

MESSAGGIO
del Consiglio di Stato al Gran Consiglio
concernente l'approvazione del regolamento edilizio
del Comune di Faido

(del 25 agosto 1961)

Il regolamento edilizio di Faido che sottoponiamo alla vostra approvazione, impone una premessa d'ordine generale che già facemmo riguardo al regolamento edilizio di Mendrisio già trasmesso al Gran Consiglio con recente messaggio del Consiglio di Stato (cfr. messaggio n. 983 del 16 agosto 1961). Parecchi disposti del regolamento ripetono sostanzialmente norme già contenute in leggi o decreti esecutivi cantonali: e tuttavia, qua o là, la norma di legge oppure la norma esecutiva viene ripresa dal regolamento solo parzialmente o con formulazioni diverse. Il fatto torna a svantaggio della chiarezza e della sicurezza giuridica che, in campo dell'edilizia, sono già fortemente minacciate dalle numerose leggi e dai numerosi decreti i quali, talvolta in modo discrepante, disciplinano la materia. E tuttavia lo scrivente Consiglio ritiene di dover indulgere (pur ritenendo doveroso, laddove essi si impongano maggiormente, che siano introdotti nel regolamento di cui si tratta le riserve o i richiami alla legge essenziali) sulla formulazione di questi disposti; e ciò mosso dalla considerazione che una prossima revisione della legge edilizia cantonale e l'esame di tutto il complesso di norme che regolano la materia, già intrapresi da tempo dagli uffici governativi, e, se del caso, la preparazione di direttive o di regolamenti-tipo, potranno apportare in questo campo quella garanzia di chiarezza e di sicurezza da tutti auspicata. Per il regolamento di cui si tratta, nei casi dubbi, comunque, è chiaro che la norma di legge o consecutiva avrà sempre la preminenza, salvo per quei disposti che derogano alla legge fondandosi sulla esplicita norma dell'art. 23 cpv 2, secondo cui il regolamento può stabilire determinate misure che fossero in ampliamento dei minimi previsti dalla legge edilizia stessa.

L'esame delle singole norme suscita, in particolare, le seguenti considerazioni:

art. 7

Come già osservammo a proposito dell'art. 83 del regolamento edilizio di Mendrisio (cfr. messaggio n. 983 del 16 agosto 1961) la norma dell'art. 7 del regolamento edilizio di Faido è, a nostro avviso, illegale: quando i piani di costruzione presentati dagli interessati non contrastassero a nessuna norma di regolamento edilizio, di piano regolatore, di legge edilizia o di altre leggi cantonali, il Municipio non potrebbe opporre un rifiuto del permesso di costruzione. Infatti, la garanzia della proprietà privata, riconosciuta dal diritto federale e cantonale (per la dottrina più recente in proposito cfr. Giacometti Z., *Allgemeine Lehren des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts*, vol. I, Zurigo 1960, pag. 507 e segg.; Bagi L., *La garantie constitutionnelle de la propriété*, tesi, Losanna, 1956; Grisel A., *Des restrictions de droit public à la propriété privée*, in ZBL 1955, pag. 89 e segg., 113 e segg.) comporta con il dritto alla proprietà fondiaria, anche la libertà di costruire sulla proprietà medesima (cfr. Buser

G., *Baupolizeirecht, Sachenrecht und Grundbuch*, in ZBl 1947 p. 58). Come afferma il TF in una sentenza «...le droit de bâtir, compris dans le droit de propriété... jouit de la même garantie constitutionnelle que celui-ci» (RU 30 I 520).

Si può quindi dire che il proprietario gode di una *libertà di costruire* soggetta alle stesse limitazioni cui va soggetta la proprietà alla quale essa libertà si riferisce: se la proprietà non è soggetta a limitazioni legali, non può essere soggetta a restrizioni di sorta la libertà di costruire che ne discende.

L'illegalità di una norma analoga a quella dell'art. 7 del regolamento di cui si tratta fu già rilevata dal Consiglio di Stato nel suo messaggio 12 giugno 1959 concernente l'approvazione del regolamento edilizio del Comune di Massagno (messaggio cit. pag. 1); se non che nella sua seduta del 6 aprile 1961 il Gran Consiglio approvò la norma del regolamento di Massagno, contrariamente alle proposte del Consiglio di Stato.

A nostro modo di vedere la presa di posizione del Consiglio di Stato è la sola legittima: e di conseguenza anche in questo caso esso non può far altro che opporsi all'approvazione dell'art. 7 del regolamento edilizio di Faido.

Nè si potrebbe argomentare che la licenza di costruzione sarebbe, nel caso di cui all'art. 7 del regolamento di cui si tratta, rifiutata sulla base di una modificazione di piano regolatore che il Comune dovrebbe avviare una volta opposto il rifiuto: poichè in tal caso si conferirebbe a siffatta modificazione di piano regolatore un effetto retroattivo non previsto in nessuna parte della legge; un piano regolatore può spiegare i suoi effetti dal momento in cui diventa esecutivo, cioè dal momento in cui la dichiarazione di pubblica utilità concessa dal Consiglio di Stato è cresciuta in forza di cosa giudicata.

Questo Consiglio di Stato propone pertanto che l'art. 7 del regolamento di cui si tratta non sia approvato.

art. 8

Si ritiene che la norma debba avere un carattere puramente dichiarativo ed esemplificativo. Infatti, la nozione d'interesse pubblico non risponde a concetti assoluti, ma relativi, e la sua definizione impone, di volta in volta, un apprezzamento e una valutazione da parte dell'autorità (cfr. Bosshardt H., *Die Gemeindebauordnung in den Kantonen Zürich u. Aargau*, tesi, Friburgo 1956, pag. 55 segg.). Ora, l'accertamento dell'interesse pubblico connesso ad un'opera per ogni caso in cui la pubblica utilità dell'opera stessa giustifichi un'espropriazione ai sensi della legge cantonale del 16 gennaio 1940, compete, per le limitazioni che la dichiarazione di pubblica utilità comporta alla proprietà privata, all'Autorità cantonale (Consiglio di Stato: cfr. art. 17 legge cit.) alla quale il Comune è tenuto a chiedere la dichiarazione medesima.

Il verificarsi dell'interesse pubblico non può quindi essere stabilito in maniera limitativa da un disposto di regolamento edilizio, ma dev'essere accertato, caso per caso, dall'Autorità cantonale. L'art. 8 può quindi rimanere nella sua formulazione con la seguente aggiunta: «l'interesse pubblico può richiedere, tra l'altro: ...».

- art. 9 cpv. 3* La norma che impone una distanza minima di m. 4 dalle strade consortili, per le nuove costruzioni, è in contrasto con quella dell'art. 9 cpv. 1 della legge edilizia cantonale del 15 gennaio 1940 (abbreviata qui appresso: LE) che stabilisce una distanza minima di m. 3. L'arretramento minimo di cui all'art. 9 LE non può essere aumentato dal Comune, la cui competenza può limitarsi ad ampliare i minimi previsti dalla legge nell'ambito della giurisdizione comunale. Sennonchè la strada consortile è sottratta per la sua natura, alla giurisdizione del Comune.
- cpv. 4* Anche per quanto concerne la deroga dell'arretramento verso le strade consortili valgono le considerazioni espresse in relazione al cpv. 3 dell'articolo. La deroga all'arretramento verso strade consortili è sottratta alla giurisdizione dell'Autorità comunale e compete esclusivamente al Consiglio di Stato (cfr. art. 9 cpv. 4 LE).
- art. 12* La norma del regolamento dev'essere completata con un richiamo alle norme dell'art. 37 della LE: infatti nell'art. 12 del regolamento edilizio è ripreso, solo parzialmente, un principio formulato dall'art. 37 della legge quanto alla non esecuzione delle opere previste dal piano regolatore.
- art. 14* La norma dell'art. 6 della legge cantonale d'espropriazione dispone che:
- « Qualora si richieda l'espropriazione di una parte o la costituzione di un diritto reale limitato che abbiano per effetto di ridurre il fondo o la frazione residua in modo da non poter più essere usati secondo la loro primitiva destinazione o comunque senza difficoltà sproporzionate, il proprietario può richiedere l'espropriazione totale ».
- L'art. 14 del regolamento che stabilisce la possibilità di una espropriazione degli scorpori residui non è conforme a parer nostro al citato art. 6 della legge, secondo cui l'espropriazione dei fondi residui può essere iniziata non a giudizio dell'espropriante, bensì a richiesta del proprietario.
- art. 21* I termini stabiliti dalla norma del regolamento edilizio sono in contrasto con quelli fissati dall'art. 15 della legge cantonale di espropriazione, che fissa un periodo di pubblicazione di *30 giorni* (non di 15) presso la cancelleria comunale. Il diritto di ricorso, secondo la citata norma della legge d'espropriazione, compete a ogni interessato durante il periodo di esposizione: e in ogni caso (cioè vi siano o no contestazioni) il Municipio dovrà sempre procedere secondo le norme della legge d'espropriazione.
- L'ultima frase dell'articolo secondo cui « Se nel termine di 15 giorni sorgesse contestazione il Municipio procederà a norma della legge cantonale d'espropriazione » è in parte in contrasto con il citato art. 15 della legge cantonale d'espropriazione, e in parte priva di significato.
- art. 42* La norma di regolamento crea un caso d'espropriazione allo scopo di permettere a un privato l'allineamento previsto dal piano regolatore nei casi di ricostruzione, ora è dubbio che l'attuazione dell'allineamento previsto dal piano regolatore da parte di un solo privato rivesta quegli estremi dell'interesse pubblico per cui l'espropriazione possa essere concessa. La legge cantonale

di espropriazione prevede infatti che la facoltà di espropriazione possa essere concessa anche a un privato quando questi intraprenda l'esecuzione di un'opera di *pubblica utilità*.

Proponiamo pertanto che del disposto di cui si tratta sia sospesa l'approvazione affinché il Consiglio di Stato possa conferire con il Comune interessato.

art. 53

L'art. 53 disciplina una materia nella quale interferiscono le norme della legge 29 marzo 1954 sulle insegne o scritte destinate al pubblico, del regolamento di applicazione della legge stessa, del 12 novembre 1954, come pure le norme degli art. 52 e relativi della legge sulla costruzione, sulla manutenzione e sull'uso delle strade cantonali del 17 gennaio 1951.

Per maggior chiarezza consideriamo opportuna l'aggiunta di un richiamo generico alle norme delle leggi citate.

art. 63

Le misure previste da questo disposto contrastano chiaramente con quelle fissate dall'art. 14 della LE, i cui minimi possono essere ampliati dal Comune (cfr. art. 23 cpv. 2 LE) ma non diminuiti. Il cennato art. 14 LE dispone infatti che l'altezza dei locali abitati non possa essere inferiore a m. 2,60; che nessun locale da adibire ad abitazione permanente possa avere una cubatura inferiore a mc. 20; che l'altezza dei laboratori, infine, non possa essere inferiore ai m. 3,50.

Non riteniamo che per il Comune di Faido possano essere concesse le deroghe ammesse dall'art. 14 ultimo cpv. della LE, la situazione geografica del Comune stesso non essendo tale da giustificare che le altezze dei locali siano inferiori ai minimi di legge.

art. 68

L'art. 68 impone un'aggiunta della seguente formulazione «... ritenuto che il Comune intraprenda l'espropriazione dei fondi necessari all'esecuzione dell'opera». La costruzione di un WC pubblico su una proprietà privata, quand'anche potesse presentare, di regola, gli aspetti della pubblica utilità, imporrebbe necessariamente un'espropriazione del fondo sul quale il Comune intende eseguire l'opera, poichè in difetto d'espropriazione si creerebbe una limitazione alla proprietà incompatibile con le garanzie legali della proprietà medesima.

art. 69

Al cpv. 1 del disposto dev'esser data una formulazione diversa che sia in consonanza con l'art. 15 LE.

art. 76

Il richiamo al regolamento cantonale sull'igiene del suolo e dell'abitato va corretto con il riferimento al vigente regolamento del 14 ottobre 1958.

art. da 78
a 81

Queste norme disciplinano una materia regolamentata dalla legge sulla polizia del fuoco del 13 ottobre 1940 e dal regolamento sulla polizia del fuoco del 16 giugno 1952.

Per chiarezza riteniamo necessaria l'introduzione di un art. 81 bis che stabilisca un esplicito richiamo alle citate norme cantonali.

art. 87

Anche le contestazioni relative alla pubblica utilità dell'opera per ogni caso d'espropriazione o di semplice imposizione di contri-

buti sono soggette ai termini e alla procedura stabiliti dalla legge cantonale d'espropriazione.

L'articolo va completato di conseguenza.

Per le ragioni sopra esposte vi proponiamo, signor Presidente e signori Consiglieri, di adottare l'annesso disegno di decreto.

Vogliate gradire l'espressione del nostro migliore ossequio.

Per il Consiglio di Stato,

Il Presidente :
Zorzi

Il Cons. Segr. di Stato :
Stefani

Disegno di

DECRETO LEGISLATIVO che approva il regolamento edilizio del Comune di Faido

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone del Ticino

visto il messaggio 25 agosto 1961 n. 990 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

Art. 1. — E' approvato il regolamento edilizio del Comune di Faido del 29 febbraio 1960, con le seguenti riserve, correzioni, modificazioni e completazioni :

§ 1. *art. 7 :* Non è approvato.

§ 2. *art. 8 :* E' approvato con la seguente aggiunta :
« L'interesse pubblico può richiedere, *fra l'altro*, : ... omissis ».

§ 3. *art. 9* Sono approvati con lo stralcio del riferimento alle *strade concv. 3 e 4* : *sortili*, sia per quanto concerne l'obbligo dell'arretramento, sia per quanto concerne la deroga all'arretramento medesimo.

§ 4. *art. 12 :* E' approvato con l'aggiunta di un § del seguente tenore :
« §. Sono riservate le norme dell'*art. 37 della legge edilizia cantonale del 15 gennaio 1940* ».

§ 5. *art. 14 :* Non è approvata la seconda parte dell'articolo, e precisamente da « i residui, che ad opera ultimata ... omissis » ... fino a « ... la preferenza dovrà essere data ai confinanti » ; ritenuto l'incarico al Consiglio di Stato di conferire in merito con il Comune interessato.

§ 6. *art. 21 :* I termini stabiliti dalla norma sono modificati in *30 giorni*.

§ 7. *art. 42 :* Non è approvato, ritenuto l'incarico al Consiglio di Stato di conferire in merito con il Comune interessato.

- § 8. art. 53 : E' aggiunto un ultimo cpv. del seguente tenore :
« Sono riservate le norme della legge 23 marzo 1954 sulle insegne e scritte destinate al pubblico, del regolamento d'applicazione alla legge medesima, del 12 novembre 1954, come pure le norme degli art. 52 e relativi della legge sulla costruzione, sulla manutenzione e sull'uso delle strade cantonali del 17 gennaio 1961 ».
- § 9. art. 63 : La norma è approvata, ritenuto l'adeguamento delle msure minime all'art. 14 della vigente legge edilizia e cioè :
a) m. 2,60 come altezza minima per i locali d'abitazione ;
b) mc. 20 di volume per i locali destinati ad abitazione ;
c) m. 3,50 come altezza minima dei laboratori.
- § 10. art. 68 : E' approvato con un'aggiunta del seguente tenore :
« ...omissis..., ritenuto che il Comune intraprenda l'espropriazione dei fondi necessari all'esecuzione dell'opera ».
- § 11. art. 69 : E' approvato ritenuto che il primo cpv. sia modificato come segue :
« ...omissis... e le rampe avranno una larghezza minima di m. 0,90 ed essere convenientemente illuminate ».
- § 12. art. 76 : Il richiamo al regolamento sull'igiene del suolo e dell'abitato è corretto con il riferimento al regolamento cantonale sull'igiene del suolo e dell'abitato del 14 ottobre 1958.
- § 13. E' ordinata l'aggiunta di un articolo 81 bis del seguente tenore :
« Sono riservate le norme sulla polizia del fuoco del 13 ottobre 1940 e del regolamento sulla polizia del fuoco del 16 giugno 1952 ».
- § 14. art. 87 § : E' ordinata un'aggiunta del seguente tenore :
« Le contestazioni relative alla pubblica utilità dell'opera per ogni caso d'espropriazione, alla determinazione dell'indennità ...omissis... ».

Art. 2. — Il presente decreto, di carattere non obbligatorio generale, entra in vigore con la sua pubblicazione nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.