[AZA 1/2]
1P.252/2000

I CORTE DI DIRITTO PUBBLICO
****

15 dicembre 2000

Composizione della Corte: giudici federali Aemisegger,
presidente della Corte e vicepresidente del Tribunale federale,
Favre e Scartazzini, supplente.
Cancelliere: Gadoni.

Visto il ricorso di diritto pubblico del 28 aprile 2000 presentato dal Comune di Cimo, rappresentato dal Municipio e patrocinato dall'avv. Marco Piotrkowski, Lugano, contro la decisione emessa il 15 marzo 2000 dal Tribunale amministrativo del Cantone Ticino nella causa che oppone il ricorrente aPiercarlo Bocchi, Cimo, aHans H.
H o c h s t r a s s e r, Iseo, all'Ospedale Malcantonese, Fondazione Giuseppe Rossi, Castelrotto-Croglio, eaRodolfo Bianchetti, Campione d'Italia (I), tutti patrocinati dall'avv. Adriano Censi, Lugano, in materia di revisione del piano regolatore (validità di un messaggio municipale);
Ritenuto in fatto :

A.- Il 20 settembre 1999 l'assemblea comunale di Cimo, riunita in seduta straordinaria, ha adottato la revisione del piano regolatore.

Piercarlo Bocchi, Hans H. Hochstrasser, l'Ospedale Malcantonese Fondazione Giuseppe Rossi e Rodolfo Bianchetti hanno impugnato davanti al Consiglio di Stato del Cantone Ticino questa risoluzione, chiedendone l'annullamento. Censuravano un'insufficiente informazione dei cittadini come pure un'insufficiente motivazione del messaggio municipale del 30 luglio 1999 e del rapporto della commissione della gestione, segnatamente riguardo alle modifiche effettivamente previste dalla revisione del piano; lamentavano inoltre che il messaggio e il rapporto, trasmessi secondo loro tardivamente, non orientavano sugli eventuali oneri di espropriazione materiale conseguenti all'abbandono della strada Orasc-Serengo e su quelli derivanti dalla diminuzione dell'area agricola a seguito dell'estensione della zona edificabile.

Con decisione del 10 novembre 1999 il Consiglio di Stato ha respinto il ricorso e confermato la risoluzione.
Esso ha ritenuto tempestivo sia il messaggio che il rapporto e ha considerato sufficiente l'informazione. Secondo il Governo, anche se il messaggio poteva essere più completo, i documenti componenti il piano regolatore erano stati comunque messi a disposizione nella cancelleria comunale, ove potevano essere consultati; inoltre, il Municipio aveva indetto una serata informativa e i cittadini avevano avuto la possibilità di incontrare il pianificatore, il quale aveva pure presenziato all'assemblea del 20 settembre 1999.

B.- Piercarlo Bocchi, Hans H. Hochstrasser, l' Ospedale Malcantonese Fondazione Giuseppe Rossi e Rodolfo Bianchetti hanno impugnato la decisione del Consiglio di Stato dinanzi al Tribunale cantonale amministrativo, che, con sentenza del 15 marzo 2000, ha accolto il ricorso e annullato sia la risoluzione assembleare sia la decisione governativa che la confermava. Secondo la Corte cantonale il messaggio municipale non era sufficientemente motivato e questo vizio, oggettivamente grave, comportava l'annullamento della deliberazione assembleare.

C.- Il Comune di Cimo impugna questa sentenza con un ricorso di diritto pubblico al Tribunale federale, chiedendo di annullarla. Invoca la propria autonomia e rimprovera ai Giudici cantonali di averla violata. Fa valere la carenza di legittimazione dei ricorrenti in sede cantonale e postula di reintegrare nella sua validità la decisione

assembleare. Il ricorrente fa valere una violazione del divieto dell'arbitrio (art. 9 Cost.) e del diritto di essere sentito (art. 29 cpv. 2 Cost.) nonché l'errata applicazione delle norme cantonali sull'attività comunale; adduce inoltre una violazione della sua autonomia e un eccessivo formalismo da parte dell'autorità giudicante, lesivo pure del principio della proporzionalità.

Piercarlo Bocchi, Hans H. Hochstrasser, l'Ospedale Malcantonese Fondazione Giuseppe Rossi e Rodolfo Bianchetti postulano la reiezione del ricorso. Il Consiglio di Stato si rimette al giudizio del Tribunale federale, mentre il Tribunale cantonale amministrativo si riconferma nella propria sentenza, precisando che la legittimazione dei ricorrenti in sede cantonale era evidente, per cui non si giustificava una più ampia motivazione.

Considerando in diritto :

1.- a) Il Tribunale federale esamina d'ufficio e con piena cognizione l'ammissibilità dei ricorsi, senza essere vincolato, in tale ambito, dagli argomenti delle parti e dalle loro conclusioni (DTF 126 I 207 consid. 1, 125 V 14 consid. 2a, 253 consid. 1a).

b) Il Municipio ha presentato il gravame in nome del Comune: come già rilevato dal Tribunale federale, in vertenze di carattere amministrativo una simile competenza di rappresentanza gli spetta anche senza autorizzazione del legislativo (DTF 116 Ia 252 consid. 2 e riferimenti).

c) Il ricorso, interposto contro una decisione cantonale d'ultima istanza (art. 208 cpv. 1 e art. 212 della legge organica comunale ticinese, del 10 marzo 1987 [LOC]), è fondato sulla pretesa violazione dell'autonomia comunale, oltre che degli art. 9 e 29 Cost. Nella fattispecie è pacifico che la controversia riguarda le modalità di deliberazione degli organi comunali, che possono essere contestate secondo le disposizioni della LOC (cfr. art. 208 segg. LOC); essa non concerne invece i principi di partecipazione democratica sanciti dall'art. 4 LPT e dall' art. 32 della legge cantonale di applicazione alla LPT, del 23 maggio 1990 (LALPT), soggetti alla procedura ricorsuale prevista da quest'ultima normativa (cfr. sentenza del 15 marzo 1999 nella causa L. consid. 3, apparsa in RDAT II-1999 n. 23, pag. 79 segg. ; Adelio Scolari, Commentario, Bellinzona 1996, n. 348 ad art. 35 LALPT). La tempestività del ricorso è pacifica (art. 89 cpv. 1 OG in relazione con l'art. 34 cpv. 1 lett. a OG) e la sentenza impugnata è finale ai sensi dell'art. 87 OG. Il ricorso è pertanto, sotto gli accennati profili, ammissibile.

2.- a) Per costante giurisprudenza la legittimazione a ricorrere secondo l'art. 88 OG spetta al Comune solo eccezionalmente, e cioè quando sia colpito da un atto d'imperio in condizioni di parità con altri soggetti oppure quando sia leso nella sua autonomia, come detentore del pubblico potere (DTF 121 I 218 consid. 2a e rinvii). L'autonomia comunale è garantita nella misura prevista dal diritto cantonale (art. 50 cpv. 1 Cost. , cfr. art. 16 cpv. 2 Cost. /TI; DTF 115 Ia 42 consid. 3, 114 Ia 168 consid. 2b); essa non rientra nel concetto di diritto federale secondo l'art. 104 lett. a OG e la sua violazione non può essere pertanto fatta valere con un ricorso di diritto amministrativo (art. 97 segg. OG), ma deve esserlo nell'ambito di un ricorso di diritto pubblico, che giustamente il ricorrente ha presentato a questo proposito (cfr. art. 189 Cost. ; Christa Braaker, Die Gemeindeautonomie, in: Die neue schweizerische Bundesverfassung, PIFF vol. n. 26, Basilea/ Ginevra/Monaco 2000, pag. 231 e 241).

Prevalendosi della sua autonomia, un Comune può fra l'altro far valere la violazione del diritto cantonale o comunale autonomo, ed esigere che le autorità cantonali di ricorso o di vigilanza osservino da un lato i limiti formali posti dalla legge e applichino, dall'altro, in modo corretto il diritto materiale determinante (DTF 120 Ib 207 consid. 2, 119 Ia 214 consid. 3a). Il Comune può segnatamente criticare una decisione mediante la quale l'autorità abbia ecceduto nel suo potere cognitivo, o abbia applicato arbitrariamente il diritto o non lo abbia interpretato correttamente.
Con il ricorso di diritto pubblico esso può anche invocare la lesione di certi diritti già derivanti dall'art. 4 vCost. - come in concreto ad esempio il divieto dell'arbitrio - non però a titolo indipendente, ma soltanto in stretta connessione con quella della sua autonomia (DTF 121 I 218 consid. 2a).

b) Quando il ricorso con cui si invoca la violazione dell'autonomia comunale è fondato su norme di rango costituzionale, il Tribunale federale esamina liberamente la decisione impugnata, mentre restringe la sua com-

petenza all'arbitrio per quelle di rango inferiore, per l'apprezzamento delle prove e per l'accertamento dei fatti rilevanti (DTF 122 I 279 consid. 8c pag. 291, 120 Ia 203 consid. 2a, 119 Ia 285 consid. 4c pag. 296).

c) aa) La Corte cantonale ha annullato la risoluzione con cui l'assemblea comunale ha adottato la revisione del piano regolatore. Il Comune è quindi toccato, trattandosi delle modalità di deliberazione degli organi comunali, nella sua facoltà di detentore del pubblico potere. Dal profilo dell'art. 88 OG esso è pertanto legittimato a far valere una violazione della propria autonomia: se questa autonomia sussista e sia stata disattesa è questione di merito, non di legittimazione (DTF 124 I 223 consid. 1b, 120 Ia 203 consid. 2a, 119 Ia 285 consid. 4a pag. 294, 116 Ia 252 consid. 3a; Walter Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2a ed., Berna 1994, pag. 272). Nondimeno, il Tribunale federale si pronuncia nel merito solo se il Comune ricorrente invoca la sua autonomia conformemente a quanto sancito dall'art. 90 cpv. 1 lett. b OG (DTF 114 Ia 73 consid. 2a, 80 consid. 1b, 315 consid. 1b; sentenza del 19 marzo 1999 nella causa Comune di Ligornetto, consid. 3c/aa, apparsa in RDAT II-1999 n. 19, pag. 65 segg.)

Secondo la giurisprudenza, il Comune beneficia di tale autonomia in quelle materie che la legislazione cantonale non regola esaurientemente, ma lascia in tutto o in parte al suo ordinamento, conferendogli una notevole libertà di decisione (DTF 126 I 133 consid. 2 e rinvii). Poco importa che la materia in cui il Comune pretende d'essere autonomo sia regolata dal diritto federale, cantonale o comunale.
Decisiva è la latitudine dell'autonomia assicurata al Comune, nella materia specifica, dalla costituzione o dalla legislazione cantonale (DTF 124 I 223 consid. 1, 122 I 279 consid. 8b, 119 Ia 285 consid. 4b, 111 Ia 251 consid. 3a).

bb) Il Comune ticinese fruisce di tale autonomia, ad esempio, in vasti settori nel campo edilizio, nell' ambito della pianificazione del territorio (DTF 118 Ia 446 consid. 3c pag. 454, 112 Ia 340 consid. 3, 110 Ia 205 consid. 2b, 103 Ia 468 consid. 2; sentenza del 22 marzo 1988 nella causa Comune di Minusio, apparsa in RDAT 1989 n. 26, pag. 75 consid. 2b), e in materia di polizia edilizia (DTF 103 Ia 468 consid. 2; in generale cfr. DTF 122 I 279 consid. 8b, 120 Ia 203 consid. 2a, 119 Ia 214 consid. 3a-b, 115 Ia 42 consid. 3, 114 Ia 80 consid. 2a, 168 consid. 2a).

cc) Nell'ambito delle disposizioni sull'assemblea comunale, l'art. 33 LOC dispone che i messaggi del Municipio e i rapporti delle commissioni devono essere motivati per iscritto e consultabili in cancelleria almeno sette giorni prima dell'assemblea chiamata a discuterli. Una disposizione simile regola il caso, che non si avvera però in concreto, in cui sia istituito il consiglio comunale (cfr.
art. 56 LOC). Secondo l'art. 11 del regolamento di applicazione della LOC, del 30 giugno 1987, i messaggi e i rapporti delle commissioni possono essere consultati dai cittadini e da altre persone interessate durante le ore di apertura della cancelleria, nel periodo che va dal licenziamento dei messaggi fino a quando la decisione del legislativo diviene esecutiva.

Nella misura in cui il diritto cantonale impone al Municipio di formulare, motivandole per iscritto, le proprie proposte e di garantire ai cittadini la possibilità di consultarle secondo precise modalità, la normativa cantonale è dettagliata, completa e provvista di criteri vincolanti.
Certo, l'art. 33 LOC non precisa nei dettagli l'estensione dell'obbligo di motivazione e, in quest'ambito, il Municipio beneficia quindi di una certa libertà nella redazione dei messaggi, potendo optare tra una motivazione succinta o più estesa. Tuttavia, nella fattispecie, premesso che la Corte cantonale ha rilevato come l'atto municipale difettava totalmente della motivazione, la circostanza che una prescrizione del diritto cantonale usi delle nozioni giuridiche che lascino alla competente autorità una certa latitudine di giudizio, non è di massima sufficiente perché il Comune possa richiamarsi a norme del diritto comunale autonomo (sentenza del 19 marzo 1999 nella causa Comune di Ligornetto, consid. 3c/cc, apparsa in RDAT II-1999 n. 19, pag. 65 segg.). In effetti, conformemente alla giurisprudenza relativa all'art. 29 cpv. 2 Cost. e al previgente art. 4 vCost. , l'ampiezza di una motivazione dipende dall'insieme delle circostanze, segnatamente dagli interessi delle persone toccate e dalla complessità delle questioni da affrontare (DTF 112 Ia 107 consid. 2b; Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz, 3a ed., Berna 1999, pag. 539 seg. ; cfr. in generale DTF 126 I 97 consid. 2b). Per quanto attiene alle esigenze formali dei

messaggi municipali, la norma cantonale non lascia quindi al Comune una libertà di decisione sufficientemente estesa e tale da poter riconoscere, in quest'ambito, un'autonomia costituzionalmente protetta.

In tali circostanze, non sussistendo autonomia comunale, la stessa non può essere stata disattesa, per cui non occorre esaminare le censure relative all'asserita violazione degli art. 9 e 29 Cost.

3.- A titolo abbondanziale si può aggiungere che, per i motivi esposti ai considerandi seguenti, le censure del ricorrente sarebbero irricevibili anche se, in quest' ambito, un'autonomia comunale dovesse sussistere.

a) Secondo l'art. 90 cpv. 1 OG l'atto di ricorso, oltre la designazione della decisione impugnata, deve contenere le conclusioni del ricorrente (lett. a), l'esposizione dei fatti essenziali e quella concisa dei diritti costituzionali o delle norme giuridiche che si pretendono violati, precisando in che consista la violazione (lett.
b). Nell'ambito di un ricorso di diritto pubblico il Tribunale federale non applica d'ufficio il diritto, ma statuisce unicamente sulle censure sollevate e solo quando esse siano sufficientemente motivate. Nella misura in cui il ricorso non adempie queste esigenze di motivazione, esso si rivela inammissibile (DTF 125 I 71 consid. 1c, 492 consid. 1b, 122 I 70 consid. 1c, 119 Ia 197 consid. 1d).

b) Nel giudizio impugnato, la Corte cantonale ha rilevato essenzialmente una violazione dell'obbligo di motivazione per iscritto del messaggio municipale previsto dall'art. 33 LOC. Essa ha quindi ritenuto che le decisioni del legislativo comunale sono annullabili segnatamente quando scaturiscono da processi decisionali carenti, non suscettibili di garantire una libera e consapevole espressione del voto, presupposto irrinunciabile di tale espressione essendo appunto un'oggettiva ed esauriente informazione sul tema della deliberazione. La Corte cantonale ha inoltre rilevato che informazioni carenti contenute nei messaggi sottoposti dal Municipio al legislativo possono comportare l'annullamento della decisione soltanto se il difetto è tale che l'organo deliberante ne è stato fuorviato o non ha comunque potuto determinarsi con la necessaria cognizione di causa (cfr. anche sentenza del Tribunale cantonale amministrativo del 15 settembre 1998, nella causa N.
e B., consid. 3.3.1, apparsa in RDAT I-1999 n. 2, pag. 6 segg. ; e del 26 ottobre 1995 nella causa F., consid. 3.2, apparsa in RDAT I-1996 n. 2, pag. 12 segg.). Secondo i Giudici cantonali il messaggio non adempiva affatto il requisito di un'adeguata motivazione, totalmente mancante. La carenza riscontrata era oggettivamente grave e insanabile attraverso gli atti successivi svolti dal legislativo comunale.
Il vizio affliggente la formazione del processo decisionale doveva essere ritenuto di gravità tale da implicare l'annullamento della deliberazione assembleare per violazione di una formalità essenziale ai sensi dell'art. 212 lett. e LOC. Se l'abbandono della strada di piano regolatore non sembrava costituire un caso così evidente di espropriazione materiale da doverne necessariamente annoverare i relativi oneri tra le conseguenze economiche della revisione del piano regolatore, diversamente andava valutata la questione dell'onere finanziario derivante per il Comune dall'estensione della zona edificabile e dalla conseguente compensazione pecuniaria per la diminuzione del territorio agricolo. Anche per questo motivo la deliberazione impugnata doveva pertanto essere annullata.

c) Nel gravame non è indicato, come esigono l'art. 90 cpv. 1 OG e la giurisprudenza, per quali motivi il Tribunale amministrativo, rilevando in particolare una violazione dell'art. 33 LOC, sarebbe incorso in arbitrio, avrebbe violato il diritto di essere sentito nonché i principi dell'autonomia comunale, della proporzionalità e del divieto del formalismo eccessivo. Il ricorrente si limita in effetti ad asserire che i rinvii contenuti nel messaggio sarebbero stati l'espressione di una semplice omissione da parte del Municipio di fatti perfettamente noti. Invoca al riguardo la realtà di un piccolo villaggio, gli innumerevoli colloqui avuti con i cittadini e i vantaggi che una seduta informativa offrirebbe rispetto ad una precisa e motivata illustrazione scritta dell'oggetto posto in votazione.
Considera che, al limite, potrebbe essere accettato il rimprovero relativo alla mancata enunciazione in sede di messaggio dei costi derivanti dalla compensazione del territorio agricolo, concludendo che la volontà di tale omissione non sarebbe tuttavia riconducibile al Municipio.

Ora, da quanto suesposto, risulta che il Comune ricorrente solleva diffuse contestazioni e ripropone in maniera appellatoria diverse critiche già invocate in precedenza, senza prendere puntualmente posizione sulle argomen-

tazioni sviluppate dalla Corte cantonale. Segnatamente, esso non sostanzia con la dovuta precisione quali diritti costituzionali, e per quali ragioni, sarebbero stati violati dalla Corte cantonale. Nemmeno specifica, per quanto concerne il rimprovero di arbitrio nell'applicazione del diritto cantonale, quale norma sarebbe stata violata, né indica per quali motivi la sua applicazione sarebbe arbitraria.
Non adempiendo le esigenze di motivazione imposte dall'art. 90 cpv. 1 lett. b OG, le censure sarebbero quindi inammissibili.

4.- Visto che non sono direttamente in discussione interessi pecuniari del Comune ricorrente, si può rinunciare a prelevare una tassa di giustizia (art. 156 cpv. 2 OG).
Soccombente, il ricorrente dovrà però rifondere alle controparti, patrocinate da un legale, un'equa indennità per ripetibili della sede federale (art. 159 cpv. 1 OG).

Per questi motivi

il Tribunale federale

pronuncia :

1. Il ricorso è respinto.

2. Non si preleva tassa di giustizia. Il ricorrente rifonderà alle controparti un'indennità complessiva di fr. 2500.– per ripetibili della sede federale.

3. Comunicazione ai patrocinatori delle parti, al Consiglio di Stato e al Tribunale amministrativo del Cantone Ticino.
Losanna, 15 dicembre 2000 VIZ

In nome della I Corte di diritto pubblico
del TRIBUNALE FEDERALE SVIZZERO:
Il Presidente,

Il Cancelliere,