

MESSAGGIO

del Consiglio di Stato al Gran Consiglio,
concernente la parziale modifica della legge edilizia cantonale

(del 15 marzo 1963)

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

Il Consiglio di Stato presenterà entro breve tempo un messaggio che propone l'approvazione di una nuova legge urbanistica. Riteniamo che la stessa sarà oggetto di approfondita discussione per cui non si può ragionevolmente presumere che l'entrata in vigore possa avvenire in un lasso di tempo relativamente breve. E' per questa ragione, che dopo aver accertato la particolare situazione in cui vengono a trovarsi i Comuni che intendono disciplinare chiaramente e tempestivamente l'attività urbanistica e dopo aver rilevato le lungaggini che i Comuni stessi devono subire a seguito delle approvazioni in sede cantonale, abbiamo ritenuto di proporre al Gran Consiglio un'altra novella che ha lo scopo di svellere le procedure di approvazione dei regolamenti edilizi.

La tempestività con la quale è necessario far fronte a queste incombenze è già stata ripetutamente rilevata per cui non reputiamo necessario insistere affinché ognuno sia convinto che sarebbe quanto mai inopportuno perdere ancora interi anni per attendere l'entrata in vigore di una nuova legge che obbliga i Comuni a creare, cominciando da capo, piani regolatori e regolamenti edilizi conformi.

Basti per il momento rilevare che le città e le borgate hanno in questi ultimi tempi provveduto all'allestimento di piani regolatori conformi ai nuovi concetti dell'urbanistica. E' questo il caso di Lugano, Bellinzona, Locarno e Chiasso nonché di Morbio Inferiore, Castagnola, Viganello, Vacallo, i Comuni della Collina d'Oro e altri ancora i quali hanno già formato un piano regolatore e con esso anche un nuovo regolamento edilizio.

Richiamiamo la ragione principale per cui codesto Consiglio ha ritenuto giustificata la modifica dell'art. 36 della Legge edilizia concernente l'anticipata entrata in vigore del piano regolatore: quella di permettere ai Comuni di intervenire tempestivamente evitando che durante le more della procedura di approvazione le operazioni private svuotassero praticamente di contenuto il piano sottoposto alla superiore autorità.

La novella legislativa ha indubbiamente raggiunto lo scopo e soprattutto evitato che i Comuni dovessero difendersi sfiorando talvolta, se non l'arbitrio, almeno l'illegalità nella mancata approvazione delle istanze di costruzione.

Un fatto nuovo si è però inserito a rendere più complicato il raggiungimento di una normale regolamentazione.

La maggior parte dei Comuni invece di mantenere il vecchio regolamento edilizio in vigore, adeguandovi un nuovo piano regolatore, hanno rifatto piano regolatore e regolamento edilizio. Il contemporaneo rifacimento di precetti e divieti urbanistici in forma grafica (piano regolatore) e in forma normativa (regolamento edilizio) è stato determinato da evidenti necessità. Infatti, la legge edilizia cantonale stabilisce agli articoli 24 e 25 il contenuto del regolamento edilizio e all'art. 28 il contenuto del piano regolatore. Non è il caso di spendere molte parole per convincere che non è possibile, neppure per il teorico, distinguere esattamente il contenuto dell'uno e dell'altro. D'altronde questa connessione tra regolamento

edilizio e piano regolatore è esplicitamente sancita all'art. 1 della Legge edilizia, del seguente tenore : « Il piano regolatore dovrà *necessariamente essere accom-* *pagnato* dal regolamento edilizio ».

A parte le giustificazioni giuridiche, sta comunque il fatto che numerosi importanti Comuni hanno formato il nuovo piano regolatore e con esso hanno allestito (e in alcuni casi anche già approvato) un nuovo regolamento edilizio. Questi Comuni si trovano ora di fronte alla seguente situazione. Il loro piano regolatore entra praticamente in vigore al momento del deposito e quindi subito dopo l'approvazione da parte del Municipio (v. legge del 24 ottobre 1962 che modifica l'art. 36 della legge edilizia), mentre il nuovo regolamento edilizio può entrare in vigore solo al momento in cui viene ratificato da parte del Gran Consiglio giusta, l'art. 23 della legge edilizia.

Succede cioè, che benchè i Comuni abbiano tempestivamente provveduto alla formazione del piano regolatore, essendo lo stesso connesso ad un nuovo regolamento edilizio la cui procedura subisce delle lungaggini, non riescono a raggiungere lo scopo a meno di ammettere che il piano possa essere efficiente senza il regolamento edilizio. Ma ciò non sarebbe consono ai principi della sicurezza giuridica.

Per chi si illudesse sulla possibilità di dar seguito tempestivo alla ratifica dei regolamenti edilizi da parte del Gran Consiglio basti rilevare che le istanze per l'approvazione in sede cantonale portano le seguenti date :

Ascona, 13 aprile 1954
Campello, 1956
Castagnola, 28 marzo 1960
Ponte Tresa, 17 marzo 1961
Paradiso, 27 settembre 1961
Brione sopra Minusio, 20 gennaio 1962
Locarno (modifica), 18 luglio 1962
Airolo, 1. luglio 1952
Breganzona, 19 ottobre 1957
San Nazzaro, 26 giugno 1961.

Siamo arrivati alla convinzione che l'art. 23 della legge edilizia cantonale non è altro che il residuo formale del sistema che vigeva prima dell'introduzione di questa legge.

A mente dell'art. 164 della LAC al CCS del 18 aprile 1911 i regolamenti edilizi approvati dal Gran Consiglio potevano contenere disposizioni edilizie anche in deroga alle leggi generali del Cantone.

I verbali del Gran Consiglio del 1938/39 non sono ancora stati pubblicati, ma abbiamo non di meno rilevato dal messaggio del Consiglio di Stato concernente il progetto dell'attuale legge edilizia, in data 23 dicembre 1938, che con la legge edilizia si è voluto togliere ai Comuni la competenza di legiferare in materia edilizia precedentemente fondata sull'art. 164 della LAC.

Il citato messaggio contiene i seguenti concetti :

« ... l'approvazione dello Stato è una funzione di vigilanza a impedire l'infra-
zione alla legge cantonale o l'incompatibilità di dispositivi comunali con i dispo-
sitivi cantonali. Già abbiamo chiarito come la legge escluda, per la sua stessa
natura, la libera deroga, da parte dei Comuni, anche solo in materia esclusiva-
mente edilizia. I regolamenti edilizi potranno ampliare e completare i minimi
della legge : la legge conserva però la sua assoluta priorità, ciò che ci sembra
prudente e logico ».

Sia nel messaggio in parola, sia nel relativo rapporto della Commissione legi-
slativa non si espongono le ragioni per cui il regolamento edilizio debba, a' sensi
dell'art. 23, continuare ad essere sottoposto alla ratifica del Gran Consiglio.

Ma non vi è ragione di dubitare che se tutta la materia è divenuta, a partire dal 1940, di competenza cantonale per cui una delega permette ai Comuni di disporre nei propri regolamenti solo nei limiti degli art. 24 e 25, l'approvazione del Gran Consiglio è priva di quel significato che poteva avere prima dell'entrata in vigore della legge edilizia.

Non soltanto dagli atti parlamentari, ma anche dalla dottrina appare pacifico come la ratifica dei regolamenti edilizi da parte del Gran Consiglio non è atto legislativo, ma è atto prettamente amministrativo (Borradori, «L'autonomia del Comune ticinese», tesi, Zurigo, Bellinzona, 1948, pag. 25 e Alessandro Crespi, «Il contributo di miglioria e la sua imposizione nel Comune ticinese», Bellinzona 1963, pag. 42 e pag. 237).

Si giustifica perciò la competenza del Consiglio di Stato in luogo del Gran Consiglio e ciò senza sminuire quella sicurezza che prima del 1940 poteva risiedere soltanto nell'approvazione granconsigliare.

La ratifica da parte dell'ente cantonale implica unicamente un controllo per evitare che le disposizioni regolamentari contraddicano le norme del diritto cantonale e non trovino in esse il necessario fondamento legale.

Delegando tale competenza al Consiglio di Stato sarà possibile raggiungere risultati notevoli e soprattutto tempestivi nell'ambito del disciplinamento dell'attività urbanistica.

Deve ancora essere richiamato che, giusta la legge organica comunale del 1. marzo 1950, tutti gli altri regolamenti comunali diventano esecutivi con l'approvazione del Consiglio di Stato.

Se dall'art. 159 della LOC non si può desumere che l'approvazione del regolamento edilizio da parte del Gran Consiglio può a sua volta essere tralasciata, si può non di meno rilevare che l'eccezione è rimasta soltanto per il regolamento edilizio senza giustificazioni di sorta.

Per i motivi esposti riteniamo di poter proporre la modifica dell'art. 23 della legge edilizia cantonale con la certezza di proporre più che una modifica sostanziale, un semplice cambiamento formale. Ci sembra anche importante rilevare che ancor più efficiente del controllo in sede cantonale compete al cittadino la facoltà di rilevare irregolarità contenute nelle disposizioni del regolamento edilizio per mezzo del ricorso di cui all'art. 158 LOC.

Si tratta inoltre di un provvedimento inteso a facilitare una tempestiva disciplina durante un periodo relativamente breve. Fino al momento cioè in cui entrerà in vigore la nuova legge urbanistica che il Consiglio di Stato presenterà entro brevissimo tempo. Se poi si tien presente che il Gran Consiglio, secondo questa ultima legge, sarà competente ad approvare il piano direttore cantonale il quale stabilisce le principali direttive a cui devono adeguarsi i Comuni nell'ambito dei loro piani regolatori e dei loro regolamenti edilizi, si può affermare che la delega al Consiglio di Stato per la ratifica di tutti i regolamenti non comporta assolutamente nessun pregiudizio per la sicurezza giuridica del cittadino.

Va inoltre rilevato che il testo dell'art. 23 della legge edilizia contiene un evidente errore allorchè stabilendo le competenze per l'emaneazione dei regolamenti edilizi richiama l'art. 38 invece dell'art. 12 e dell'art. 157 della LOC.

Vi invitiamo quindi ad approvare l'unito disegno legislativo e vi presentiamo, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, l'espressione del migliore ossequio.

Per il Consiglio di Stato,

Il Presidente :
F. Ghisletta

p. il Consigliere Segretario di Stato :
G. Beati, Cancelliere

Disegno di

LEGGE

che introduce una modifica parziale della Legge edilizia cantonale

(del)

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone del Ticino

visto il messaggio 15 marzo 1963 n. 1127 del Consiglio di Stato,

decreta :

Art. 1. — L'art. 23 della legge edilizia cantonale del 15 gennaio 1940 è abrogato e sostituito con la seguente disposizione :

« I regolamenti edilizi sono emanati dai Comuni a' sensi dell'art. 12 e dell'art. 157 della LOC e devono essere sottoposti alla ratifica del Consiglio di Stato.

Essi possono contenere disposizioni edilizie in completazione e in ampliamento dei minimi previsti dalla presente legge ».

Art. 2. — Il Consiglio di Stato è incaricato della esecuzione della presente legge. Esso emana le norme esecutive necessarie.

Art. 3. — Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente legge entra in vigore con la pubblicazione nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.