuliano Anastasi, relatore
Barelli - Benelli - Bordogna - Brioschi -
Canevascini - Catenazzi - Donadini - Früh-
Gendotti - Grandini - Lardi - Lotti - Riva -
Robbiani - Rossi - Salmina.

Disegno di
LEGGE

edilizia cantonale

**Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino**

- visto i messaggi 25 ottobre 1988 n. 3370 e 19 dicembre 1990 n. 3718 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

CAPO I - LICENZA DI COSTRUZIONE

Articolo 1

Licenza edilizia (art. 39 messaggio)

- 1 Edifici o impianti possono essere costruiti o trasformati solo con la licenza edilizia.
- 2 La licenza è in particolare necessaria per la costruzione, ricostruzione, trasformazione rilevante (ivi compreso il cambiamento di destinazione) e demolizione di edifici ed altre opere, nonché per la modificazione importante della configurazione del suolo.
- 3 La licenza edilizia secondo la presente legge non è necessaria per:
 - a) i progetti di costruzione disciplinati in dettaglio da altre leggi;
 - b) i lavori di manutenzione, le piccole costruzioni e le costruzioni provvisorie;
 - c) i lavori che in virtù del diritto federale sono sottratti alla sovranità cantonale.

Articolo 2

Condizioni per la concessione (art. 40 messaggio + art. 55 LE)

- 1 La licenza edilizia dev' essere concessa se i progetti sono conformi alle disposizioni legali in materia di polizia delle costruzioni e di pianificazione del territorio, come pure alle altre prescrizioni legali del diritto pubblico applicabili nel quadro della procedura della licenza edilizia.
- 2 La concessione della licenza edilizia deve essere differita fintanto che sussiste l' esigenza di coordinarla con autorizzazioni speciali richieste da altre leggi.
- 3 La licenza edilizia non pregiudica i diritti dei terzi.

Articolo 3

Autorità competenti (art. 41 messaggio)

- 1 La licenza edilizia è concessa dal Municipio, previo avviso del Dipartimento delle pubbliche costruzioni (in seguito Dipartimento) nei casi previsti dalla legge.
L' avviso del Dipartimento riguarda il diritto di competenza cantonale; il regolamento d' applicazione specifica quale è questo diritto.
- 2 I Comuni privi di un' adeguata organizzazione possono chiedere al Dipartimento di collaborare nell' applicazione del diritto di competenza comunale; le spese supplementari sono a carico del Comune secondo una tariffa fissata dal Consiglio di Stato.
- 3 Il Consiglio di Stato può delegare ai Comuni competenze che la legge attribuisce all' autorità cantonale.

Articolo 4

1. Procedura ordinaria

a) Domanda (art. 42 messaggio):

1 La domanda di costruzione, corredata della documentazione necessaria, deve essere presentata al Municipio dal proprietario della costruzione e firmata dal proprietario del fondo e dal progettista.

2 I progetti e i documenti annessi devono essere elaborati e firmati da un architetto o da un ingegnere, a seconda della natura dell' opera, entrambi iscritti all' albo OTIA.

3 (nuovo)

Il regolamento stabilisce l' elenco dei lavori per cui è in ogni caso necessaria l' elaborazione dei progetti da parte di un architetto o di un ingegnere; prima dell' inizio dei lavori deve essere notificato al Municipio il nominativo dell' ingegnere responsabile dei calcoli statici.

4 (nuovo)

Gli architetti e gli ingegneri non iscritti all' albo OTIA devono giustificare una qualifica professionale equivalente a quella prevista per l' iscrizione all' albo OTIA. Sono riservati i diritti acquisiti secondo il diritto anteriore.

Articolo 5

b) Esame preliminare (art. 43 messaggio)

1 Prima di pubblicare la domanda di costruzione il Municipio verifica se è allestita conformemente alle prescrizioni; se non è il caso invita l' istante a correggerla.

2 Allorché un progetto contravviene manifestamente le norme applicabili, il Municipio ne informa subito l' istante; se nonostante quest' avviso questi dichiara di mantenere la domanda, la procedura segue il suo corso.

Articolo 6

c) Pubblicazione (art. 44 messaggio)

1 La domanda di costruzione viene pubblicata sollecitamente, e comunque entro 10 giorni, dal Municipio, presso la cancelleria comunale; il periodo di pubblicazione è di 15 giorni, durante il quale chiunque abbia interesse può prendere conoscenza della domanda.

2 (nuovo)

Le mutazioni dello stato dei luoghi conseguenti all' opera devono essere adeguatamente indicate sul terreno con picchetti e modine.

3 (vedere capoverso 2 messaggio).

Della pubblicazione è dato avviso negli albi comunali e ai proprietari noti che si trovano nel raggio di 30 m dalla costruzione o impianto; per le costruzioni fuori delle zone edificabili è pure dato avviso nel Foglio ufficiale.

4 (nuovo)

Entro 5 giorni dalla scadenza del termine di pubblicazione, la domanda di costruzione viene trasmessa al Dipartimento, assieme alle eventuali opposizioni; il regolamento ne precisa i particolari.

Articolo 7

d) Opposizioni

da) Del Dipartimento (art. 45 messaggio):

1 Entro 30 giorni dalla ricezione degli atti il Dipartimento può chiedere che la licenza edilizia sia sottoposta a condizioni od oneri ed anche opporsi alla sua concessione; l' opposizione può concernere solo il diritto la cui applicazione compete all' autorità cantonale e deve essere adeguatamente motivata.

2 L' avviso del Dipartimento è vincolante per il Municipio; è riservato il caso eccezionale in cui la concessione della licenza edilizia risultasse lesiva di interessi comunali preponderanti.

3 In casi particolari, il Dipartimento può notificare all' istante e al Municipio una proroga di 30 giorni del termine per prendere le proprie decisioni; se circostanze eccezionali lo giustificano, il presidente del Consiglio di Stato può ulteriormente prorogare il termine.

4 Se il termine assegnato o prorogato trascorre infruttuoso, si presume il consenso del Dipartimento.

Articolo 8

db) Di terze persone (art. 46 messaggio)

1 Nel termine di pubblicazione ogni persona che dimostri un interesse legittimo e ogni cittadino attivo del Comune può fare opposizione alla concessione della licenza edilizia; sono pure legittimate a fare opposizione le organizzazioni costituite da almeno 10 anni cui compete, in base agli statuti, la salvaguardia dei beni tutelati dalla legge.

2 L' opposizione è ricevibile solo se indica il motivo del contrasto col diritto applicabile nel quadro della licenza edilizia.

Articolo 9

e) Esperimento di conciliazione (art. 47 messaggio)

1 Il Municipio può sempre convocare i privati interessati per un esperimento di conciliazione; esso può pure promuovere uno scambio di opinioni col Dipartimento se non ne condivide l' operato o per altra ragione qualsiasi .

2 L'istante dev' essere informato delle opposizioni e se del caso invitato a osservazioni.

Articolo 10

f) Decisione (art. 48 messaggio)

1 Il Municipio decide sulla domanda e sulle opposizioni entro 15 giorni dalla scadenza del termine d' opposizione del Dipartimento.

2 La decisione deve essere motivata per scritto e notificata all' istante, agli opposenti e al Dipartimento; le decisioni su opposizioni firmate da più persone sono notificate al primo firmatario.

3 La decisione deve indicare i mezzi i termini di ricorso.

Articolo 11

2. Procedura di notifica

a) Applicabilità (art. 49 messaggio):

1 La procedura della notifica è applicabile ai lavori di secondaria importanza, quali lavori di rinnovazione e di trasformazione senza modificazione del volume, della destinazione e dell' aspetto generale degli edifici; rifacimento delle facciate, sostituzione dei tetti, costruzioni accessorie nelle zone edificabili, opere di cinta, sistemazioni di terreno demolizione di fabbricati.

2 (Stralciato).

2 (vedere capoverso 3 messaggio)

Eventuali contestazioni circa la procedura da osservare sono decise inappellabilmente dal Dipartimento, senza formalità particolari.

Articolo 12

b) Pubblicazione (art. 50 messaggio)

1 La notifica viene immediatamente pubblicata dal Municipio presso la cancelleria comunale per il periodo di 15 giorni.

2 Sono applicabili le disposizioni degli art. 5 e 6 capoverso 3, esclusa la pubblicazione sul Foglio ufficiale.

3 Il Municipio può prescindere dalla pubblicazione e dall' avviso ai vicini se è escluso il coinvolgimento di interessi pubblici e privati particolari .

Articolo 13

c) Decisione (art. 51 messaggio)

(1) Il Municipio decide sulla notifica entro 15 giorni dalla scadenza della pubblicazione.

2 (stralciato)

Articolo 14

Durata della licenza (art. 52 messaggio)

1 La licenza edilizia decade se i lavori non vengono iniziati entro due anni dalla sua crescita in giudicato.

2 La licenza può essere rinnovata per due anni se nel frattempo non è stato modificato il diritto applicabile; del rinnovo è dato avviso negli albi comunali.

3 Il termine di validità è sospeso durante lo svolgimento di un processo civile.

Articolo 15

Licenza preliminare (art. 52a messaggio)

1 Una licenza preliminare può essere chiesta se è necessario chiarire questioni generali, come costruzioni fuori delle zone edificabili, nei nuclei storici e su grandi superfici.

2 E' applicabile la procedura ordinaria, salvo il caso in cui l' istante vi abbia rinunciato; in tale evenienza, la licenza preliminare ha solo valore d' informazione, senz' effetti giuridici particolari.

3 La licenza preliminare decade se la domanda definitiva non viene presentata entro il termine di un anno

Articolo 16

Varianti (art. 52b messaggio)

1 La pubblicazione dev' essere ripetuta se i progetti vengono modificati nel corso della procedura d' approvazione o successivamente.

2 Se i progetti rimangono immutati nelle loro caratteristiche essenziali, è applicabile la procedura della notifica; differenze che non superano un grado di tolleranza ragionevolmente ammissibile non soggiacciono a nessuna formalità.

Articolo 17

Progetti tecnici (art. 52c messaggio)

1 Concedendo la licenza edilizia, l' autorità può precisare, se l' istante ne ha fatto richiesta, che i progetti dettagliati degli impianti tecnici saranno presentati più tardi, di regola prima dell' inizio dei lavori.

2 L' approvazione di tali progetti avviene senza formalità particolari.

Articolo 18

Revoca della licenza (art. 52d messaggio)

1 La licenza edilizia concessa in contrasto con le prescrizioni del diritto pubblico, o che viene a contrastare con esse al momento della sua utilizzazione, può essere revocata.

2 Se importanti lavori sono già stati eseguiti secondo la licenza accordata, la revoca è possibile solo se l' istante ha ottenuto il permesso inducendo l' autorità in errore o se interessi pubblici prevalenti lo esigono; in quest' ultima evenienza è dovuta un' indennità se il provvedimento equivale a espropriazione (espropriazione materiale).

Articolo 19

Tasse (art. 52e messaggio)

1 Per l' esame delle domande di costruzione è dovuta una tassa dell' uno per mille della spesa prevista, al massimo fr. 5.000.--.

2 Sono inoltre a carico dell' istante le spese per eventuali perizie e accertamenti straordinari.

3 Le tasse spettano al Comune.

Articolo 20

Salvaguardia della pianificazione (art. 106 LALPT)

Per le misure di salvaguardia della pianificazione valgono gli articoli 57 e seguenti della Legge cantonale di applicazione della Legge federale sulla pianificazione del territorio e meglio quelli sulle zone di pianificazione esistenti (art. 58-64), sulla decisione sospensiva (art. 65) e sul blocco edilizio (art. 66).

Articolo 21

Ricorsi (art. 52f messaggio)

1 Contro le decisioni del Municipio è dato ricorso al Consiglio di Stato; contro le decisioni di quest' ultimo è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo.

2 Sono legittimati a ricorrere l' istante, le persone che hanno fatto opposizione, il Dipartimento e, in seconda istanza, il Comune; escluso il ricorso del Dipartimento al Tribunale cantonale amministrativo.

Articolo 22

Responsabilità per danni (art. 52g messaggio)

Pretese per danni derivanti da opposizioni o ricorsi manifestamente inammissibili o defatigatori sono di competenza del giudice ordinario secondo le regole del diritto civile.

Articolo 23

Norme particolari (art. 53 LE adattato)

Il regolamento determina le modalità della domanda di costruzione e in genere ogni altra norma particolare di procedura.

CAPO II - NORME EDILIZIE GENERALI

Articolo 24 *

Sicurezza e solidità delle costruzioni (art. 31 LE)

1 Sono vietate le costruzioni sopra terreni che non offrono sufficienti garanzie di salubrità e di stabilità o esposti a pericoli particolari, come valanghe, frane, inondazioni.

2 Il regolamento stabilisce le norme tecnico-costruttive concernenti la sicurezza e l' igiene delle costruzioni.

3 Per determinati lavori o impianti il Consiglio di Stato può dichiarare applicabili le norme fissate da Autorità federali o da associazioni professionali.

Articolo 25 *

Distanze delle strade (art. 29 LE)

- 1 Fino all' introduzione dei piani regolatori, le nuove costruzioni devono sorgere alla distanza di almeno dieci metri dall' asse delle strade principali secondo la legislazione federale sulla circolazione stradale, e di almeno sette metri dall' asse delle altre strade pubbliche o aperte al pubblico.
- 2 La distanza non potrà in ogni caso essere inferiore a quattro metri dal ciglio della strada.
- 3 Possono essere concesse deroghe solo in casi eccezionali.
- 4 La deroga alle distanze dalle strade cantonali è concessa dal Dipartimento; quella delle altre strade pubbliche o aperte al pubblico dal Municipio e approvata dal Dipartimento.

Articolo 26 *

Costruzioni in confine con le strade pubbliche (art. 30 LE)

- 1 Le finestre e ogni altra apertura in confine della strada pubblica non possono essere munite di serramenti apertisi sulla stessa se non all' altezza di m 4.50.
- 2 Insegne, fanali, logge, balconi e grondaie potranno sporgere sul campo stradale al massimo m 0.90 ad un' altezza minima di m 4.50.
- 3 Quando le costruzioni sono prospicienti strade o piazze pubbliche munite di marciapiedi, le altezze minime di cui al presente articolo sono ridotte a m 4, e la sporgenza massima aumentata a m 1.30.
- 4 Quando si tratta di portici aperti al pubblico le altezze minime sono ridotte a m 3.

Articolo 27 *

Formazione di aree di svago (art. 32 LE)

- 1 I proprietari di stabili di abitazione con più di cinque appartamenti devono creare sulla proprietà privata sufficienti aree di svago, soleggiate e discoste dal traffico, da destinare durevolmente a tale scopo.
- 2 Ove sia possibile, devono essere create aree di svago che servono contemporaneamente a più stabili di abitazione.
- 3 Se la creazione di aree di svago private è oggettivamente impossibile, i proprietari sono tenuti a corrispondere al Comune un adeguato tributo da destinare alla formazione di aree di svago pubbliche.
- 4 Il regolamento stabilirà le direttive circa l' applicazione di queste norme.

Articolo 28 *

Edifici di convivenza collettiva (art. 33 LE)

- 1 Gli edifici destinati alla convivenza collettiva di molte persone (collegi, convitti, ospizi, asili, ricoveri, fabbriche, ecc.), dovranno avere le caratteristiche previste dalla presente legge per le case di abitazione e dalla legislazione federale sulle fabbriche.
- 2 Il Consiglio di Stato emanerà con regolamento speciale le norme particolari per le singole categorie di edifici.

Articolo 29 *

Locali pubblici (art. 34 LE)

Per gli esercizi pubblici, i teatri, le palestre, le sale di riunione, i lavatoi, ecc., il Consiglio di Stato emanerà in via di regolamento speciale, le norme particolari.

Articolo 30 *

Misure a favore degli invalidi motulesi (art. 34bis LE)

- 1 Nella costruzione di edifici e impianti pubblici o privati accessibili al pubblico, come pure negli ampliamenti o trasformazioni di una certa importanza, dev' essere tenuto conto dei bisogni degli invalidi motulesi, in quanto non insorgano costi sproporzionati o altri notevoli inconvenienti.
- 2 Sono determinanti le prescrizioni tecniche emanate dal Centro svizzero di studio per la razionalizzazione dell' edilizia a Zurigo.
- 3 La concessione di sussidi può essere subordinata all' adozione di adeguati provvedimenti a favore degli invalidi motulesi, indipendentemente dall' uso pubblico o privato delle costruzioni e degli impianti.

Articolo 31 *

Canalizzazioni (art. 35 LE)

Le canalizzazioni delle acque nere o miscelate devono essere costruite a regola d' arte e in particolare essere stagne e inodori.

Articolo 32 *

Camini e fumaioli (art. 36 LE)

1 Le abitazioni e i locali destinati a laboratorio, nei quali si usi fuoco, dovranno essere provvisti di camino e fumaiolo che asporti il fumo.

2 Lo sbocco superiore dei fumaioli dovrà elevarsi al disopra del tetto.

Articolo 33 *

Stalle e case di abitazione (art. 37 LE)

Potranno essere adibiti ad uso di stalla soltanto i locali che non abbiano comunicazione interna diretta o indiretta con camere d'abitazione e per dislivello stradale non abbiano il pavimento soprastante ad ambienti abitati.

Articolo 34

Deposito di materiali di scavo (art. 1 messaggio n. 3718)

1 Qualora la costruzione o l'impianto richiedano lo scavo dell'ordine di almeno metri cubi 10.000, il Dipartimento può subordinare la concessione della licenza edilizia alla condizione che, prima dell'inizio dei lavori, sia fornita la prova delle possibilità di deposito dei materiali conformemente alle prescrizioni legali vigenti.

2 Per calcolare il volume dei materiali si sommano tutti gli scavi richiesti, anche se i lavori vengono eseguiti in fasi successive.

Articolo 35 *

Misure di polizia (art. 54 LE)

1 Il Municipio vigila sulla buona conservazione delle opere edili.

2 Esso può ordinare a seconda dei casi il restauro, il consolidamento o per le opere pericolanti la demolizione.

3 In caso d'urgenza o di inadempimento, vi provvede direttamente a spese di chi vi è tenuto.

Articolo 36 *

Leggi speciali (art. 38 LE)

Rimangono riservate le leggi speciali.

CAPO III - DEFINIZIONE INDICI DISTANZE E ALTEZZE

Articolo 37 *

Indici di sfruttamento e di occupazione (art. 10 LE)

1 L'indice di sfruttamento (I.s.) è il rapporto tra la superficie utile lorda degli edifici e la superficie edificabile del fondo.

2 L'indice di occupazione (I.o.) è il rapporto espresso in per cento tra la superficie edificata e la superficie edificabile del fondo.

Articolo 38 *

Superficie utile lorda (art. 11 LE)

1 Quale superficie utile lorda si considera la somma della superficie dei piani sopra e sotto terra degli edifici, incluse le superfici dei muri e delle pareti nella loro sezione orizzontale.

2 Non vengono computate: tutte le superfici non utilizzate o non utilizzabili per l'abitazione o il lavoro come: le cantine, i solai, gli essiccatoi e le lavanderie delle abitazioni; i locali per il riscaldamento, per il combustibile, per i serbatoi; i locali per i macchinari degli ascensori, della ventilazione o della climatizzazione; i locali comuni per lo svago nelle abitazioni plurifamiliari; i vani destinati al deposito di biciclette e carrozzine per bambini, al posteggio anche sotterraneo di veicoli a motore, ecc.; i corridoi, le scale e gli ascensori che servono unicamente all'accesso di locali non calcolabili nella superficie utile lorda; i porticati aperti, le terrazze dei tetti coperte, ma non chiuse lateralmente, i balconi e le logge aperte che non servono come ballatoi.

Superficie edificabile

3 La superficie edificabile è la superficie non ancora sfruttata dei fondi o parti di fondi nella zona edificabile oggetto dell'istanza di costruzione.

Non vengono considerate:

le superfici viarie aperte al pubblico transito, le strade carrozzabili e pedonali definite dal piano regolatore, le zone non edificabili destinate a scopi pubblici e previste come tali dal piano regolatore, come pure le superfici forestali ed i corsi d' acqua.

Superficie proiedificata

4 La superficie edificata è la zione orizzontale sulla superficie del fondo di tutti gli ingombri degli edifici principali ed accessori.

Nel computo della superficie edificata sono esclusi i cornicioni e le gronde, le pensiline d' ingresso, in quanto non siano chiuse su uno o più lati, le autorimesse interrato, sporgenti dal terreno naturale al massimo su un lato, e aventi una copertura praticabile, ricoperta di vegetazione.

Articolo 39 *

Distanza da confine (art. 12 LE)

1 La distanza dal confine è la distanza tra l' edificio e il confine del fondo.

2 La distanza minima di un edificio dal confine del fondo è stabilita in funzione dell' ingombro, ossia dell' altezza e della lunghezza dell' edificio stesso.

Distanza tra edifici

3 La distanza tra due edifici su fondi contigui è la somma delle rispettive distanze dallo stesso confine.

Articolo 40 *

Altezza degli edifici (art. 13 LE)

1 L' altezza di un edificio è misurata dal terreno sistemato, al punto più alto del filo superiore del cornicione di gronda o del parapetto.

2 Per edifici contigui l' altezza è misurata per ogni singolo edificio; analogamente si procede per costruzioni in pendio, articolate sulla verticale, a condizione che si verifichi tra i corpi situati a quote diverse una rientranza di almeno 12 metri.

Articolo 41 *

Sistemazione del terreno (art. 14 LE)

1 La sistemazione di un terreno può essere ottenuta con la formazione di un terrapieno di altezza non superiore a m 1.50 dal terreno naturale.

2 Verso gli edifici, la lunghezza del terrapieno, misurata dal ciglio dello stesso, dovrà essere di almeno 3 metri.

CAPO IV - OPERE ABUSIVE E CONTRAVVENZIONI

Articolo 42

Opere abusive

a) Sospensione dei lavori (art. 57 messaggio)

1 Il Municipio deve far sospendere i lavori eseguiti senza o in contrasto con la licenza edilizia; il Dipartimento può sostituirsi al Municipio ove questi non intervenga con la necessaria sollecitudine.

2 I lavori in contrasto con la licenza edilizia devono essere lasciati continuare se è semplicemente stata omessa la notifica di una variante non soggetta a pubblicazione (art. 16 capoverso 2).

Articolo 43

b) Demolizione (art. 57a messaggio)

1 Il Municipio ordina la demolizione o la rettifica delle opere eseguite in contrasto con la legge, i regolamenti edilizi o i piani regolatori, tranne il caso in cui le differenze siano minime e senz' importanza per l' interesse pubblico.

2 Un' opera che lede in misura minima l' interesse pubblico, ma che pregiudica quello del vicino, deve tuttavia essere fatta demolire o rettificare quando questi abbia tempestivamente reclamato.

3 L' ordine di demolizione avviene sotto le comminatorie dell' esecuzione d' ufficio a spese dell' obbligato ove questi non vi provveda nel termine assegnatogli.

4 Le spese dell' esecuzione d' ufficio, accertate con apposita decisione, sono garantite da ipoteca legale, senza obbligo di iscrizione nel registro fondiario.

Articolo 44

c) Sanzione pecuniaria (art. 57b messaggio)

1 Ove la misura del ripristino risulti impossibile o sproporzionata, il Municipio la sostituisce con una sanzione pecuniaria, il cui ammontare sia superiore di almeno un quarto al vantaggio di natura economica che può derivare al contravventore.

2 La sanzione dev' essere pronunciata dal Municipio, pena la decadenza, entro un anno dall' accertamento della violazione, e in tutti i casi entro dieci anni dal compimento dell' opera abusiva; la procedura di ricorso interrompe la decorrenza dei termini.

3 L' ordine di ripristino o la sanzione pecuniaria non escludono la contravvenzione, specie nei casi gravi; il cumulo dei provvedimenti deve rispettare il principio della proporzionalità.

Articolo 45

Ricorsi (art. 57c messaggio)

Contro le decisioni di cui agli art. da 42 a 44 è dato ricorso come all' art. 21.

Articolo 46

Contravvenzioni (art. 58 messaggio + mod. LE 23.10.89 BU 90 127)

1 Le contravvenzioni alla presente legge, ai piani regolatori e regolamenti edilizi comunali sono punite dal Municipio:

- con la multa sino fr. 5.000.-- se è stata omessa una domanda di costruzione sottoposta alla procedura ordinaria;
- con l' ammonimento o con la multa sino a fr. 500 -- se è stata omessa una notifica;
- con la multa sino a fr. 10.000.-- negli altri casi.

2 Se l' autore è recidivo, ha agito intenzionalmente o per fine di lucro, il Municipio non è vincolato da questi massimi.

3 La multa dev' essere commisurata alla gravità dell' infrazione e, se del caso, della colpa.

4 Sono punibili tutte le persone che hanno concorso all' infrazione, anche solo per negligenza; le persone giuridiche sono solidalmente responsabili del pagamento delle multe inflitte a organi o incaricati che hanno commesso l' infrazione nell' esercizio delle loro mansioni.

5 La procedura è regolata dagli art. 147 e 148 Legge organica comunale, riservata la legittimazione del Comune a ricorrere contro le decisioni del Consiglio di Stato.

6 (nuovo)

L' azione si prescrive nel termine di 5 anni dal compimento dell' atto illecito.

Articolo 47

Disobbedienza a decisioni dell'autorità (art. 57d messaggio)

La disobbedienza a decisioni dell' autorità è punita dal giudice penale come all' art. 292 Codice penale svizzero.

CAPO V - APPLICAZIONE DELLA LEGGE E DISPOSIZIONI VARIE

Articolo 48 *

Competenze (art. 56 LE)

1 L' applicazione della legge, dei regolamenti edilizi e dei piani regolatori è compito del Municipio.

2 Il Consiglio di Stato può intervenire d' ufficio per imporre all' Autorità comunale l' applicazione della legge, dei piani e dei regolamenti edilizi.

3 In caso di omissione esso può in particolare, previa diffida, sostituirsi nelle competenze comunali.

4 Sono riservate le misure previste dalla Legge organica comunale e l' azione penale.

5 Contro le decisioni del Consiglio di Stato, emanate quale Autorità di vigilanza sui Comuni, è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo come all' art. 207 Legge organica comunale.

Articolo 49 *

Controlli di cantiere; permesso abitabilità (art. 57 bis LE)

1 Il proprietario o il suo rappresentante è tenuto a chiedere la verifica dei tracciamenti al Municipio.

2 Prima dell' occupazione del nuovo edificio e della concessione dell' eventuale permesso di abitabilità, deve essere chiesta la verifica sul posto per confrontare la costruzione con il progetto approvato; il controllo si estende alle superfici, altezze, aspetto, materiali, colori, posteggi ecc.

Articolo 50 *

Procedura di ricorso (art. 59 LE)

La procedura di ricorso è regolata dalla legge di procedura per le cause amministrative in quanto non sia diversamente stabilito dalla presente legge.

Articolo 51 *

Rapporti con la LAC (art. 63 bis LE)

Con l' entrata in vigore del regolamento edilizio o del piano regolatore, le distanze previste dall' art. 124 Legge di applicazione e complemento del CCS diventano inapplicabili.

Articolo 52

Diritto transitorio (art. 2 messaggio)

1 Le domande di costruzione pendenti e non ancora pubblicate al momento dell' entrata in vigore della presente legge soggiacciono al nuovo diritto.

2 Soggiacciono pure al nuovo diritto le decisioni concernenti le opere abusive e le contravvenzioni non ancora decise dalle istanze inferiori o dal Consiglio di Stato quale autorità di ricorso; sono riservate le competenze secondo il diritto anteriore relativamente alle opere abusive compiute prima dell' entrata in vigore del nuovo diritto.

Articolo 53

La legge edilizia del 19 febbraio 1973 è abrogata.

Articolo 54

Entrata in vigore (art. 3 messaggio)

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

2 Il Consiglio di Stato ne determina l' entrata in vigore.

Disegno di

LEGGE

di espropriazione dell' 8 marzo 1971; modificazione

Il Gran Consiglio della Repubblica e Cantone Ticino

- visto il messaggio 19 dicembre 1990 n. 3718 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

Articolo 1

La legge di espropriazione dell' 8 marzo 1971 è modificata come segue:

Art. 4 lett. e (nuova)

e) per la formazione di depositi di materiali di scavo o di discariche di materiali di demolizioni con l' acquisto della proprietà oppure di servitù perpetue o temporanee; in quest' ultimo caso, l' espropriato può chiedere la estensione della espropriazione giusta l' art. 5.

Articolo 2

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

2. Il Consiglio di Stato ne determina l' entrata in vigore. **Concernente la modifica della Legge edilizia (licenza edilizia) del 19 febbraio 1973**

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

vi trasmettiamo un progetto di modifica della Legge edilizia, con il quale si intende riformare completamente la procedura per il rilascio della licenza edilizia, attribuendo al Municipio la competenza esclusiva a concedere i permessi di costruzione, fatta salva la facoltà dell' autorità cantonale (Dipartimento) di fare opposizione al Municipio e successivo ricorso al Consiglio di Stato.

1. Situazione attuale

1.1 La procedura per la concessione della licenza di costruzione è tuttora disciplinata dagli articoli da 39 a 52 della Legge edilizia del 19 febbraio 1973.

Caratteristica essenziale di questa procedura è la contemporanea presenza della licenza comunale e dell' autorizzazione cantonale: la licenza comunale è concessa dal Municipio e riguarda la conformità dei progetti col diritto comunale proprio (regolamenti edilizi e piani regolatori) e col diritto cantonale la cui applicazione è delegata dalla legge ai Comuni (norme di polizia della Legge edilizia, della Legge sulla polizia del fuoco, della Legge sanitaria ecc.); l' autorizzazione cantonale è concessa dal Dipartimento delle pubbliche costruzioni e riguarda la conformità dei progetti con tutta una serie di disposizioni legali sparse nelle varie leggi, come nel Decreto legislativo sulla protezione delle bellezze naturali e del paesaggio, nella Legge sui monumenti storici ed artistici, nella Legge sulle strade, nella Legge sul raggruppamento e la permuta dei terreni, nella legislazione sulla protezione delle acque, sulla pianificazione del territorio, sull' edilizia di protezione civile ecc.

A differenza della licenza comunale, che è sempre richiesta, l' autorizzazione cantonale è necessaria solo se i progetti cadono sotto le norme della legislazione particolare. In questo senso, la licenza comunale ha carattere di permesso principale e l' autorizzazione cantonale carattere di permesso accessorio o eccezionale.

Quest' impostazione trova riscontro nei principi generali della Legge edilizia, che affida ai Comuni, in modo preminente se non esclusivo, il compito di provvedere all' ordinata gestione del proprio territorio, adottando regolamenti edilizi e piani regolatori e concedendo le licenze edilizie. Impostazione del resto sostanzialmente analoga a quella nota a tutti i Cantoni svizzeri, fatta eccezione forse solo per Basilea Città e Ginevra.

1.2 La chiarezza della situazione, specialmente per quel che riguarda le competenze, è tuttavia più apparente che reale. Di fatto, l' autorizzazione cantonale per una ragione o per l' altra sembra aver assunto, nell' ottica comune, un ruolo prevalente a quello della licenza comunale: è ad esempio diffusissima l' opinione, anche presso i Comuni, secondo cui l' autorizzazione cantonale sia una specie di atto superiore, dato il quale il Comune deve fare altrettanto concedendo la licenza comunale. La situazione non risulta chiara, almeno per il cittadino, neppure quando ogni autorità agisce consapevolmente nell' ambito delle proprie competenze, ad esempio di fronte a decisioni tra di loro contrastanti: approvazione cantonale, rigetto comunale o viceversa.

Insomma, come ebbe a rilevare anche il Tribunale federale nella sentenza pubblicata sul Repertorio di giurisprudenza Patria del 1982 a pag. 315,

"..la procedura ticinese di rilascio della licenza comunale e dell' autorizzazione

cantonale non è delle più semplici e il privato cittadino inesperto in materia edilizia può avere qualche difficoltà a comprendere le diverse componenti del permesso di costruzione...".

1.3 In quest' ambiguo contesto è facile comprendere come abbiano potuto svilupparsi fenomeni di deresponsabilizzazione e di burocratizzazione. La sovrapposizione delle competenze e la pluralità delle decisioni per una medesima fattispecie è poi stata sovente fonte di difficoltà, di errori e di contestazioni, tanto sotto il profilo del diritto materiale quanto sotto quello del diritto procedurale.

In particolare, i termini d' esame dei progetti stabiliti dalla legge (complessivamente di tre mesi all' incirca, art. 42 44 e 46 Legge edilizia), sono stati spesso volte disattesi e oggetto di ripetute critiche un po' da tutte le parti.

Quest' ultimo aspetto non deve peraltro essere prerogativa del nostro Cantone se l' autorità federale ha avvertito la necessità di raccomandare ai Cantoni e ai Comuni di stabilire una procedura in cui debba essere rispettato un termine massimo per le decisioni sulle domande di costruzione:

"Quando una domanda di costruzione è completa e non necessita di autorizzazione di deroga, il Municipio dovrebbe decidere entro 60 giorni. Questo termine comprende il tempo necessario agli uffici cantonali per esaminare le questioni di loro competenza, se non si tratta di deroghe".

(W.Gottschall e H.Remund, i nuclei residenziali, raccomandazioni concernenti la prassi della pianificazione e dei permessi di costruzione nei Cantoni e nei Comuni, ed. Ufficio federale dell' abitazione / Ufficio federale della pianificazione del territorio, Berna 1984, pag. 49 e 56).

2. Quali riforme?

2.1 I provvedimenti atti a migliorare la situazione possono essere di vario genere e grado:

- diversa ripartizione dei compiti tra Stato e Comuni;
- riforma della procedura e dell' organizzazione;
- delega di competenze ai Comuni;
- riorganizzazione del lavoro in seno all' amministrazione cantonale;
- rinuncia di quest' ultima ad occuparsi di questioni minori e a interferire senza necessità nelle competenze comunali.

2.2 La diversa ripartizione dei compiti tra Stato e Comune presuppone il riesame di tutta la legislazione al fine di appurare quali compiti possono essere lasciati con profitto, o comunque senza inconvenienti particolari, ai Comuni, eventualmente solo a quelli che dispongono di organizzazione tale da permettere una corretta attuazione dei fini prefissi dalla legge.

La diversa ripartizione di compiti presuppone una competenza normativa del Comune (v.DTF 104 Ia 340 = JT 1980 I 341), a differenza della delega, che può consistere anche solo nella competenza ad applicare una normativa promulgata dal Cantone.

Se i Comuni sono al beneficio di una delega di competenze agiscono piuttosto in

qualità di agenti dello Stato e non beneficiano di regola di un potere autonomo; le decisioni comunali adottate secondo tali deleghe possono quindi essere riesaminate dall' autorità di ricorso in modo assai più ampio di quanto non lo possano essere quando si tratta di diritto autonomo, ossia di diritto promulgato dai Comuni in base alle loro competenze. Ovviamente, molto dipende dal contenuto della delega e dalla materia disciplinata.

Sono ad esempio disposizioni concernenti una ripartizione di compiti quelle della Legge edilizia che affidano ai Comuni il compito di adottare regolamenti edilizi e piani regolatori (art. 1), ossia norme di carattere legislativo proprie; mentre sono delega di competenza esecutiva quelle della Legge sanitaria (art. 99 e rel.), della Legge sulla polizia del fuoco (art. 3 e rel.) e della Legge edilizia medesima (Capo VI, Norme edilizie generali). Una diversa ripartizione dei compiti può essere attuata anche nell' ambito procedurale, ripartendo in modo diverso le competenze decisionali, almeno sotto l' aspetto formale.

2.3 Le possibilità d' intervento nel contesto procedurale possono concernere essenzialmente le modalità e i termini d' esame delle domande di costruzione; salvo il caso in cui si voglia pensare ad una diversa radicale modificazione dell' organizzazione attuale, istituendo speciali organi cui competa, raccolti i preavvisi necessari, di emanare le decisioni, ad esempio una commissione cantonale, come in Vallese, o un prefetto distrettuale, come a Berna, ecc.

In quest' ambito può altresì venir affrontato il problema fondamentale dell' unitarietà del permesso, pur appartenendo esso più alla organizzazione che alla procedura vera e propria.

2.4 Una riorganizzazione del lavoro dell' amministrazione è senz' altro auspicabile: dovrà comunque essere adeguata a seconda delle altre decisioni: ripartizione di compiti, delega, procedura. Sulla rinuncia dell' amministrazione ad occuparsi di affari minori possono influire pure disposizioni d' ordine procedurale, ad esempio prevedendo la competenza esclusiva o quasi dei Municipi ad occuparsi delle costruzioni di scarsa rilevanza nel contesto generale d' uso del suolo.

Detto per inciso, i Comuni dovrebbero a loro volta tralasciare di disciplinare cose senz' importanza o d' importanza trascurabile per l' interesse pubblico, cose che per lo più riguardano i rapporti di vicinato, evitando poi d' essere coinvolti in beghe tra vicini, come spesso accade.

Ancor più in generale, dovrebbe essere fatto uno sforzo di essenzialità nei regolamenti e piani regolatori, evitando in primo luogo l' inutile per non dire dannosa sovrapposizione delle norme.

3. Proposte

3.1 Le riforme che vengono qui proposte concernono la procedura per la concessione del permesso di costruzione, in particolare:

- unitarietà del permesso;
- termine per le decisioni;
- semplificazioni procedurali per lavori d' importanza trascurabile.

a) Unitarietà del permesso

aa) L' unitarietà del permesso è uno dei postulati fondamentali della riforma, nell'

interesse della chiarezza e della sicurezza giuridica. Il sistema della doppia decisione era noto ad esempio al diritto germanico, ma è stato abbandonato proprio per i motivi dinanzi esposti: solo un' autorità emana formalmente la decisione (la Baugenehmigungsbehörde designata dai Länder), udito il preavviso - vincolante - dell' autorità comunale. Il silenzio dell' autorità comunale è presunto quale consenso (Ernst-Zinkahn-Bielenberg, Bundesbaugesetz Kommentar, § 36 N 1ss).

ab) Rimanendo nel solco delle istituzioni attuali, le soluzioni ipotizzabili sembrano essere solo due:

- attribuzione al Cantone (Dipartimento o ufficio) della competenza esclusiva a concedere i permessi di costruzione, salva la facoltà del Comune (Municipio) di dare il proprio preavviso o di fare opposizione, con facoltà di adire le istanze di ricorso (Consiglio di Stato e Tribunale cantonale amministrativo);

oppure

- attribuzione al Comune (Municipio) della competenza a concedere i permessi di costruzione, salva la facoltà dell' autorità cantonale (Dipartimento) di fare opposizione e ricorso al Consiglio di Stato.

ac) La consultazione esperita dai Dipartimenti delle pubbliche costruzioni e dell' ambiente nel 1986 presso tutti i Comuni e le associazioni interessate ha tuttavia dimostrato in modo assolutamente certo l' impopolarità se non l' improponibilità del trasferimento del potere decisionale al Cantone (solo undici Comuni e due associazioni sarebbero d' accordo di farlo); mentre largamente diffusa, sia pure con sfumature diverse, la richiesta di modificare la procedura attuale e di affidare ai Comuni maggiori competenze, sia d' ordine sostanziale che procedurale.

La soluzione proposta nel progetto allegato tiene conto di questa realtà.

b) Termine per le decisioni

I termini previsti dalla Legge edilizia per le decisioni del Municipio e del Dipartimento (un mese ciascuno) sono termini d' ordine; la loro inosservanza non comporta in principio conseguenze particolari per l' amministrazione, almeno fintanto che il ritardo non sconfini nell' arbitrio (denegata o ritardata giustizia). E' evidente come il singolo non sia adeguatamente protetto dai ritardi nell' emanazione delle decisioni, ritardi contro i quali è possibile solo una procedura di ricorso alle istanze cantonali (art. 45 Legge di procedura per le cause amministrative) o al Tribunale federale (ricorso di diritto pubblico). Come ben si vede, si tratta di rimedi utilizzabili solo in casi eccezionali. Occorre perciò rendere perentori i termini per le decisioni, o perlomeno alcuni d' essi, sia pure con le cautele del caso per le questioni particolarmente difficili che eccezionalmente si presentassero nella pratica (prorogabilità dei termini).

Un risparmio sui tempi d' approvazione può pure essere ottenuto dando la possibilità di rinviare a più tardi l' approvazione dei progetti tecnici, quali dettagli per la costruzione dei rifugi di protezione civile, impianti di riscaldamento, elettrici e sanitari; ovviamente in quanto `un' approvazione sia necessaria.

c) Semplificazioni procedurali

Il sistema della notifica (conosciuto anche dalla legislazione di altri Cantoni e Stati) per i casi d' importanza minore può essere mantenuto nonché migliorato, precisando ad esempio la spesa massima che permette di far capo alla procedura della notifica, l' obbligo di pubblicazione delle domande se sono coinvolti interessi pubblici o interessi dei vicini (a quest' ultimo riguardo si veda pure la sentenza del TF in Rep.

1982 267, RDAT 1981 105; v. pure DTF 105 Ia 288).

d) Evasione mozione parlamentare

L' esigenza di semplificare la procedura per i permessi di costruzione, accorciandone i tempi d' approvazione, sentita da larghi strati della popolazione, è approdata a più riprese in Gran Consiglio, mediante interventi ed interpellanze parlamentari, sfociate poi nella mozione 15 settembre 1980 dell' on. Massimo Pini ripresa il 28 aprile 1981 dall' on. Giuseppe Buffi sullo "snellimento delle pratiche relative al rilascio delle licenze edilizie" Reputiamo pertanto che con il presente messaggio, la mozione sia da considerarsi evasa.

4. Commento alle singole disposizioni

Art. 39 Licenza edilizia

a) La formulazione viene meglio chiarita, precisando in particolare che la licenza edilizia non è necessaria per i progetti di costruzione per cui la procedura d' approvazione è disciplinata in dettaglio da altre leggi, in cui viene data a tutti gli interessati la possibilità di far valere le proprie ragioni (salvaguardia del diritto di essere udito in sede di approvazione tecnica dell' opera: DTF 108 Ib 245).

Anche le opere pubbliche, in assenza di una simile procedura, soggiacciono dunque alla procedura della licenza edilizia, per mezzo della quale chiunque vi abbia interesse (un interesse di mero fatto è sufficiente) può far valere le proprie ragioni (DTF 108 Ib 245, 911 422; TCA sent. 25.5.1983 ric. Venier).

b) Per piccole costruzioni esenti da permesso (cp. 3 lett. b) occorre intendere quelle prive d' importanza sotto il profilo dell' uso del suolo e la polizia delle costruzioni, come piccole modificazioni nell' interno dei fabbricati, costruzioni per il riparo di attrezzi da giardino, piccole piscine e serre, impianto di apparecchi tecnici ecc. L' esemplificazione sarà data dal regolamento d' esecuzione della legge.

c) Sono pure esenti da permesso i lavori che in virtù del diritto federale sono sottratti alla sovranità cantonale (cp. 3 lett. c). Sono in particolare esenti da permesso tutti i progetti della Confederazione che servono alla difesa nazionale in virtù dell' art. 164 cp. 3 Legge sull' organizzazione militare (DTF 110 Ib 260), gl' impianti ferroviari, compresi quelli dati in concessione, le linee telefoniche (DTF 97 I 527 = JT 1973 I 18) e le costruzioni di protezione civile.

La disposizione ha peraltro un mero valore dichiarativo, il diritto federale essendo comunque prevalente.

Art. 40 Condizioni per la concessione

Nel cp. 1 viene stabilito che la concessione dev' essere rilasciata se i progetti sono conformi alle disposizioni legali in materia di polizia delle costruzioni e di pianificazione del territorio, come pure alle altre prescrizioni legali applicabili nel quadro della procedura della licenza edilizia.

L' autorità deve verificare d' ufficio se i progetti adempiono le condizioni richieste (cp. 2). Questo richiamo appare opportuno affinché non si tenda a credere che, se non ci sono opposizioni, l' autorità può senz' altro concedere il permesso, come a volte si sente dire.

Nel cp. 3 viene detto che la licenza edilizia non può di regola essere concessa fintanto che le autorizzazioni richieste in virtù di altre leggi siano state concesse. Può

ad esempio essere il caso di un permesso di dissodamento, d' apertura di un esercizio pubblico, di sale per spettacoli, della costruzione di pollai e stalle necessitanti di un' autorizzazione federale in base all' Ordinanza federale del 21 dicembre 1977. La formulazione non è peraltro rigida, permettendo anche la soluzione inversa quando fosse giustificata dalla specificità del caso.

Art. 41 Autorità competenti

a) Le norme del presente

Articolo sono chiaramente innovative rispetto al diritto vigente. Viene infatti affermato il principio secondo cui la licenza edilizia viene concessa dal Municipio con la collaborazione del Dipartimento delle pubbliche costruzioni, abbandonando così il sistema della doppia decisione. Col sostantivo collaborazione si vuol marcare il ruolo del Dipartimento, oltre che la necessità di lavorare insieme.

La collaborazione del Dipartimento riguarda di principio solo le competenze cantonali, salvaguardando interferenze dell' amministrazione cantonale nella sfera di competenza dei Comuni Il regolamento dovrà elencare quali sono le competenze cantonali. Ciò non esclude certo la collaborazione occasionale del Dipartimento nell' applicazione del diritto comunale qualora una sollecitazione in tal senso provenga dal Comune. '

b) Nel terzo cp. viene stabilito che i Comuni privi di un' adeguata organizzazione propria possono sollecitare la collaborazione del Dipartimento pure per l' applicazione del diritto di competenza comunale. Ciò permetterà di risolvere senza grandi difficoltà i pochi casi che si presentano nell' arco di un anno, specialmente ai piccoli Comuni. Le spese supplementari sono a carico del Comune secondo una tariffa prestabilita dal Consiglio di Stato, tariffa che tenga conto dell' importanza delle prestazioni fornite dall' amministrazione cantonale.

c) Nel quarto cp. viene infine data al Consiglio di Stato la facoltà di delegare ai Comuni competenze che la legge attribuisce al Cantone. La delega potrà essere estesa a tutti i Comuni o soltanto ad alcuni di essi: quelli che dispongono di un' adeguata organizzazione, a seconda della qualità della materia delegata.

Art. 42 Procedura ordinaria: domanda

Sono regolate le questioni concernenti la domanda di costruzione e l' elaborazione dei progetti, confermando sostanzialmente le disposizioni vigenti. Ulteriori specificazioni sono compito della regolamentazione esecutiva.

Art. 43 Esame preliminare

a) Prima di dar seguito alla pubblicazione della domanda, il sindaco o altra persona incaricata dal Municipio (capo dicastero, ufficio tecnico ecc.), verifica se gli atti sono conformi alle prescrizioni; non essendo il caso, invita l' istante a correggerli. Si tratta di un esame di natura formale, per cui non è certamente necessario l' intervento del Municipio; intervento che costituirebbe un' inutile perdita di tempo.

b) Secondo il diritto vigente (art. 41), il Municipio può respingere una domanda senza procedere alla pubblicazione quando la stessa è manifestamente in contrasto con le norme applicabili. Orbene, questa disposizione ha dato luogo a più di un equivoco ed a parecchie contestazioni. Primo, ha indotto molti Municipi ad esaminare sistematicamente la conformità delle domande al diritto applicabile prima di procedere alla pubblicazione, stravolgendo così il diritto dei terzi di essere uditi.

"...la procedura della pubblicazione...ha un senso solo se la decisione comunale

viene presa dopo lo scadere del termine utile per formulare le opposizioni e dopo esame di queste opposizioni da parte dell' autorità. In effetti, questa procedura ha per scopo di fornire all' autorità tutti gli elementi utili per apprezzare la domanda e decidere su di essa con piena cognizione di causa" (DTF 97 I 884, traduzione).

Secondo, ha spesso indotto i Municipi a rigettare in via preliminare domande di costruzione per cui le premesse per simile rigetto preliminare non erano date, ad esempio quando la decisione dipendeva dall' applicazione di norme giuridiche indeterminate o dall' apprezzamento dell' autorità (concessione di deroghe ecc.). Risultato: procedure di ricorso supplementari, con spese e perdite di tempo per l' istante e le varie autorità implicate.

Per ovviare a tale stato di cose, è stato previsto che quando un progetto contravviene manifestamente. le norme applicabili, il Municipio ne informa subito l' istante; se nonostante l' avviso questi dichiara di mantenere la domanda, la procedura segue il suo corso. In senso analogo per esempio l' art. 18 del Decreto concernente i permessi di costruzione del Canton Giura e l' art. 21 dell' Ordinanza sulle costruzioni del Canton Vallese.

c) Le disposizioni che affidano al sindaco o ad altra persona incaricata dal Municipio di verificare la completezza della domanda e di provvedere alla sua pubblicazione (art. 43 cp. 1 e art. 44 cp. 1), sono pure intese a correggere i difetti sopra lamentati, specialmente la tendenza dei Municipi ad esaminare in modo esauriente le domande prima di decidere la pubblicazione.

Art. 44 Pubblicazione

Rispetto al diritto vigente (v. art. 42), le innovazioni, oltre che la pubblicazione della domanda per opera del sindaco, sono:

- la precisazione che l' avviso personale dev' essere dato solo ai proprietari noti che si trovano in un raggio di 30 m dalla costruzione o impianto;
- la pubblicazione nel Foglio ufficiale per le costruzioni fuori delle zone edificabili
- la contemporanea trasmissione degli atti al Dipartimento.

a) Il diritto di essere sentito sarebbe di per sé sufficientemente salvaguardato dalla sola pubblicazione delle domande negli albi comunali e, eventualmente, nel Foglio ufficiale; soluzione adottata da molti Cantoni: Svitto, Obwald, Zug, Friburgo, Argovia, Ginevra ecc. L' art. 4 Cost. fed. non impone l' obbligo d' informare personalmente i proprietari fondiari: l' avviso personale non può in particolare essere preteso da colui che non abita nel luogo o che si trova all' estero, avendo egli non soltanto l' obbligo di mantenere la sua proprietà in modo conforme alle prescrizioni di polizia edilizia, ma anche di vigilare continuamente riguardo alla situazione del suo fondo (TF 24.5.1967 rlc.Messauw; v. pure, in materia di piani regolatori, TDF 106 la 312s = JT 1982 I 589s).

b) La precisazione della distanza di 30 m ha per fine di togliere ogni incertezza riguardo all' obbligo della notifica personale dell' avviso, nell' interesse della sicurezza giuridica. Non è infatti stato raro il caso in passato di contestazioni fondate sulla mancata notifica dell' avviso personale dopo l' inizio dei lavori, con tutte le conseguenze negative che facilmente si possono immaginare.

c) La pubblicazione delle domande per le costruzioni fuori delle zone edificabili ha per scopo di associare all' esame già nella fase preparatoria tutte le persone che vi possano avere interesse, in particolare le associazioni legittimate a ricorrere dal diritto federale (associazioni protezionistiche ecc.). Si avrà così un quadro completo

della situazione sin dall' avvio della procedura, nell' interesse di tutti.

d) La contemporanea trasmissione degli atti al Dipartimento (modalità da precisare nel regolamento) è determinata dalla procedura scelta, in particolare dall' unitarietà della decisione, che permette d' inserire l' autorità cantonale già in questo stadio. Il guadagno di tempo è evidente: un mese e mezzo rispetto al diritto vigente.

Art. 45 Opposizione del Dipartimento

a) Nel termine di 30 giorni dalla pubblicazione (che ovviamente sarà annunciata con qualche giorno d' anticipo), il Dipartimento può opporsi alla concessione della licenza edilizia o chiedere che venga sottoposta a condizioni od oneri. Sul piano strettamente formale, è attraverso questa procedura che si estrinseca la collaborazione del Dipartimento; ciò che non esclude evidentemente altre forme di rapporto con l' autorità comunale. Nell' art. 47 è per esempio esplicitamente detto che il Municipio può promuovere uno scambio d' opinioni qualora non condivida l' operato del Dipartimento, o per qualsiasi altra ragione, accentuando così l' idea della collaborazione, del lavorare insieme per un fine comune e non contrapposto.

b) L' opposizione e le condizioni del Dipartimento sono vincolanti per il Municipio, salvo il caso in cui la concessione della licenza edilizia risultasse lesiva di interessi comunali prevalenti, in particolare quando risultasse violata l' autonomia comunale nell' applicazione del diritto di competenza del Dipartimento. Si potrebbe forse anche prescindere da quest' enunciazione, essendo ragionevole attendere un atteggiamento conforme dei Municipi. Vengono comunque tranquillizzati coloro che temono abusi da parte dei Comuni.

c) In casi particolari, il termine di 30 giorni può essere assai breve. Si prevede allora la possibilità per il Dipartimento di prendersi una proroga di ulteriori 30 giorni per adottare le proprie decisioni; in casi eccezionali, come per l' esame di progetti particolarmente complessi (centri commerciali, fabbriche ecc.), il Presidente del Consiglio di Stato può ulteriormente prorogare il termine. La competenza del Presidente del Consiglio di Stato è voluta al fine di meglio controllare l' operato dell' amministrazione, obbligandola a fornire una motivazione convincente.

d) L' inosservanza del termine assegnato o prorogato crea la presunzione del consenso dipartimentale (silenzio-consenso). Una soluzione simile è prevista anche da altre legislazioni, come quella germanica (§ 36 Bundesbaugesetz) e, sia pure in forme e situazioni diverse, anche da altri Cantoni. La legge sulle costruzioni e installazioni diverse del Canton Ginevra prevede ad esempio un termine di 45 giorni per decidere tutte le domande di costruzione, salvo proroga per progetti importanti; se l' istante non riceve una risposta entro detto termine, può notificare al dipartimento che intende eseguire i progetti e, non ricevendo comunicazione alcuna entro 10 giorni, sarà senz' altro in diritto di farlo (art. 4 cp. 3 e 4).

e) E' peraltro evidente come la decorrenza dei termini in discorso rimanga sospesa se una completazione degli atti fosse ancora necessaria in questa sede; in tale evenienza, oltre all' istante, anche il Municipio dovrà essere avvertito. Sono questi particolari eventualmente da precisare nel regolamento d' esecuzione.

Art. 46 Opposizione di terze persone

A differenza del diritto anteriore, si propone di dare la legittimazione a ricorrere pure alle associazioni che hanno per fine statutario la salvaguardia dei beni tutelati dalla legge. La proposta è in armonia con l' actio popularis riconosciuta a livello degli enti minori, ed evita alle associazioni di dover far capo all' accorgimento del ricorso per mezzo di terze persone domiciliate nel Comune. Una finzione in meno, dunque.

Art. 47 Esperimento di conciliazione

a) La conciliazione non avrebbe di per sé bisogno d'essere codificata: è sempre possibile anche in assenza di particolari prescrizioni; la Legge di procedura per le cause amministrative prevede del resto che in ogni stadio del procedimento l'autorità giudicante può far luogo a un esperimento di conciliazione (art. 17). Un richiamo in questa sede, dove non operano solo giuristi, è comunque opportuno essendo nell'interesse generale cercare di limitare le contestazioni.

b) Municipi e Dipartimento non devono per quanto possibile contrapporsi: se vi sono divergenze d'opinioni o altre ragioni, il Municipio può dunque provocare uno scambio di opinioni col Dipartimento. Viene così evidenziato pure l'aspetto collaborativo tra le autorità coinvolte.

c) L'istante deve essere informato delle opposizioni pervenute e se del caso invitato a formulare osservazioni. L'informazione è soprattutto utile se non necessaria poiché permette all'istante di conoscere tempestivamente le obiezioni sollevate, di eventualmente modificare i progetti nel senso delle domande degli opposenti, di chiedere la convocazione delle parti per un esperimento di conciliazione, come anche di ritirare tout court la domanda.

Art. 48 Decisione

Il termine per la decisione del Municipio vien fissato in 15 giorni dalla scadenza del termine d'opposizione del Dipartimento. E' un termine d'ordine.

Art. 49 Procedura di notifica: applicabilità

a) La procedura di notifica è applicabile ai lavori di secondaria importanza, come lavori di rinnovazione e di trasformazione senza modificazione del volume, della destinazione e dell'aspetto generale degli edifici; rifacimento delle facciate (intonaci e colore) e sostituzione dei tetti; costruzioni accessorie nelle zone edificabili, opere di cinta, sistemazioni di terreno, demolizione di fabbricati. Il preventivo di spese non deve però superare i franchi 20'000.-. Su quest'ammontare si potrà magari speculare un poco, ma l'ordine di grandezza dei lavori sottoponibili alla procedura semplificata della notifica resta nondimeno delineato nelle linee essenziali.

b) In passato sono spesso sorte contestazioni riguardo alla procedura: licenza ordinaria o notifica. Non è certo giustificata la normale procedura di ricorso per risolvere una piccola questione incidentale: la sola decisione Dipartimento è senz'altro idonea alla bisogna.

Art. 50 Pubblicazione

Anche i lavori soggetti a notifica possono coinvolgere i diritti dei vicini: è dunque necessario offrire loro la possibilità di far valere le proprie ragioni, rispettando il diritto di essere sentiti (DTF 105 Ia 288 = RDAT 1981 105 = Rep. 1982 267). Si prescrive quindi di pubblicare la domanda per 10 giorni, tranne il caso in cui manifestamente non siano coinvolti interessi pubblici o privati particolari. E' specialmente il caso di semplici lavori interni nei fabbricati e anche di lavori esterni lontani dalla proprietà altrui.

Per il rimanente valgono le disposizioni della procedura ordinaria, art. 43 e 44 cp. 2, esclusa la pubblicazione sul Foglio ufficiale.

Art. 51 Decisione

Il Municipio decide sulla notifica entro 15 giorni dalla scadenza del termine di pubblicazione; se non lo fa, il permesso si ritiene tacitamente accordato.

Art. 52 Durata della licenza

La durata della licenza viene portata da uno a due anni, così come in diversi altri Cantoni; nel Vallese la durata è persino di tre anni. Il prolungamento è giustificato anche dalla ormai completa concretizzazione del diritto pianificatorio (piani regolatori).

Il termine di validità della licenza rimane tuttavia sospeso durante lo svolgimento di un processo giudiziario.

Per il rinnovo dev' essere osservata la procedura d' approvazione.

Art. 52a Licenza generale

a) La licenza generale ha lo scopo di chiarire le questioni fondamentali circa la possibilità e le modalità di una determinata costruzione, come ammissibilità di una costruzione fuori delle zone edificabili e in un determinato luogo, costruzioni su grandi superfici o di gruppo, nei nuclei storici ecc. Essa ha cioè un senso laddove una norma giuridica indeterminata deve essere concretata da una decisione, lasciando notevole spazio di apprezzamento all' autorità; non lo ha invece quando la situazione giuridica è chiara, come distanze, indici e altezze fissate direttamente dalle norme applicabili. Il ricorso alla licenza generale in simili casi è anzi da ritenere inammissibile, la semplice informazione essendo sufficiente alla bisogna.

b) E' applicabile la procedura ordinaria, salvo il caso in cui l' istante vi abbia rinunciato; in tale evenienza la licenza generale ha il solo valore d' informazione, senz' effetti giuridici particolari, in particolare al cospetto dei vicini (come la portata della licenza preliminare dell' attuale art. 51 LE). Al contrario, se viene osservata la procedura ordinaria, nella successiva fase del permesso definitivo non sono più opponibili contestazioni sulle decisioni precedentemente prese, riservata la revoca (ZB1 1983 140).

Art. 52b Varianti

Sono da distinguere le varianti formali dalle varianti essenziali: la variante essenziale è tale da mutare l' impostazione del progetto anche se la portata delle modifiche non sia tale da configurare un progetto del tutto nuovo: come tale è soggetta alla procedura ordinaria; la variante formale concerne invece gli aspetti non essenziali del progetto e comunque tali da non mutarne l' impostazione: come tale può soggiacere alla procedura della notifica.

Differenze che non superano un ragionevole grado di tolleranza ammissibile non soggiacciono a formalità particolari; si evitano così inutili e moleste burocratizzazioni.

Art. 52c Progetti tecnici

Concedendo la licenza edilizia, l' autorità può precisare, se l' istante ne ha fatto richiesta, che i progetti dettagliati degli impianti tecnici saranno presentati più tardi, di regola prima dell' inizio dei lavori. Può per esempio essere il caso per i dettagli degli impianti e delle condotte d' evacuazione dei liquami, per la posa di serbatoi per oli combustibili e le costruzioni di protezione civile. L' approvazione di simili progetti avviene senza formalità particolari.

La procedura ordinaria può così venir alleggerita di problemi che non ne toccano l'

essenza; senza contare che lo studio di questi dettagli non è consono a questo stadio d'elaborazione dei progetti.

Art. 52d Revoca della licenza

La revoca della licenza viene regolata secondo i principi enunciati dalla dottrina e dalla giurisprudenza. E' opportuno inserire direttamente nella legge questi concetti, chiarendo altresì la sorte delle pretese per danni secondo le regole dell'espropriazione materiale.

Art. 52e Tasse

L'ammontare delle tasse vien fissato in rapporto all'importanza della costruzione: uno per mille della spesa prevista, al massimo fr. 5'000.-. Sono pure a carico dell'istante eventuali spese per perizie e accertamenti straordinari (perizie geologiche, sondaggi e simili).

Art. 52f Ricorsi

Il diritto di ricorrere non è regolato in modo diverso da quello vigente; il Dipartimento non può tuttavia ricorrere contro le decisioni del Consiglio di Stato, cioè contro le decisioni del suo superiore gerarchico.

Per ragioni di semplicità, non si è voluto dire che il ricorso dei cittadini domiciliati (*actio popularis*) è limitato all'applicazione del diritto comunale da parte del Municipio, e non anche al diritto di competenza dell'autorità cantonale. Sarebbe d'altronde una distinzione difficile da fare per i non addetti ai lavori.

L'aumento dei ricorsi a cagione di quest'estensione della legittimazione a ricorrere sarà comunque, nella pratica, del tutto trascurabile.

Art. 52g Responsabilità per danni

Un richiamo, un rendere attenti, alla responsabilità per danni derivanti da opposizioni e da ricorsi manifestamente inammissibili o defatigatori (non infrequenti) non è certo inopportuno, anche se giuridicamente la situazione non muta, l'azione per danni illeciti essendo regolata dal diritto civile federale (art. 41 CO).

Art. 57-57e e 58 Provvedimenti repressivi

La modificazione della procedura e la diversa organizzazione della competenza decisionale richiede pure un riesame delle disposizioni dell'art. 57 Legge edilizia, concernente le opere abusive. E' un'occasione per risistemare un po' tutto il capitolo sulla scorta delle esperienze acquisite, in particolare per quel che riguarda le opere che non contraddicono gravemente il diritto pubblico e l'ammontare delle multe, ammontare fissato in 100'000.- fr. senz'alcuna specificazione e quindi prestante il fianco a soluzioni incerte e spesso largamente discordanti.

L'attuale art. 57 viene sostituito da quattro diversi articoli: art. 57, sospensione dei lavori; art. 57a demolizione; art. 57b sanzione penale; art. 57c ricorsi; art. 57d disobbedienza a decisioni dell'autorità; mentre l'attuale art. 57bis assume il numero 57e.

Art. 57 Opere abusive: sospensione dei lavori

Il Municipio deve far sospendere i lavori eseguiti senza o in contrasto con la licenza edilizia; il Dipartimento può sostituirsi al Municipio ove questi non vi provveda con la

necessaria sollecitudine. Il potere sostitutivo del Dipartimento deve poter essere immediato, per ovvi motivi.

Nel secondo cp. si soggiunge che i lavori in contrasto con la licenza devono essere lasciati continuare se è semplicemente stata omessa la notifica di una variante non soggetta a pubblicazione (art. 52b cp. 2).

E' ragionevole che differenze di poco conto vengano liquidate il più rapidamente possibile, al fine di non procurare ingiustificati intralci al costruttore, tenendo altresì conto di quel che normalmente avviene nel corso dei lavori.

Art. 57a Demolizione

a) Il Municipio ordina la demolizione o la rettifica delle opere eseguite in contrasto con la legge, i regolamenti o i piani, tranne il caso in cui le differenze siano minime e senz' importanza per l' interesse pubblico.

Un' opera che lede in misura minima l' interesse pubblico, ma che pregiudica quello del vicino deve tuttavia essere fatta demolire o rettificare quando questi abbia tempestivamente reclamato; il reclamo non è più ammissibile se i lavori vengono lasciati continuare senza obiezioni. Determinanti sono le condizioni oggettive della riconoscibilità dell' opera abusiva, senza tener conto del fatto che il vicino, anche senza sua colpa, non abbia avuto conoscenza dell' abuso a causa di assenza, malattia, errore sui confini ecc. (Scolari, Commentario della Legge edilizia, art. 57 N 22 e rif.).

b) Il termine di decadenza del cp. 5 dell' art. 57 viene abbandonato: primo: non è applicabile quando entra in considerazione il diritto federale, ad esempio la LPT per le costruzioni fuori delle zone edificabili; secondo: determinati beni di polizia sono di per sé imprescrittibili, ad esempio situazioni di pericolo non potrebbero essere mantenute solo perché decorsi cinque anni' La soluzione appropriata dovrà dunque essere trovata caso per caso; il tempo trascorso sarà uno degli elementi di giudizio, ma non il solo.

c) Le spese dell' esecuzione d' ufficio, accertate con apposita decisione, sono garantite da ipoteca legale, senz' obbligo di iscrizione nel registro fondiario (art. 836 CC).

Art. 57b Sanzione penale

Secondo il diritto attuale, le violazioni minori, per le quali la demolizione o la rettifica risulta misura sproporzionata, dovrebbero essere punite con un' adeguata multa al fine di scoraggiare gli abusi. Nella pratica capita sovente che l' istanza inferiore decreti un provvedimento di ripristino, provvedimento che nella successiva procedura di ricorso viene però ritenuto sproporzionato. Nel frattempo, è decorsa la prescrizione per la multa (due anni: art. 1 e 2 DL 24 giugno 1947 che regola la prescrizione in materia di contravvenzioni previste da leggi cantonali), o il tempo necessario per intraprendere e concludere tale procedura non è più disponibile. Risultato: il trasgressore rimane impunito. Per ovviare a questa situazione si è pensato di prevedere quale misura alternativa una sanzione penale, il cui ammontare sia tale da scoraggiare gli abusi. Un termine di decadenza per questa sanzione pecuniaria è comunque necessario prevederlo: un anno dall' accertamento e, in tutti i casi, dieci anni dal compimento dell' opera abusiva; la procedura di ricorso interrompe la decorrenza dei termini.

Art. 57c Ricorsi

I ricorsi sono regolati come all' art. 52f.

Art. 57d Disobbedienza a decisioni dell' autorità

La disobbedienza a decisioni dell' autorità è punita dal giudice penale secondo l' art. 292 Codice penale Svizzero.

Art. 58 Contravvenzioni

a) Dopo quanto è stato precedentemente esposto, il mantenimento della multa fino a 100'000.- fr. non appare più giustificato, perlomeno senza specificare in quali casi simile ammontare può essere raggiunto.

Col testo proposto si chiarisce che è punita con la multa, fino a fr. 5'000.- l' omissione di una domanda di costruzione sottoposta alla procedura ordinaria; con l' ammonimento o con la multa fino a fr. 500.- se è stata omessa una notifica, e fino a franchi 10'000.- negli altri casi. Se l' autore è recidivo, ha agito intenzionalmente o per fine di lucro, il Municipio non è vincolato da questi massimi.

b) Nel cp. 6 viene precisato che il Comune è pure legittimato a ricorrere contro le decisioni del Consiglio di Stato; legittimazione finora negata dalla giurisprudenza del Tribunale cantonale amministrativo (sentenza TCA 2.2.1972 ric. Comune di Gordola e 31.5.1985 ric. Comune di Coldrerio), ma che pare senz' altro corretto riconoscere, come d' altronde si fa in altri Cantoni (v. ad esempio sent. in ZB1 1982 92). Anche l' accusa dispone di regola del diritto di ricorso contro le decisioni del giudice penale.

Art. II

Nell' art. II è regolato il diritto transitorio.

Il nuovo diritto è applicabile:

a) alle domande di costruzione pendenti e non ancora pubblicate il giorno dell' entrata in vigore della presente legge;

b) alle decisioni concernenti opere abusive non ancora decise dal Municipio o dal Dipartimento, a seconda delle rispettive competenze (art. 57 cp. 3 LE), e dal Consiglio di Stato quale autorità di ricorso; sono però riservate le competenze del Dipartimento e del Municipio stabilite dal diritto anteriore per tutte le infrazioni compiute fino all' entrata in vigore della presente legge.

Con quest' ultima disposizione si vuol evitare il trasferimento ai Comuni dei provvedimenti di ripristino relativamente alle opere abusive precedenti, di competenza del Dipartimento e non ancora regolate.

5. Riepilogo e conclusioni

5.1 I difetti principali della vigente procedura per la concessione dei permessi di costruzione sono riscontrabili:

a) nell' esistenza di una contemporanea doppia decisione per un medesimo oggetto (decisione del Municipio e del Dipartimento);

b) nella macchinosità della procedura di approvazione e nella dispersione delle competenze all' interno dell' amministrazione cantonale, dispersione quasi mai giustificata dalla qualità dei problemi da esaminare;

c) nella lunghezza dei termini d' esame delle domande, termini per giunta poco o punto rispettati, specialmente dall' amministrazione cantonale.

5.2 I provvedimenti atti a migliorare la situazione possono essere di vario genere e grado:

- diversa ripartizione dei compiti tra -lo Stato e i Comuni,
- riforma della procedura e dell' organizzazione,
- delega di competenze ai Comuni,
- riorganizzazione del lavoro in seno all' amministrazione cantonale,
- rinuncia da parte di quest' ultima ad occuparsi di questioni minori e ad interferire senza necessità nelle competenze comunali.

5.3 I provvedimenti proposti in questa sede di revisione della Legge edilizia consistono:

a) nell' unificazione delle decisioni comunali e cantonali: la decisione è competenza del Municipio, il quale a però vincolato dalle condizioni o dall' opposizione del Dipartimento. Il disegno di legge evidenzia un rapporto di collaborazione tra le autorità implicate;

b) nell' accorciamento dei termini decisionali, che dovrebbero mantenersi nel limite dei 60 giorni, per i casi normali, come raccomandato anche dall' Autorità federale;

c) nella fissazione di termini perentori per le decisioni dell' amministrazione cantonale, il silenzio equivalendo a consenso;

d) nella facoltà del Consiglio di Stato di delegare competenze ai Comuni;

e) nella semplificazione e nel chiarimento della procedura per i lavori d' importanza marginale (procedura di notifica);

f) nella migliore strutturazione della licenza preliminare, ridefinita come licenza generale, e delle misure repressive (sospensione lavori, misure di ripristino e contravvenzioni).

Gli altri provvedimenti ipotizzati sopra non entrano invece in considerazione nel contesto della modifica della Legge edilizia: dovranno essere esaminati separatamente, in un secondo tempo.

5.4 L' attuale modifica si inserisce in una Legge edilizia che con la prossima approvazione del progetto di Legge cantonale d' applicazione alla legge federale sulla pianificazione del territorio (cfr. Messaggio n. 3170 - Dipartimento ambiente del 31 marzo 1987), si vedrà abrogati i capi I, II, III e V, nonché gli articoli 7, 8, 9 e 50, riducendosi in sostanza ad una normativa che regola solo la procedura del rilascio del permesso di costruzione e commina le relative sanzioni.

Sarebbe stata invece auspicabile un' integrazione tra le due leggi, in modo da avere una regolamentazione organica ed unitaria, senza costringere i destinatari, cittadini ed enti, pubblici e privati, a ricercare singole norme in differenti contesti legislativi. Motivi d' urgenza hanno tuttavia impedito questa soluzione, che avrebbe logicamente presupposto un considerevole slittamento dei tempi d' approvazione

della Legge cantonale d' applicazione alla LPT.

L' elaborazione di un' unica legge sulla pianificazione e costruzione, anche se momentaneamente rinviata, figura comunque fra gli obiettivi futuri, integrata dai contributi d' esperienza che l' attuazione autonoma dei due testi legislativi avrà nel frattempo apportato.

6. Ripercussioni finanziarie e sull' effettivo del personale

L' accettazione del disegno di modifica legislativa non avrà ripercussioni dal profilo finanziario e sull' effettivo del personale.

7. Linee direttive e piano finanziario

La presente modifica legislativa è annunciata nelle linee direttive e piano finanziario 1988-1991, allegato 5: Piano delle principali modifiche legislative.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, C. Generali

p.o. Il Cancelliere, A. Crivelli

{ewc MVIMG, MVIMAGE, !3370m.bmp}

Disegno di

LEGGE

edilizia cantonale del 19 febbraio 1973; modificazione

Il Gran Consiglio della Repubblica e Cantone del Ticino

visto il messaggio 25 ottobre 1988 n. 3370 del Consiglio di Stato,

decreta:

-

Articolo 1

Gli articoli da 39 a 52, 57 e 58 della Legge edilizia cantonale sono abrogati e sostituiti dai seguenti:

Licenza edilizia

Art. 39

1 Edifici o impianti possono essere costruiti o trasformati solo con la licenza edilizia.

2 La licenza è in particolare necessaria per la costruzione, ricostruzione, trasformazione rilevante (ivi compreso il cambiamento di destinazione) e demolizione di edifici ed altre opere, nonché per la modificazione importante della configurazione del suolo.

3 La licenza edilizia secondo la presente legge non è necessaria per:

- a) i progetti di costruzione disciplinati in dettaglio da altre leggi;
- b) i lavori di manutenzione, le piccole costruzioni e le costruzioni provvisorie;
- c) i lavori che in virtù del diritto federale sono sottratti alla sovranità cantonale.

Condizioni per la concessione

Art. 40

1 La licenza edilizia dev' essere concessa se i progetti sono conformi alle disposizioni legali in materia di polizia delle costruzioni e di pianificazione del territorio, come pure alle altre prescrizioni legali del diritto pubblico applicabili nel quadro della procedura della licenza edilizia.

2 La licenza edilizia non può di regola essere concessa fintanto che le autorizzazioni speciali richieste in virtù di altre leggi siano state concesse, come permessi di dissodamento, per l' apertura di esercizi pubblici e per stalle e pollai sottoposti al regime giuridico dell' autorizzazione federale.

3 L' autorità verifica d' ufficio se i progetti adempiono le condizioni richieste.

Autorità competenti

Art. 41

1 La licenza edilizia è concessa dal Municipio con la collaborazione del Dipartimento delle pubbliche costruzioni (in seguito Dipartimento).

2 La collaborazione riguarda il diritto di competenza cantonale; il regolamento d' esecuzione specifica quale è questo diritto.

3 I Comuni privi di un' adeguata organizzazione possono chiedere al Dipartimento di collaborare pure nell' applicazione del diritto di competenza comunale; le spese supplementari sono a carico del Comune secondo una tariffa fissata dal Consiglio di Stato.

4 Il Consiglio di Stato può delegare ai Comuni competenze che la legge attribuisce all' autorità cantonale.

1. Procedura ordinaria

- a) domanda

Art. 42

1 La domanda della licenza, corredata della documentazione necessaria, dev' essere presentata al Municipio dal proprietario della costruzione e firmata dal

proprietario del fondo e dal progettista.

2 I progetti e i documenti annessi devono essere elaborati e firmati da un architetto o da un ingegnere, a seconda della natura dell' opera, tranne che per i lavori di modesta importanza o particolarmente semplici.

b) esame preliminare

Art. 43

1 Prima di dar seguito alla pubblicazione della domanda, il sindaco o altra persona incaricata dal Municipio, verifica se gli atti sono conformi alle prescrizioni; non essendo il caso, invita l' istante a correggerli.

2 Allorché un progetto contravviene manifestamente le norme applicabili, il Municipio ne informa subito l' istante; se nonostante quest' avviso questi dichiara di mantenere la domanda, la procedura segue il suo corso.

c) pubblicazione

Art. 44

1 La domanda di costruzione viene sollecitamente pubblicata dal sindaco o altra persona designata dal Municipio presso la cancelleria comunale per il periodo di 15 giorni, durante il quale chiunque vi abbia interesse può prenderne conoscenza.

2 Della pubblicazione è dato avviso negli albi comunali e ai proprietari noti che si trovano nel raggio di 30 m dalla costruzione o impianto; per le costruzioni fuori delle zone edificabili è pure dato avviso nel Foglio ufficiale.

3 Gli atti vengono nel contempo trasmessi al Dipartimento il regolamento ne precisa i particolari.

d) opposizione

da) del Dipartimento

Art. 45

1 Nel termine di 30 giorni dalla pubblicazione, il Dipartimento può chiedere che la licenza edilizia sia sottoposta a condizioni od oneri ed anche opporsi alla sua concessione; l' opposizione può concernere solo il diritto la cui applicazione compete all' autorità cantonale.

2 L' opposizione e le condizioni sono vincolanti per il Municipio, salvo il caso in cui la concessione della licenza edilizia risultasse lesiva di interessi comunali prevalenti.

3 In casi particolari, il Dipartimento può notificare all' istante e al Municipio una proroga di 30 giorni del termine per prendere le proprie decisioni; se circostanze eccezionali lo giustificano, il presidente del Consiglio di Stato può ulteriormente prorogare il termine.

4 Se il termine assegnato o prorogato trascorre infruttuoso, si presume il consenso del Dipartimento.

db) di terze persone

Art. 46

1 Nel termine di pubblicazione ogni persona che dimostri un interesse legittimo e ogni persona domiciliata nel Comune può fare opposizione alla concessione della licenza edilizia; sono pure legittimate a fare opposizione le associazioni cui compete, in base agli statuti, la salvaguardia dei beni tutelati dalla legge.

2 L' opposizione è ricevibile solo se indica il motivo del contrasto col diritto applicabile nel quadro della licenza edilizia.

e) esperimento di conciliazione

Art. 47

1 Il Municipio può sempre convocare le parti per un esperimento di conciliazione e promuovere uno scambio di opinioni col Dipartimento se non ne condivide l' operato o per altra ragione qualsiasi.

2 L' istante dev' essere in ogni caso informato delle opposizioni pervenute e se del caso invitato a formulare osservazioni.

f) decisione

Art. 48

1 Il Municipio decide sulla domanda e sulle opposizioni entro 15 giorni dalla scadenza del termine d' opposizione del Dipartimento.

2 La decisione dev' essere motivata per iscritto e notificata all' istante, agli opposenti e al Dipartimento; le decisioni su opposizioni firmate da più persone sono notificate al primo firmatario.

3 La decisione deve indicare i mezzi e i termini di ricorso.

2. Procedura di notifica

a) applicabilità

Art. 49

1 La procedura della notifica è applicabile ai lavori di secondaria importanza, quali lavori di rinnovazione di trasformazione senza modificazione del volume, della destinazione e dell' aspetto generale degli edifici; rifacimento delle facciate, sostituzione dei tetti, costruzioni accessorie nelle zone edificabili, opere di cinta, sistemazioni di terreno, demolizione di fabbricati.

2 Se il preventivo supera i fr. 20'000.-- deve tuttavia essere osservata la procedura ordinaria.

3 Eventuali contestazioni circa la procedura da osservare sono decise inappellabilmente dal Dipartimento, senza formalità particolari.

b) pubblicazione

Art. 50

1 La notifica viene immediatamente pubblicata presso la cancelleria comunale per il periodo di 10 giorni dal sindaco o da altra persona designata dal Municipio.

2 Il Municipio può prescindere dalla pubblicazione e dall' avviso ai vicini se è escluso il coinvolgimento di interessi pubblici e privati particolari.

3 Per il rimanente sono applicabili le disposizioni degli art. 43 e 44 cp. 2, esclusa la pubblicazione sul Foglio ufficiale.

c) decisione

Art. 51

1 Il Municipio decide sulla notifica entro 15 giorni dalla scadenza della pubblicazione.

2 La licenza è tacitamente concessa se il Municipio non prende nessuna decisione entro il detto termine.

Durata della licenza

Art. 52

1 La licenza edilizia decade se i lavori non vengono iniziati entro due anni dalla sua crescita in giudicato.

2 La licenza può essere rinnovata osservando la procedura d' approvazione.

3 Il termine di validità è sospeso durante lo svolgimento di un processo civile.

Licenza generale

Art. 52a

1 Una licenza generale può essere chiesta se è necessario chiarire questioni fondamentali, come costruzioni fuori delle zone edificabili, nei nuclei storici e su grandi superfici.

2 E' applicabile la procedura ordinaria, salvo il caso in cui l' istante vi abbia rinunciato; in tale evenienza, la licenza generale ha solo valore d' informazione, senz' effetti giuridici particolari.

3 La licenza generale decade se la domanda definitiva non viene presentata entro il termine di un ann.

Varianti

Art. 52b

1 La pubblicazione dev' essere ripetuta se i progetti vengono modificati nel corso della procedura d' approvazione o successivamente.

2 Se i progetti rimangono immutati nelle loro caratteristiche essenziali, è applicabile la procedura della notifica; differenze che non superano un grado di tolleranza

ragionevolmente ammissibile non soggiacciono a nessuna formalità.

Progetti tecnici

Art. 52c

1 Concedendo la licenza edilizia, l' autorità può precisare, se l' istante ne ha fatto richiesta, che i progetti dettagliati degli impianti tecnici saranno presentati più tardi, di regola prima dell' inizio dei lavori.

2 L' approvazione di tali progetti avviene senza formalità particolari.

Revoca della licenza

Art. 52d

1 La licenza edilizia concessa in contrasto con le prescrizioni del diritto pubblico, o che viene a contrastare con esse al momento della sua utilizzazione, può essere revocata.

2 Se importanti lavori sono già stati eseguiti secondo la licenza accordata, la revoca è possibile solo se l' istante ha ottenuto il permesso inducendo l' autorità in errore o se interessi pubblici prevalenti lo esigono, in quest' ultima evenienza è dovuta un' indennità se il provvedimento equivale a espropriazione (espropriazione materiale).

Tasse

Art. 52e

1 Per l' esame delle domande di costruzione è dovuta una tassa dell' uno per mille della spesa prevista, al massimo fr. 5'000.-.

2 Sono inoltre a carico dell' istante le spese per eventuali perizie e accertamenti straordinari.

3 Le tasse spettano al Comune e al Cantone in ragione di metà ciascun.

Ricorsi

Art. 52f

1 Contro le decisioni del Municipio è dato ricorso al Consiglio di Stato; contro le decisioni di quest' ultimo è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo.

2 Sono legittimati a ricorrere l' istante, le persone che hanno fatto opposizione, il Dipartimento e, in seconda istanza, il Comune; escluso il ricorso del Dipartimento al Tribunale cantonale amministrativo.

Responsabilità per danni

Art. 52g

Pretese per danni derivanti da opposizioni o per corsi manifestamente inammissibili o defatigatori sono di competenza del giudice ordinario secondo le regole del diritto civile.

Opere abusive

a) sospensione dei lavori

Art. 57

1 Il Municipio deve far sospendere i lavori eseguiti senza o in contrasto con la licenza edilizia; il Dipartimento può sostituirsi al Municipio ove questi non intervenga con la necessaria sollecitudine.

2 I lavori in contrasto con la licenza edilizia devono essere lasciati continuare se è semplicemente stata omessa la notifica di una variante non soggetta a pubblicazione (art. 52 cp. 2).

b) demolizione

Art. 57a

1 Il Municipio ordina la demolizione o la rettifica delle opere eseguite in contrasto con la legge, i regolamenti o i piani, tranne il caso in cui le differenze siano minime senz' importanza per l' interesse pubblico.

2 Un' opera che lede in misura minima l' interesse pubblico, ma che pregiudica quello del vicino, deve tuttavia essere fatta demolire o rettificare quando questi abbia tempestivamente reclamato.

3 L' ordine di demolizione avviene sotto le comminatorie dell' esecuzione d' ufficio a spese dell' obbligato ove questi non vi provveda nel termine assegnatogli.

4 Le spese dell' esecuzione d' ufficio, accertate con apposita decisione, sono garantite da ipoteca legale, senz' obbligo di iscrizione nel registro fondiario.

c) sanzione penale

Art. 57b

1 Ove la misura del ripristino risulti impossibile o sproporzionata, il Municipio la sostituisce con una sanzione penale, il cui ammontare sia superiore di almeno un quarto al vantaggio di natura economica risentito dal contravventore.

2 La sanzione dev' essere pronunciata dal Municipio, pena la decadenza, entro un anno dall' accertamento della violazione, e in tutti i casi entro dieci anni dal compimento dell' opera abusiva; la procedura di ricorso interrompe la decorrenza dei termini.

3 L' ordine di ripristino o la sanzione penale non escludono la contravvenzione, specie nei casi gravi; il cumulo dei provvedimenti deve rispettare il principio della proporzionalità.

Ricorsi

Art. 57c

Contro le decisioni di cui agli art. da 57 a 57c è dato ricorso come all' art. 52f.

Disobbedienza e decisioni dell' autorità

Art. 57d

La disobbedienza a decisioni dell' autorità è punita dal giudice penale come all' art. 292 Codice penale svizzero.

Art. 57e (attuale art. 57bis)

Contravvenzioni

Art. 58

1 Le contravvenzioni alla presente legge, ai piani regolatori e regolamenti edilizi comunali sono punite dal Municipio:

- con la multa sino a fr. 5'000.- se è stata omessa una domanda di costruzione sottoposta alla procedura ordinaria;

- con l' ammonimento o con la multa sino a franchi 500.- se è stata omessa una notifica;

- con la multa sino a fr. 10'000.- negli altri casi.

2 Se l' autore è recidivo, ha agito intenzionalmente o per fine di lucro, il Municipio non è vincolato da questi massimi.

3 La multa dev' essere commisurata alla gravità dell' infrazione e, se del caso, della colpa.

4 Sono punibili tutte le persone che hanno concorso all' infrazione, anche solo per negligenza; le persone giuridiche sono solidalmente responsabili del pagamento delle multe inflitte a organi o incaricati che hanno commesso l' infrazione nell' esercizio delle loro mansioni.

5 La procedura è regolata dagli art. 147 e 148 Legge organica comunale, riservata la legittimazione del Comune a ricorrere contro le decisioni del Consiglio di Stato.

-

Articolo 2

1 Le domande di costruzione pendenti e non anco pubblicate al momento dell' entrata in vigore della presente legge soggiacciono al nuovo diritto.

2 Soggiacciono pure al nuovo diritto le decisioni concernenti le opere abusive e le contravvenzioni non ancora decise dalle istanze inferiori o dal Consiglio di Stato quale autorità di ricorso; sono riservate le competenze secondo il diritto anteriore relativamente alle opere abusive compiute prima dell' entrata in vigore del nuovo diritto.

-

Articolo 3

1 Trascorsi i termini per l' esercizio del diritto di referendum, la presente legge è

pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e dei decreti esecutivi.

2 Il Consiglio di Stato ne determina l' entrata in vigore.