

MESSAGGIO

del Consiglio di Stato al Gran Consiglio
concernente il ricorso del Comune di Lugano avverso alla risoluzione
11 luglio 1975 del Consiglio di Stato in materia di piano regolatore

(del 23 aprile 1976)

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

Vi presentiamo le osservazioni del Consiglio di Stato a un ricorso inoltrato dal Comune di Lugano avverso a una risoluzione 11 luglio 1975 di approvazione condizionata di una variante del piano regolatore comunale (PR).

1. E' da ricordare che il Consiglio di Stato si è pronunciato sul PR del Comune di Lugano con sua risoluzione del 16 febbraio 1968. La decisione cantonale approvava il piano, ma imponeva al Comune un termine di quattro anni per la ripresentazione di un PR che tenesse debito conto di diverse esigenze chiaramente esposte nella risoluzione stessa al considerando C.

Con risoluzione del 17 giugno 1971 il Municipio di Lugano, dando seguito alla decisione del Consiglio di Stato, adottava una variante di PR. Seguendo la procedura di legge la variante veniva poi trasmessa al Consiglio di Stato per l'approvazione.

Con risoluzione 11 luglio 1975, annunciata nel Foglio ufficiale n. 57 del 14 luglio 1975, la scrivente Autorità approvava la variante e le relative norme di attuazione, modificandole però d'ufficio per adeguarle ai principi direttori e ai requisiti minimi della legge edilizia. Al Comune di Lugano era assegnato un termine sino al 30 luglio 1977 per la ripresentazione al Consiglio di Stato del PR con tutte le sue componenti, previa regolare procedura di ripubblicazione. Infine si stabiliva che nel periodo intercorrente tra l'approvazione e la nuova presentazione dell'intero PR, dovevano essere applicati il piano delle zone e le relative norme di attuazione approvate dal Consiglio di Stato.

2. Contro questa decisione 11 luglio 1975 insorgeva il Comune di Lugano con ricorso 18 agosto 1975, adducendo essenzialmente :

a) in ordine

- la risoluzione non contiene alcuna indicazione dei mezzi e dei termini di ricorso
- la decisione impugnata viola l'unità di materia, perchè in diversi punti essa fa capo alla nuova legge edilizia del 19 febbraio 1973 (LE), e ciò in contrasto con l'art. 64 della stessa che esplicitamente prevede l'applicazione della vecchia disciplina edilizia ai PR pubblicati prima dell'entrata in vigore delle nuove norme ;

b) nel merito

la vecchia legge edilizia del 15 gennaio 1940 (LE 1940) lascia poco spazio al Comune per disciplinare la materia edilizia con le norme di attuazione del PR. Sede naturale per un completo ed efficace ordinamento edilizio è invece il regolamento edilizio che, contrariamente a quanto avviene per il PR, deve essere adottato con la procedura prevista per i regolamenti comunali, con facoltà di referendum.

Inoltre nessuna norma di legge autorizza il Consiglio di Stato ad adottare, sostituendosi al Comune, un regolamento che lo stesso ha emanato. Una diversa procedura viola l'autonomia comunale.

Il Comune ricorrente sostiene poi che non esiste alcuna disposizione di legge che permetta all'Autorità cantonale di approvare a titolo provvisorio un PR. Una simile misura crea confusione e viola il principio della sicurezza del diritto. In particolare la lesione di quest'ultimo principio fondamentale del diritto amministrativo consiste nel fatto che il Consiglio di Stato ha rinviato la decisione sui 163 ricorsi pendenti contro la variante. In ciò il ricorrente ravvisa inoltre un diniego di giustizia.

Infine il Comune di Lugano censura alcune modifiche attuate d'ufficio dal Consiglio di Stato, sostenendo che vi sarebbe violazione delle seguenti disposizioni : art. 64 LE ; art. 63 LE ; art. 21 LE ; art. 32 LE 1940.

Il Comune di Lugano ha anche chiesto al Consiglio di Stato di concedere effetto sospensivo al ricorso. Con risoluzione 4 dicembre 1975 la scrivente Autorità ha negato la concessione dell'effetto sospensivo.

3. Per poter trattare le censure mosse dal Comune ricorrente questo Consiglio ritiene indispensabile illustrare in via preliminare la natura della querelata decisione, nonché i motivi che l'hanno determinata. Con la risoluzione impugnata l'Autorità cantonale ha inteso dichiarare immediatamente operante la variante di PR presentata dal Comune di Lugano, unitamente ad alcune indispensabili modifiche, eseguite nell'ambito dell'esame di opportunità e di legalità che all'Autorità cantonale compete per legge.

Questa procedura è stata adottata dal Consiglio di Stato in virtù dell'art. 25 LE modificato dal Gran Consiglio l'11 aprile 1975. Il cpv. 2 recita infatti :

« Se il piano viene modificato e rinviato al Comune per nuova pubblicazione secondo l'art. 21, il Consiglio di Stato stabilisce in che misura deve già essere applicato e il termine entro il quale gli atti devono essergli ritrasmessi ».

Questa nuova norma è appunto stata introdotta, come risulta dal messaggio, per evitare che nel periodo tra la prima decisione del Consiglio di Stato, quella di modifica parziale e di rinvio, e la seconda decisione, quella definitiva, possa sussistere una situazione tale da pregiudicare gravemente ed irrimediabilmente la futura disciplina urbanistica comunale.

Il Comune di Lugano, nel suo gravame, contesta l'applicabilità della

nuova legge edilizia richiamandosi all'art. 64 della stessa che, nell'ambito dell'ordinamento transitorio, sottopone l'istruzione e la decisione dei PR pubblicati prima dell'entrata in vigore delle nuove norme edilizie alla legge precedente.

Ora questa norma transitoria, a mente dello scrivente Consiglio, attiene essenzialmente al lato formale e procedurale dell'adozione di un piano regolatore e non ai suoi contenuti, e non può assolutamente essere intesa come mezzo per impedire all'Autorità cantonale di armonizzare le disposizioni edilizie proposte dal Comune con le restrizioni fondamentali della nuova LE cantonale. Un'estensione dell'efficacia dell'art. 64 ai contenuti materiali del piano creerebbe un insuperabile contrasto con i combinati articoli 63 LE e 73 RALE, in virtù dei quali i piani regolatori e i regolamenti edilizi vigenti devono essere uniformati alla nuova legge entro il termine di un anno dalla sua entrata in vigore, ossia entro il 1. marzo 1975.

Orbene, se i piani regolatori vigenti al momento dell'entrata in vigore della nuova LE devono essere adattati entro l'anno, a fortiori devono essere immediatamente uniformati alla stessa tutti i piani che non sono ancora in vigore.

L'adattamento della variante ai principi direttori e ai requisiti minimi richiesti dalla LE, che il Consiglio di Stato ha attuato d'ufficio, si fonda pertanto su una chiara motivazione e risulta indispensabile ai fini di un'efficace tutela dello sviluppo urbanistico del territorio comunale.

La decisione cantonale, che contiene la modifica e il relativo rinvio al Comune per la ripubblicazione del piano, non può essere impugnata mediante ricorso perchè, per la sua stessa natura interlocutoria, essa potrà formare oggetto di ricorso al momento della ripubblicazione del piano con le relative modifiche. Questa procedura permetterà al Comune e a ogni interessato di censurare anche le modifiche attuate dal Consiglio di Stato nell'ambito del suo esame di opportunità e di legalità dell'intero PR.

Se invece, come pretende il Comune di Lugano, le modifiche attuate d'ufficio dall'Esecutivo cantonale, potessero essere censurate immediatamente innanzi al Gran Consiglio, la ripubblicazione e i nuovi ricorsi contro la stessa perderebbero ogni ragionevole significato.

In concreto, il Comune di Lugano non è pertanto legittimato a impugnare la risoluzione in esame nel presente stadio di procedura. Esso potrà invece interporre ricorso contro le modifiche impostegli in sede di ripubblicazione della variante e, ove il Consiglio di Stato dovesse confermare la sua decisione in quella sede, riproporre le stesse censure al Gran Consiglio.

In attesa della ripubblicazione il Consiglio di Stato ha stabilito che la variante dovrà essere operante unitamente alle modifiche ad essa apportate d'ufficio nell'ambito della procedura d'approvazione. Questa decisione ha, come detto, il suo fondamento nel citato art. 25 LE. L'immediata entrata in vigore delle modifiche è assolutamente indispensabile per tutelare gli interessi della collettività in relazione al disciplinamento dell'assetto edilizio a livello comunale.

Ma anche se, per assurda ipotesi, si volesse prescindere da queste fon-

damentali considerazioni, la legittimazione ricorsuale del Comune di Lugano non sarebbe comunque data.

A' sensi dell'art. 33 LE 1940 hanno infatti facoltà di ricorso al Gran Consiglio solo i già ricorrenti contro la pubblica utilità del PR. Ciò non è evidentemente il caso del Comune di Lugano.

E' questa la prassi adottata da sempre dal Legislativo cantonale nella decisione dei ricorsi avversi ai PR. Si cita, ad esempio, la decisione del 24 marzo 1975 in re Municipio di Bioggio, nella quale il Gran Consiglio, accogliendo la proposta della sua Commissione sui ricorsi in materia di pubblica utilità, ha confermato la carenza di legittimazione del Comune che interpone ricorso, la prima volta, in seconda istanza.

Fatte queste premesse, si può pertanto escludere che nella mancata indicazione dei mezzi e termini di ricorso possa essere ravvisato un diniego di giustizia. La decisione querelata, per la sua natura tipicamente interlocutoria, non è infatti suscettibile di impugnazione.

Abbondanzialmente si osserva comunque che la mancata indicazione dei mezzi e dei termini di ricorso nulla toglie alla validità della decisione impugnata. Il Comune di Lugano ha interposto ricorso e il Gran Consiglio giudicherebbe nel merito qualora non fosse condivisa la tesi del Consiglio di Stato sull'improponibilità del ricorso.

4. A titolo del tutto abbondanziale, vengono qui esposte anche alcune considerazioni di merito.

Il Comune di Lugano contesta il potere d'intervento del Consiglio di Stato in materia e sostiene che nessuna norma lo autorizza ad adottare, sostituendosi al Comune, un regolamento che lo stesso ha emanato.

Sennonchè in concreto, l'Autorità cantonale non ha adottato un nuovo piano, ma ha deciso di apportare d'ufficio, e nell'ambito del suo esame di legalità ed opportunità, le modifiche da essa ritenute indispensabili per la tutela degli interessi della collettività in relazione al disciplinamento dell'assetto edilizio a livello comunale.

Dottrina e giurisprudenza, unanimemente, riconoscono al Consiglio di Stato questo potere di intervento.

Nella sentenza 26 novembre 1973 in re Ossola contro Consiglio di Stato il Tribunale cantonale amministrativo, ad esempio, afferma (i richiami alla legge edilizia si riferiscono alla LE 1940) :

« Il Consiglio di Stato svolge, di contro, un'Autorità tutoria (di vigilanza) sulle norme del PR adottate dal Municipio e non modificate dal Consiglio o dall'Assemblea comunale.

Questo potere si traduce, preliminarmente, in un sindacato di legittimità formale che ha per oggetto di accertare se le introducendo norme di PR rispettano la LE, la LOC (in particolare gli art. 26, 29 e 30 LE) nonché altre leggi (Costituzione inclusa). All'Autorità cantonale deve, nondimeno, essere riconosciuta in questa materia accanto al suaccennato potere di legittimità anche un sindacato di merito sull'opportunità e convenienza delle norme di PR.

Tesi che, di principio, è autorevolmente accreditata dalla dottrina.

«Dabei ist zu beachten dass das Genehmigungsrecht des Regierungsrates nach konstanter hierortiger Praxis sich nicht nur auf die formelle Ueberprüfung der zu genehmigenden Gemeindeerlasse beschränkt (Verletzung kantonalear oder eidgenössischer Gesetzesvorschrift/Willkür) sondern eine materielle Ueberprüfung zulässt». (Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung anno 1952, pag. 572).

«Das EGZGB beschränkt die Ueberprüfungsbefugnis der kantonalen Genehmigungsinstanzen in keiner Weise. Auch in der Literatur wird die grosse Bedeutung hervorgehoben die der Ueberprüfungsbefugnis der kantonalen Genehmigungsinstanzen zukommt, und ausgeführt, dass die Vorlagen auch auf ihre Zweckmässigkeit zu prüfen seien. Ein Eingriff in die Gemeindeautonomie liegt deswegen nicht vor». (E. Zimmerlin, Bauordnung der Stadt Aarau, pag. 304).

Un siffatto potere deve essere riconosciuto nel Cantone Ticino al Consiglio di Stato.

Nessuna norma di diritto positivo esclude, invero, l'ammissibilità di un controllo di merito da parte dell'Autorità governativa.

La liceità dell'esercizio di tali attribuzioni non è peraltro contrastata in modo esplicito e sicuro dalla ratio di tutto l'insieme delle norme che disciplinano la materia del piano regolatore (art. 1, 2, 26, 27, 28, 32, 36 LE ; art. 2 della legge concernente il sussidiamento dei piani regolatori del 19 dicembre 1960).

Tutto ciò considerato si deve riconoscere che al Consiglio di Stato spetti anche il potere di modificare d'ufficio per motivi di opportunità e convenienza il contenuto delle norme di PR in modo da assicurare la tutela degli interessi generali in ordine a una congrua disciplina dell'assetto edilizio a livello comunale.

Più avanti, nella citata sentenza, il Tribunale delimita chiaramente la competenza del Consiglio di Stato sia di « introdurre » nuove norme, sia di imporre, in caso di mancanza, un indirizzo pianificatorio. Infatti :

« Allo scopo di evitare che le norme introdotte dal Consiglio di Stato rimangano inoperanti e che l'inerzia del Comune ne impedisca o ne ritardi per un tempo indefinito l'attuazione, occorre che il Municipio proceda entro un termine congruo e ragionevole al deposito delle nuove norme. Termine che dev'essere stabilito dal Consiglio di Stato nel « decreto » previsto dall'art. 33 LE ».

Questi chiari principi che sanciscono e delimitano il potere d'esame del Consiglio di Stato sotto l'impero della vecchia legge edilizia sono stati confermati dalla nuova disciplina edilizia cantonale. Infatti l'art. 21 LE ribadisce testualmente i concetti contenuti nell'art. 33 LE 1940 per quanto riguarda il potere di esame del Consiglio di Stato

nell'ambito della procedura di approvazione del PR. L'art. 25, nel testo dell'11 aprile 1975 ha poi addirittura riconosciuto nuovi poteri al Consiglio di Stato.

Nella sentenza citata del Tribunale amministrativo si legge anche :

« La facoltà dell'Autorità di controllo di introdurre ex officio modifiche nei piani va intesa nel senso di assicurare un giusto contenimento tra il rispetto dell'autonomia comunale e l'esigenza di garantire gli interessi generali di contenuto urbanistico nell'adozione del piano. L'intervento del Consiglio di Stato non annulla l'autonomia comunale, ma ne delimita l'esercizio in vista della creazione di un'ordinata disciplina edilizia. Le modifiche introdotte sono quindi vincolanti e devono essere depositate senza variazioni ».

E più avanti :

« All'Assemblea e al Consiglio comunale devono essere riconosciuti, in questa fase della procedura di perfezionamento delle norme di PR state modificate, gli stessi poteri previsti per il normale iter di adozione e attuazione del piano ?

A questo quesito si deve rispondere in senso negativo. Ammettere questa possibilità significa, sotto il profilo pratico e giuridico, compromettere in modo grave la possibilità realizzativa del PR, disattendere l'insieme degli interessi pubblici peraltro già riconosciuti e valutati dal Consiglio di Stato in punto all'esigenza dell'introduzione del piano (cfr. anche art. 2 LE), frustrare il potere (lecitamente esercitato) del Consiglio di Stato di modificare per motivi di opportunità e convenienza il piano stesso ».

Concludendo, la facoltà dell'Autorità cantonale di modificare o di introdurre nuove norme nell'ambito dell'esame del PR non viola l'autonomia comunale. La censura del Comune di Lugano, volta in sostanza a contestare alla scrivente Autorità la facoltà di adeguare la variante presentata ai principi direttori e ai requisiti minimi richiesti dalla nuova legge edilizia, è pertanto infondata.

La corretta applicazione della nuova LE, in particolare dei combinati articoli 63 LE 1974 e 73 RALE, imponeva chiaramente e urgentemente un adeguamento della variante proposta ai nuovi concetti pianificatori.

Il Comune contesta anche il dispositivo 3 dell'impugnata decisione, secondo cui nel frattempo sono applicabili il piano delle zone e le relative norme di attuazione approvate dal Consiglio di Stato. Anche questa censura è infondata, come del resto già è stato dimostrato sub 3.

In una recente sentenza (RU 100. Ia. 157) il Tribunale federale ha stabilito che, sino a quando non è stato adottato dal Legislativo comunale ed approvato dal Consiglio di Stato, il piano regolatore così come è uscito dalle deliberazioni del Municipio, cioè dell'Esecutivo, costituisce un semplice progetto.

E' pertanto pacifico che la variante voluta dal Comune di Lugano diventa operante solo con l'approvazione del Consiglio di Stato. Nel

caso concreto il Consiglio di Stato ha dovuto dare — in applicazione come detto dell'art. 25 LE, modificato appunto per tener conto della giurisprudenza — efficacia operativa alla variante in discussione, in ossequio alla volontà pianificatoria del Comune, senza tuttavia perdere di vista la necessità di esaminarla sia dal profilo della legalità sia dal profilo dell'opportunità.

Il Comune di Lugano insorge a torto contro il dispositivo 3 dell'impugnata decisione, perchè il caso di mancato intervento dell'Esecutivo cantonale (semplice invito alla ripubblicazione senza approvazione provvisoria giusta l'art. 25 LE), la variante avrebbe, per usare i termini del Tribunale federale, « il valore di un semplice progetto ». In tal caso il Comune avrebbe dovuto operare sulla base del PR 1968, ormai completamente superato, e sarebbe anche disattesa la già citata risoluzione 16 febbraio 1968 del Consiglio di Stato. E' invece implicita, nella richiesta d'approvazione 5 gennaio 1973, la volontà del Comune di dotarsi di uno strumento pianificatorio più aggiornato.

Infine, per quanto concerne i ricorsi interposti contro la variante pubblicata, il Consiglio di Stato ribadisce che, in concreto, la decisione sui ricorsi limitatamente alla variante sarebbe stata misura improvvida. Il Comune di Lugano dovrà ripresentare l'intero PR, sia per la fusione con Brè e Castagnola, sia per l'adattamento integrale dello strumento pianificatorio alle nuove norme della LE. Perciò correttamente il Consiglio di Stato ha approvato la variante con alcune modifiche e ha rinviato la decisione dei ricorsi contro la stessa al momento dell'approvazione dell'intero PR. In questo modo l'Autorità cantonale potrà pronunciarsi sui ricorsi in un lasso di tempo relativamente breve — il PR completo dovrà essere presentato entro il 30 luglio 1977 — e con una visione globale di tutti gli interessi connessi con lo sviluppo edilizio del territorio comunale.

Per gli esposti motivi di ordine, e abbondanzialmente di merito, il ricorso deve essere respinto.

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

Per il Consiglio di Stato,

Il Presidente :
B. Bernasconi

p.o. Il Cancelliere :
A. Crivelli

