

MESSAGGIO
del Consiglio di Stato al Gran Consiglio,
concernente la parziale modifica della legge cantonale
in materia di piani regolatori comunali

(del 23 gennaio 1962)

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

Il Consiglio di Stato è consapevole che il recente intenso e continuo sviluppo edilizio in molte parti del territorio cantonale rende necessarie nuove norme legislative in materia di disciplina delle costruzioni intese a salvaguardare la bellezza del nostro paesaggio, ad evitare che la edificazione di numerose regioni del paese avvenga in modo disordinato e casuale, a porre ragionevoli, indispensabili limiti allo sfruttamento del terreno e alle conseguenti forme speculative, a stabilire valide premesse per non pregiudicare in modo irreparabile le iniziative degli enti pubblici ai fini di risolvere problemi di interesse collettivo.

Da parecchio tempo è stato conferito l'incarico a un gruppo di lavoro di elaborare un nuovo testo della legge edilizia cantonale che non può tuttavia essere immediatamente sottoposto a codesto onorando Gran Consiglio poichè costituisce un'opera di notevole rilievo che domanda studi e indagini approfonditi.

Riteniamo però che nel frattempo debbano essere tempestivamente adottati quei provvedimenti che si impongono per la loro attualità e per la loro urgenza: solo procedendo in siffatto modo si eviteranno gli inconvenienti più gravi, i quali verificandosi in continuità potrebbero seriamente compromettere l'efficacia delle norme della futura legge edilizia ora in elaborazione.

E' in applicazione di questo principio — che ci sembra esatto e soprattutto aderente a esigenze di ordine pratico — che abbiamo proposto un nuovo testo di legge per la delimitazione delle acque pubbliche e sulla protezione delle rive dei laghi recentemente adottato dal Gran Consiglio ed entrato in vigore il 15 gennaio 1962.

2. I piani regolatori regionali e comunali rappresentano innegabilmente il mezzo più efficace per disciplinare in modo adeguato il sorgere di nuove costruzioni, per fissare limiti di sfruttamento intesi a salvaguardare interessi collettivi, per evitare che lo sviluppo edilizio disordinato e casuale comprometta la soluzione dei problemi attinenti ai servizi pubblici (strade, canalizzazioni, depurazione delle acque); essi dovrebbero consentire al Comune di indirizzare la propria opera secondo un preciso e impegnativo programma fondato sulla meditata previsione dello sviluppo della propria popolazione e delle sue attività economiche.

La situazione attuale a questo riguardo nel Cantone non può essere valutata in senso positivo: il Dipartimento delle pubbliche costruzioni ha appena avviato studi di pianificazione regionale per il piano di Magadino, per il piano del Vedeggio e per il Pian Scairolo, che non potranno trovare conclusione se non tra qualche tempo mentre nella maggior parte dei Comuni o manca un piano regolatore oppure la sua preparazione e approvazione procedono con lentezza eccessiva in sede sia comunale, sia cantonale.

Il Consiglio di Stato ha cercato di porre un parziale rimedio a tale stato di cose proponendo un decreto legislativo con norme dirette a consentire il sussidiamento dei piani regolatori comunali da parte del Cantone ai fini di eliminare gli eventuali ostacoli di ordine finanziario per l'attuazione di studi di pianificazione; ma quella finanziaria non è l'unica causa della inazione quasi generale in questa materia, che non ha trovato soluzioni soddisfacenti anche per altre ragioni di cui la principale è innegabilmente quella del notevole intervallo di tempo che ora intercorre dal momento in cui viene iniziata la elaborazione del piano e la sua entrata in vigore.

Secondo la legislazione attuale il piano regolatore acquista validità soltanto con l'approvazione del Consiglio di Stato, tuttavia con la riserva ancora di eventuali ricorsi al Gran Consiglio contro la pubblica utilità al termine di una lunga e complessa serie di atti procedurali obbligatori che comportano di regola una notevole durata di tempo: accade pertanto che nel periodo di transizione tra la pubblicazione e l'approvazione il piano perde gran parte del suo valore e della sua possibile efficacia poichè viene superato dal sorgere graduale di costruzioni in urto alle sue linee direttrici e alla sua impostazione.

3. Questo inconveniente avvertito da parecchie parti ha indotto alcuni Comuni ad anticipare in via provvisoria la validità del piano regolatore al momento della pubblicazione o a dare effetto retroattivo ad un piano regolatore non ancora elaborato rifiutando la licenza di costruzione sino all'elaborazione ed approvazione del piano stesso. Troviamo infatti in singoli regolamenti edilizi disposizioni in tale senso che possono essere così raggruppate e classificate:

- la validità del piano regolatore viene anticipata al momento della comunicazione agli interessati, a tutti gli effetti (Lugano art. 74; Biasca art. 67); ovvero nel senso almeno che le opere eseguite dopo la pubblicazione non sono calcolate in aumento del valore della proprietà nella successiva espropriazione (Locarno art. 9; Giubiasco art. 61 cpv. 2).
- Con altre disposizioni vien data facoltà al Comune di rifiutare la licenza di costruzione per un'opera consentita dal vigente piano regolatore se essa sia tale da pregiudicare il razionale sviluppo del piano stesso (Lugano art. 80; Biasca art. 73; Locarno art. 8; Giubiasco art. 66; Bellinzona art. 7).

Come correttivo viene imposto al Comune un termine, normalmente di un mese, per provvedere alla pubblicazione dei nuovi piani e per iniziare le pratiche necessarie ad ottenere la dichiarazione di pubblica utilità.

Entrambe le categorie di disposizioni hanno a nostro modo di vedere carattere illegale: per quel che è almeno della seconda categoria, l'illegalità è stata più volte rilevata dal Consiglio di Stato, anche se il Gran Consiglio non ha ritenuto di dover negare la sua approvazione.

Si fa riferimento alle argomentazioni a pag. 2-3 del messaggio 16 agosto 1961 concernente il regolamento edilizio del Comune di Mendrisio che riportiamo:

« Quando i piani di costruzione presentati dagli interessati non violassero nessuna norma del regolamento edilizio, del piano regolatore, della legge edilizia o di altre leggi cantonali, il Municipio non potrebbe opporre un rifiuto di costruire. La garanzia della proprietà privata si estende infatti a tutti i diritti soggettivi aventi un valore patrimoniale (cfr. Giacometti Z., Allgemeine Lehren des rechtsstaatlichen Verwaltungsrecht, vol. I, Zurigo 1960, p. 509 e ibidem, note 15 e 16 e giurisprudenza ivi citata); in particolare tale garanzia si estende non solo al diritto alla proprietà fondiaria,

ma anche al diritto di costruire sulla proprietà medesima (cfr. Buser G., Baupolizeirecht, Sachenrecht und Grundbuch, in ZBI 1947, pag. 58). Come afferma il TF in una sua 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.

.....

Nè si potrebbe argomentare che la licenza di costruzione sarebbe, nel caso di cui all'art. 83 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 ».

4. Il Consiglio di Stato ritiene tuttavia che le citate norme sono di estrema utilità e propone pertanto una soluzione nell'ambito della legge edilizia cantonale ai fini di togliere ogni incertezza in merito alla legalità di future decisioni comunali e per favorire il sollecito allestimento di piani regolatori che abbiano effetto reale e pratico e non rimangano invece documenti privi di ogni efficacia.

L'esame della legislazione di altri Cantoni ha portato alla constatazione che la validità anticipata di un piano regolatore può essere sancita in modo più o meno rigoroso e formale secondo le seguenti alternative:

- una licenza di costruzione potrebbe essere rifiutata nel caso in cui essa dovesse pregiudicare lo sviluppo edilizio razionale del Comune, anche se non contrasta con il vigente piano regolatore o se addirittura non esiste un valido piano regolatore: il divieto dovrebbe considerarsi decaduto se entro un certo termine il Municipio non provvede alla pubblicazione del piano regolatore o della modifica del piano regolatore; come pure nel caso in cui la modifica o il piano regolatore non siano stati approvati entro un determinato periodo di tempo,
- oppure ci si può limitare a una norma per il periodo transitorio tra la pubblicazione e l'approvazione del piano regolatore, che deve pertanto essere allestito in modo completo prima di esplicare un qualsiasi effetto.

Il Consiglio di Stato non esita a scegliere questa seconda possibilità per mantenere il giusto, necessario equilibrio tra l'interesse pubblico e quello del singolo cittadino e per garantire in ogni caso la sicurezza del diritto, che potrebbe apparire compromessa o turbata dalla facoltà conferita all'Autorità comunale di negare una licenza di costruzione in assenza di un piano regolatore, soltanto sulla base di considerazioni generali e quindi di un semplice giudizio di apprezzamento.

E' chiaro che una simile impostazione apre la via a possibili arbitri che il legislatore deve evitare con la massima cura, siccome in urto con gli ordinamenti fondamentali dello stato di diritto.

Per le esposte ragioni ci limitiamo a proporre il seguente nuovo testo dell'art. 36 L. E.

« Il piano regolatore entra in vigore con l'approvazione del Consiglio di Stato. Dall'inizio della sua pubblicazione i proprietari degli edifici e dei fondi in esso compresi devono nelle costruzioni, ricostruzioni e modificazioni uniformarsi alle linee in esso tracciate, con la riserva della procedura di approvazione.

Il piano regolatore dev'essere presentato dal Comune all'approvazione del Consiglio di Stato al più tardi entro sei mesi dal giorno dell'inizio della sua pubblicazione, in difetto di che decade l'efficacia provvisoria conferita dal presente articolo al piano così pubblicato.

Il Consiglio di Stato decide sul piano al più tardi entro sei mesi dalla sua presentazione ».

Con la norma enunciata riteniamo :

- di raggiungere il risultato concreto nel senso di conferire efficacia e reale valore al piano regolatore comunale ;
- di impegnare ogni Comune ad allestire un piano regolatore in modo formale prima di imporre limitazioni al diritto individuale di proprietà;
- di assicurare una più sollecita procedura di approvazione in sede sia comunale sia cantonale con la fissazione di termini la cui osservanza è di fondamentale importanza ai fini dell'efficacia immediata e futura del Piano regolatore.

La proposta riforma è sollecitata da varie parti, in specie dal Gruppo regionale di pianificazione, che ha presentato al Consiglio di Stato un elaborato studio redatto dall'avv. Stefano Ghiringhelli.

Per le esposte ragioni vi invitiamo ad approvare l'unito disegno legislativo.

Vogliate gradire, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, l'espressione del migliore ossequio.

Per il Consiglio di Stato,

Il Presidente :

Stefani

Il Consigliere Segretario di Stato :

Zorzi

Disegno di

LEGGE

che introduce una modifica parziale della legge edilizia cantonale
del 15 gennaio 1940

(del)

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone del Ticino

visto il messaggio 23 gennaio 1962 n. 1032 del Consiglio di Stato,

decreta :

Art. 1. — L'art. 36 della legge edilizia cantonale del 15 gennaio 1940 è abrogato e sostituito con la seguente nuova disposizione :

« Il piano regolatore entra in vigore con l'approvazione del Consiglio di Stato.

Dall'inizio della sua pubblicazione i proprietari degli edifici e dei fondi in esso compresi devono nelle costruzioni, ricostruzioni e modificazioni uniformarsi alle linee in esso tracciate, con la riserva della procedura di approvazione ».

« Il piano regolatore dev'essere presentato dal Comune all'approvazione del Consiglio di Stato al più tardi entro sei mesi dal giorno dell'inizio della sua pubblicazione, in difetto di che decade l'efficacia provvisoria conferita dal presente articolo al piano così pubblicato.

Il Consiglio di Stato decide sul piano al più tardi entro sei mesi dalla sua presentazione ».

Art. 2. — Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

Il Consiglio di Stato fissa la data dell'entrata in vigore.
