

ASSOCIAZIONE DEI COMUNI TICINESI

Indirizzo segretariato: ACT / Via delle Aie 17, 6900 Lugano

Segretariato:

☎ 091 972 43 41
e-mail ass.comuniTI@bluewin.ch
web www.comuniticinesi.ch

Lodevole
Dipartimento del Territorio
del Cantone Ticino
Piazza del Governo
6501 Bellinzona

Lugano, 30 marzo 2018

Oggetto: Procedura di consultazione – Legge edilizia

Egregio Signor Consigliere di Stato On. Claudio Zali,
Gentili Signore, Egregi Signori,

con la presente siamo a scrivervi in merito al Messaggio del Consiglio di Stato inerente la consultazione della Legge edilizia ed in particolare per portare alla vostra attenzione alcune osservazioni da parte dell'Associazione dei Comuni Ticinesi.

Vi ringraziamo per l'attenzione e restiamo a vostra completa disposizione per qualsiasi richiesta di informazioni supplementari in proposito.

Per l'Associazione dei Comuni Ticinesi

Il Presidente
Avv. Felice Dafond

Il Segretario
Dr. sc. ec. Tobiolo Gianella

Allegato:
- citato

Rapporto di lavoro in merito alla procedura di consultazione della Legge edilizia

Il presente rapporto di lavoro intende portare alcune considerazioni pratiche in merito al progetto di consultazione in oggetto. Vengono riprese in questo testo le sole modifiche più importanti e di rilevanza per i Comuni.

1. Introduzione

1.1. Situazione attuale

L'attuale legge edilizia (LE) è entrata in vigore il 1° gennaio 1993 e ha abrogato quella precedente del 19 febbraio 1973 (LE1973) di cui ha sostanzialmente riformato la procedura per la concessione della licenza edilizia, allora caratterizzata dalla necessità di disporre di due distinte autorizzazioni: la licenza edilizia comunale (rilasciata dal Municipio) e l'autorizzazione cantonale (concessa dal Dipartimento delle pubbliche costruzioni).

Da queste premesse è scaturito l'attuale iter procedurale che prevede un'unica licenza edilizia emessa dal Municipio previo avviso cantonale.

A venticinque anni dalla sua entrata in vigore sia la popolazione che le cerchie di interesse percepiscono un'inadeguatezza della LE rispetto ai tempi attuali. Consapevole di tale disagio e dei limiti della vigente normativa nel dicembre del 2015 il Dipartimento del territorio (DT) ha dato avvio al progetto di revisione totale della LE e del suo regolamento di applicazione.

1.2. Aspetti connessi con la procedura di licenza edilizia attuale

Il principio scaturito dalla revisione legislativa del 1991 secondo cui il permesso di costruzione è conferito mediante un'unica licenza edilizia – per la quale è competente il Municipio, previo avviso vincolante del DT per l'applicazione del diritto cantonale e per quello federale delegato al Cantone – si sia dimostrato efficace e a tutt'oggi valido, oltre che conforme al principio di coordinamento, nel frattempo entrato in vigore (art. 25a della legge federale sulla pianificazione del territorio del 22 giugno 1979, LPT). Non si ritiene quindi necessario modificare tale modello procedurale né l'attuale riparto di competenze fra Cantone e Comuni.

Durata

Nel 1991 era già emersa l'esigenza di abbreviare i tempi amministrativi della procedura di rilascio del permesso di costruzione. Esigenza testimoniata da un malcontento popolare sfociato in atti parlamentari che risalivano agli inizi degli anni '80. A quel tempo il termine legale di evasione delle domande di costruzione, stabilito per legge (LE 1973) complessivamente in 90 giorni era infatti spesso volte disatteso. La Commissione del Gran Consiglio annotava che il 44% delle 4'500 domande di costruzione trattate annualmente dall'autorità cantonale risultava evaso nel termine di 30 giorni dalla ricezione degli atti. Grazie alla revisione legislativa, alle prospettate potenzialità dell'informatica e alla riorganizzazione del lavoro nell'amministrazione, si riteneva raggiungibile l'obiettivo di evadere l'80% delle domande di costruzione nel termine di tempo ragionevole compreso tra 30 e 60 giorni.

Oggi sono trattate in procedura ordinaria circa 4'000 domande di costruzione all'anno. Ai fini dell'avviso

ASSOCIAZIONE DEI COMUNI TICINESI

cantonale il tempo medio di evasione di una domanda di costruzione (formalmente completa di tutti gli atti necessari e senza opposizioni) è di circa 36 giorni in zona edificabile, di circa 44 giorni fuori zona. Per il conseguimento della licenza edilizia occorre considerare che il Municipio emana la propria decisione entro un tempo medio di circa 30 giorni. Pertanto, a contare dalla presentazione della domanda, tenuto conto anche dell'esame formale che precede la pubblicazione (10 giorni) e dei tempi di trasmissione postale degli atti fra Cantone e Comune (5 giorni) si può stimare un periodo di tempo complessivo di 80 giorni (10 + 35 + 5 + 30) per conseguire la licenza edilizia in zona edificabile e di 90 giorni fuori zona edificabile (10 + 45 + 5 + 30).

Inoltre, negli anni, insieme alle stesse fonti del diritto (Unione europea, accordi internazionali e intercantionali, eccetera) si sono moltiplicate le normative che contengono esigenze legali da osservare nell'ambito della costruzione. Si citano, ad esempio:

- la legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio del 1° luglio 1966,
- la legge federale sulla pianificazione del territorio del 22 giugno 1979,
- la legge federale sulla protezione delle acque del 24 gennaio 1991,
- l'ordinanza contro l'inquinamento atmosferico del 16 dicembre 1985,
- l'ordinanza contro l'inquinamento fonico del 15 dicembre 1986,
- l'ordinanza concernente l'esame dell'impatto sull'ambiente del 19 ottobre 1988,
- l'ordinanza tecnica sui rifiuti del 10 dicembre 1990,
- l'ordinanza sulla protezione contro gli incidenti rilevanti del 27 febbraio 1991,
- l'ordinanza contro il deterioramento del suolo del 1° luglio 1998,
- l'ordinanza sulla protezione delle acque del 28 ottobre 1998,
- l'ordinanza sulla protezione dalle radiazioni non ionizzanti del 23 dicembre 1999,
- l'ordinanza sulla pianificazione del territorio del 28 giugno 2000.

Va anche segnalato che il termine di pubblicazione da rispettare in molti casi complessi (come quelli sottoposti a EIA, oppure fuori zona edificabile o con interventi tecnici sulle acque o che interessano la protezione dei biotopi, della vegetazione, delle paludi e delle zone palustri) è stato aumentato a 30 giorni (anziché 15) con la modifica legislativa del 10 ottobre 2005 (art. 10a LE) per armonizzare la LE con le esigenze del diritto federale. In seguito, con la nuova legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013 anche il termine di pubblicazione di tutte le domande di costruzione è stato assoggettato alle ferie, ed è quindi sospeso dal settimo giorno precedente al settimo giorno successivo alla Pasqua, dal 15 luglio al 15 agosto e dal 18 dicembre al 2 gennaio (art. 16 LPAm).

Costi

L'attuale disciplinamento richiede che tutti gli aspetti tecnici siano già definiti con la domanda di costruzione. Già all'inizio della procedura è ad esempio necessario identificare non solo il vettore energetico dell'impianto di riscaldamento ma anche il tipo e il modello di impianto. Gli atti della domanda devono inoltre essere corredati da calcoli, da attestati e talvolta anche da perizie (ad esempio l'incarto energia ai sensi del RUE, il concetto di smaltimento dei rifiuti, l'attestato di conformità alle prescrizioni antincendio, eccetera). Ciò implica l'assunzione di costi – talvolta non indifferenti – per aspetti tutto sommato di dettaglio, senza alcuna certezza in merito all'ottenimento della licenza edilizia. Costi che nel caso di un diniego sono quindi destinati ad essere disattesi.

Opacità

La popolazione e le cerchie interessate lamentano una certa opacità della procedura, in cui il flusso delle

ASSOCIAZIONE DEI COMUNI TICINESI

comunicazioni – che avviene per iscritto e con trasmissione postale – non consente agli istanti e al progettista di essere sempre informati per tempo sulla situazione del proprio incarto. Mentre sarebbe apprezzata la possibilità di seguirne costantemente l'andamento (preavvisi emessi, atti mancanti, eccetera). Anche per il Cantone la procedura manca di trasparenza dato che per gran parte dei casi non conosce gli sviluppi del progetto dopo il rilascio della licenza.

Opposizioni e ricorsi pretestuosi

Si rileva la presenza di opposizioni e ricorsi pretestuosi o temerari, interposti al fine di impedire o perlomeno dilazionare la realizzazione di progetti edilizi – di per sé legittimi e conformi al diritto –, se non addirittura al solo scopo di ricavare un guadagno patteggiando il ritiro del gravame tramite corresponsione di denaro o di altri benefici economici.

2. Obiettivi della revisione

Sono nove gli obiettivi della presente revisione legislativa, in particolare:

- (1) accelerare i tempi complessivi d'evasione delle domande di costruzione
- (2) semplificare e
- (3) migliorare la gestione dell'intero iter procedurale, rendendolo anche
- (4) più trasparente
- (5) dare la possibilità di chiarire la fattibilità di una costruzione, prima di sviluppare la progettazione di dettaglio (in particolare degli aspetti tecnici)
- (6) contrastare l'impiego pretestuoso dei rimedi giuridici
- (7) disciplinare in maniera chiara e completa le fasi di cantiere e di Polizia edilizia
- (8) verificare e aggiornare – per quanto necessario – le norme edilizie generali e le definizioni dei parametri edificatori.
- (9) migliorare la conoscenza e la comprensione della legislazione in materia edilizia con testi di legge e regolamento più completi, chiari e al passo con la giurisprudenza. Si tratta, in particolare, di colmare le lacune, sciogliere le contraddizioni ed esplicitare importanti regole, eccezioni e distinzioni, oggi spesso note solo a chi possiede una buona padronanza della giurisprudenza.

3. Modalità e strumenti di intervento

Questa revisione legislativa muove dall'esame della giurisprudenza federale e cantonale – in particolare in materia edilizia e procedurale – come pure dalla valutazione della legislazione di altri Cantoni. Sono quindi proposte le modifiche normative che possono concorrere a perseguire gli obiettivi sopra enunciati. Sarebbe tuttavia illusorio pensare di poterli raggiungere solo con l'adozione o la modifica di norme tanto più che queste devono rispettare il diritto superiore.

Si presentano quindi anche proposte volte a modificare (almeno in parte) i carichi e i flussi di lavoro, così da permettere all'Amministrazione cantonale e ai Comuni di concentrare tempo e attenzione nei casi che più lo richiedono.

4. Le principali proposte

4.1. Completa informatizzazione delle procedure edilizie

Con la nuova LE la domanda di costruzione va presentata dal progettista in forma elettronica, mediante il sistema cantonale di gestione informatica delle procedure edilizie (GIPE). I dati dovranno essere inseriti in formulari elettronici preimpostati, la relazione tecnica, i piani e gli altri documenti saranno allegati in formato pdf. È poi richiesta la produzione di due incarti cartacei (in luogo dei cinque attuali). Per l'invio fa in ogni caso stato la trasmissione elettronica e non quella postale.

Mediante GIPE è anche svolto lo scambio di richieste e informazioni fra l'istante (rappresentato dal progettista) e l'autorità, rispettivamente fra le diverse autorità. La comunicazione cartacea verrebbe sostanzialmente limitata alla notificazione di decisioni e atti formali. Il GIPE consentirà inoltre di seguire costantemente l'evolversi della procedura: connettendosi al sistema, il progettista potrà ad esempio sapere in ogni momento quali servizi cantonali hanno già espresso un preavviso e quali invece si dovranno ancora esprimere.

Al termine della procedura, la decisione di rilascio (o diniego) della licenza edilizia è pure inserita in GIPE. La funzione del sistema informatico non si conclude con tale atto. Si propone infatti che anche la comunicazione di inizio lavori sia trasmessa al Municipio mediante GIPE come pure il controllo finale e l'autorizzazione d'uso.

L'impatto per i Comuni e gli uffici tecnici (UT) comunali, nella maggioranza dei casi composti da poche persone, sarà sicuramente importante. Si dovrà fare in modo che il personale del Comune sarà in grado di conoscere ed utilizzare al meglio il software GIPE, considerando che già adesso, secondo gli addetti ai lavori, è macchinoso e poco intuitivo. Il passaggio ad una gestione totalmente elettronica degli incarti deve essere accompagnato da un programma informatico realmente performante e di semplice uso. Occorre anche che il Cantone organizzi dei corsi di formazione o quanto meno allestisca un manuale di istruzioni preciso e dettagliato per l'uso del GIPE. Se così non sarà il caso crediamo che diversi Comuni ticinesi, soprattutto quelli medio-piccoli, avranno delle notevoli difficoltà operative e avranno ulteriori oneri – amministrativi e finanziari *in primis* – sulle loro spalle. Il Cantone ha tenuto in considerazione questi aspetti?

4.2. Ampliamento dei casi di esenzione dall'obbligo di licenza edilizia

Ogni intervento edilizio richiede il conseguimento di una licenza edilizia. Ne sono esentati solo i lavori di ordinaria manutenzione, le piccole trasformazioni interne, le usuali attrezzature da giardino, le costruzioni provvisorie, gli impianti solari (sufficientemente adattati ai tetti) e la sostituzione di serramenti. Questa revisione legislativa propone di ampliare l'elenco dei casi di esenzione dall'obbligo di licenza edilizia per includervi interventi spesso ricorrenti e che di principio non danno luogo a problemi né per l'interesse pubblico né per i vicini. Per diversi dei casi esentati dall'obbligo di licenza edilizia si richiede un annuncio al Municipio prima dell'inizio dei lavori, in modo che l'autorità possa essere informata degli interventi edilizi sul suo territorio.

In questo caso troviamo molto logico che i Municipi non abbiano un carico di lavoro supplementare. Anzi, dalle intenzioni del legislatore, sembrerebbe che gli stessi avranno un minor onere di lavoro per questioni / richieste decisamente poco importanti, quali, ad esempio, i grill famigliari. L'annuncio consiste in un semplice scritto (con una breve descrizione dell'intervento), non è pubblicato e non dà luogo ad alcuna procedura né ad una decisione dell'autorità. Con questa misura si vuole alleggerire il carico di lavoro dell'autorità sia comunale sia cantonale (oggi i grill familiari – ad esempio – richiedono una notifica, con preavviso della SPAAS), affinché possano riservare più tempo ed attenzione ai casi in cui è necessario (e veramente importante) lo svolgimento della procedura di licenza edilizia.

ASSOCIAZIONE DEI COMUNI TICINESI

Il numero e la tipologia dei casi per i quali non è più richiesta la procedura ordinaria devono pertanto essere ridotti al minimo per evitare il numero di abusi. Ad esempio nel caso in cui non viene rispettata la metratura per piscine, case da giardino, eccetera. Casi in cui possono insorgere anche delle liti e controversie tra vicini.

4.3. Adattamenti alla procedura ordinaria di licenza edilizia

Il progetto di revisione propone di rafforzare e valorizzare l'esame della domanda di costruzione che si svolge prima della pubblicazione. L'attuale art. 5 LE1991 prevede una verifica formale degli atti nel caso in cui non fossero conformi alle prescrizioni ed il Municipio invita l'istante a correggere la domanda.

In un'ottica di razionalizzazione dei flussi di lavoro si chiede al Municipio di svolgere preliminarmente – anche conferendo le necessarie deleghe all'UT – un esame di merito almeno della conformità di zona, degli indici, delle distanze e delle altezze. Questa verifica permetterebbe di identificare in maniera rapida e agevole le difformità relative ai punti più importanti e capitali per un progetto edilizio dando modo all'istante di emendarne i difetti. Nel caso in cui l'istante volesse mantenere la propria domanda così come presentata è opportuno prevedere che la pubblicazione avvenga nella forma della procedura in due fasi (vedi punto 4.4), rimandando alla seconda fase tutti gli aspetti differibili.

Questa nuova competenza – e relativa nuova modalità di esame preliminare – assegnata ai Comuni aumenterà, sicuramente, l'onere di lavoro e andrà a generare un aggravio burocratico ed amministrativo per i Municipi e rispettivamente gli UT comunali. Il Cantone ha considerato questo aspetto? Chiediamo pertanto che il Cantone informi per tempo e con le corrette modalità i Municipi e gli UT comunali. Come intende ovviare il Cantone?

Termine di pubblicazione e opposizione

La revisione della LE prevede un unico termine di pubblicazione di 30 giorni, rispettoso delle esigenze di diritto federale. Secondo il Cantone non ne deriva un aumento dei tempi di evasione delle domande perché si propone di accompagnare a questa misura la riduzione del termine per l'avviso cantonale da 30 giorni (a contare dalla ricezione delle opposizioni) a 15 giorni dalla scadenza del termine di pubblicazione. Si propone inoltre di escludere l'applicabilità delle ferie giudiziarie (i cui i termini restano sospesi dal settimo giorno precedente al settimo giorno successivo alla Pasqua, dal 15 luglio al 15 agosto e dal 18 dicembre al 2 gennaio).

La sospensione per le ferie giudiziali è ormai un fatto assodato e le procedure speciali che impongono i 30 g. sono casi rari che non giustificano questo cambiamento.

Mentre per le amministrazioni comunali un prolungo dei termini a 30 giorni è chiaramente un maggior lavoro e ci saranno pressioni, da parte dei progettisti (nell'ambito dell'allestimento delle istanze) per poter dar seguito alla procedura semplificata, con un probabile aumento delle contestazioni sulla procedura.

Termine per la decisione municipale

La legge oggi prevede che il Municipio decida sulla domanda di costruzione e sulle opposizioni entro 15 giorni dalla scadenza del termine di opposizione del DT. Nella pratica anche questo termine non viene rispettato. La revisione prevede che il Municipio emetta la decisione sulla concessione o il diniego della licenza edilizia entro 10 giorni dalla ricezione dell'avviso dipartimentale (trasmesso mediante GIPE).

ASSOCIAZIONE DEI COMUNI TICINESI

Secondo il Cantone “si ritiene di poter chiedere al Municipio di organizzarsi, in modo da svolgere il proprio esame parallelamente a quello cantonale; una volta ricevuto l’avviso del DT, di regola si tratterebbe solo di procedere all’adozione formale della decisione e alla sua emanazione.”

Altro elemento che non concordiamo è il termine troppo breve di 10 giorni per la decisione municipale. Già il semplice fatto che i Municipi hanno la propria seduta in media una volta alla settimana, obbligherebbe gli UT ad allestire il proprio rapporto in tempi stretti con un conseguente aggravio di lavoro per i Comuni. Senza dimenticare il fatto che i gremi municipali, a volte, vogliono approfondire aspetti a volte complessi e che non sono stati (o lo sono solo parzialmente) approfonditi dai tecnici comunali.

É sufficiente la presenza di un’opposizione, un punto controverso nell’avviso cantonale, che un Comune faccia capo ad una Commissione consultiva o che siamo in presenza del periodo estivo / natalizio per rendere di fatto impossibile il rispetto di questo termine. Non vorremmo infatti che tale termine provochi l’aumento di ricorsi per “denegata giustizia”. Si potrebbe allora inserire un articolo che deleghi l’UT ad autorizzare la pubblicazione.

Ricorso diretto al Tribunale cantonale amministrativo

Secondo il Cantone dal 2013 al 2016 il Servizio dei ricorsi del Consiglio di Stato (CdS) ha trattato mediamente 385 ricorsi l’anno. I tempi di evasione possono essere stimati in 240 giorni. Nello stesso periodo il 37% delle decisioni del CdS sono state impugnate dinanzi al Tribunale cantonale amministrativo, per il quale si possono stimare tempi d’evasione di circa un anno. Sono poche le decisioni dell’ultima istanza cantonale (dal 2013 al 2016 in media circa 15 all’anno, pari al 9,6% delle sentenze) impuginate al Tribunale federale. Occorre considerare in media circa 180 giorni per il suo giudizio. È interessante notare che circa il 43% (sempre per il periodo dal 2010 al 2016) delle decisioni del CdS sono annullate o riformate dal Tribunale cantonale amministrativo. Il 13% delle decisioni confermate lo sono per motivi diversi da quelli adottati nella decisione dell’istanza inferiore oppure previo completamento dell’istruttoria. Per contro, in media solo il 16% circa delle sentenze del Tribunale cantonale amministrativo sono cassate o riformate dall’Alta Corte federale.

Il Cantone alla luce dei lunghi tempi necessari all’evasione delle istanze ricorsuali propone il ricorso diretto al Tribunale cantonale amministrativo (TRAM).

Abolendo questa fase di ricorso crediamo che vi siano implicazioni non solo giuridiche ma anche e soprattutto di natura politica. L’impossibilità di non poter più ricorrere al CdS è una perdita di un grado di giurisdizione (anche se non giudiziario). In pratica il cittadino dovrà appellarsi al TRAM in prima istanza ed al Tribunale federale in seconda istanza andando a perdere una importante possibilità di ricorso. Notorio è anche l’attuale aggravio del TRAM e le lunghe attese per ottenere giustizia. Si chiede al CdS come intende procedere.

A nostro avviso, ricordato che già oggi esiste nella LE la possibilità di un tentativo di conciliazione, si dovrebbe tentare di inserire un passo di questo genere, più formale e obbligatorio, prima di accedere al ricorso al TRAM. Con ciò non si intende la creazione di un cosiddetto “ombudsman” e nemmeno che l’Autorità cantonale si erga a conciliatore, ma si obblighino invece le parti (istante, opponente e autorità cantonale) ad un momento conciliativo obbligatorio nelle modalità che andranno studiate.

C’è anche da ricordare che non tutti i ricorsi al CdS sono defatigatori. Si potrebbe anche ipotizzare la richiesta di un deposito già in prima istanza da parte delle parti in causa per scoraggiare la fase di ricorso al CdS.

ASSOCIAZIONE DEI COMUNI TICINESI

Un'altra possibilità per poter ridurre i tempi di ricorso è l'applicazione rigida di quanto espresso nell'art. 15 LE cpv. 2. Un reclamo o un ricorso sono esaminati solo se propongono chiaramente l'elemento di contrasto. In caso contrario devono essere respinti d'ufficio.

Inoltre, anche il TRAM dev'essere in grado di poter evadere il ricorso sulla base della documentazione inserita nel GIPE senza l'aggravio per i Comuni di presentare un incarto cartaceo.

Infine, secondo le volontà della modifica legislativa l'Alta corte cantonale dovrà essere adeguatamente potenziata per assorbire l'intero quantitativo di incarti oggi trattato dal Servizio dei ricorsi del CdS. Su questo punto siamo molto scettici circa le tempistiche di attuazione del potenziamento del TRAM. Nel suo rapporto esplicativo il Cantone non è chiaro circa le tempistiche e le modalità del potenziamento del TRAM. Di quante e quali unità si vuole potenziare l'organico del TRAM? Ci si limita da anni, nell'analisi del carico dei singoli tribunali ad esplorazioni, di tipo quantitativo senza rendersi mai conto, o volersi rendere conto, degli aspetti qualitativi e di effettivo impegno. Non vi è nessuna informazione circa i nuovi costi a livello di risorse umane e di infrastrutture che dovrà farsi carico il Cantone. Il TRAM è già di per sé ora oberato da ricorsi e la loro evasione è già di per sé molto lunga.

Siamo sicuri, infine, che l'obiettivo del Cantone nel voler ottenere una decisione dell'autorità giudiziaria avverrà entro un anno dalla decisione del Municipio sulla licenza edilizia?

4.4. Procedura di licenza edilizia in due fasi

Accanto alla procedura ordinaria la revisione legislativa propone la possibilità (non l'obbligo) di svolgere una procedura (ordinaria) in due fasi.

L'istante può scegliere di presentare una domanda di costruzione di prima fase, limitata agli aspetti principali del progetto (conformità di zona, parametri edificatori, inserimento nel paesaggio, eventuali vincoli ambientali come distanze dal bosco, dai corpi d'acqua) differendo in una seconda fase agli elementi di dettaglio (ad esempio gli impianti di combustione, di riscaldamento, eccetera).

Prima dell'inizio dei lavori l'istante presenta al Municipio la domanda di costruzione di seconda fase per gli aspetti differiti. Questa non viene pubblicata ma solo notificata ai già oppositori in prima fase come pure ai terzi che in prima fase non hanno fatto opposizione ma hanno chiesto di partecipare alla procedura di seconda fase. La seconda fase si conclude con una decisione di concessione (o diniego) della "licenza edilizia di seconda fase" che autorizza l'esecuzione di lavori. Si dimentica però che gli oppositori non prendono più posizione.

Secondo il Cantone il vantaggio della procedura ordinaria in due fasi va ricercato nella possibilità di presentare una domanda di costruzione senza una progettazione tecnica di dettaglio e ottenere una licenza edilizia (di prima fase) che già sancisce – in modo certo e opponibile a terzi – la fattibilità giuridica di una costruzione.

Tuttavia siamo convinti che in questa fase si crea una confusione operativa, procedurale e burocratica importante per i Municipi, oltre a maggiori oneri di ordine economico e a non permettere una visione completa della situazione, senza dimenticare la complessità per gli oppositori che perderebbero la possibilità di ricorrere se non lo fanno nella prima fase. Andrebbero per lo meno ridotti al minimo gli aspetti differibili in 2.a fase.

Sostanzialmente, le intenzioni di questa proposta è quella di permettere la valutazione del progetto in due fasi. La 1a limitata agli aspetti principali differendo a una 2a gli elementi di dettaglio. Già per il fatto che questa procedura prevede 3 nuovi articoli (21,22,23 LE) ci si chiede se non fosse stato più opportuno precisare l'attuale domanda di costruzione preliminare (art. 15 LE). Nel caso in cui si volesse mantenere tale proposta riteniamo che debba essere meglio precisata, in particolare:

ASSOCIAZIONE DEI COMUNI TICINESI

- La 1a fase dev'essere limitata all'approvazione degli aspetti di diritto comunale PR, Reg edilizio/NAPR, con una procedura ordinaria.
 - La 2a fase, che può essere dato seguito solo dopo approvazione della 1a, evasa con una procedura semplificata (se richiesto dalla Legge) o con una semplice approvazione tecnica.
- Con questo si avrebbero dei benefici che con la proposta non ne intravediamo.

4.5. Procedura semplificata

Riteniamo che per questa procedura si debba procedere ad un'ulteriore razionalizzazione dei casi che si possono evadere. Con questa dovrebbero comprendere tutte quelle richieste di competenza del diritto cantonale e/o federale delegato dove il Comune ha solo un compito di rilascio della licenza edilizia e rinunciando, per contro, ad inserire in questa procedura casi che comportano modifiche sostanziali del territorio (vedi ad esempio la trasformazione dell'aspetto esterno).

4.6. Valutazione preventiva

Attualmente la LE prevede la possibilità di ottenere una licenza edilizia preliminare per "chiarire questioni generali". Se è ottenuta a seguito di una domanda di costruzione in procedura ordinaria i suoi contenuti sono vincolanti per l'autorità e i terzi ma non consentono l'avvio dei lavori essendo in ogni caso necessaria una successiva licenza edilizia ordinaria.

A seguito dell'introduzione della procedura (ordinaria) in due fasi (vedi punto 4.4) l'attuale licenza edilizia preliminare ha o non ha più senso né portata pratica. La revisione legislativa ha quindi previsto di sostituirla con una semplice valutazione preventiva senza particolari formalità al di fuori della procedura di licenza edilizia. L'esito di tale valutazione ha carattere informativo e non è né definitivo né impugnabile. Tenuto conto del principio costituzionale della buona fede quali saranno le implicazioni?

Malgrado l'inserimento di tutta una serie di regolamentazioni della procedura si è voluto definire anche questa fase. Considerato il rafforzamento della fase preliminare (art. 11 e 12 RLE) non intravediamo la necessità d'ulteriormente definire questa fase. In questo punto desideriamo commentare anche gli art.li 28, 29 e 30 LE che regolamentano la fase di Variante. Le proposte le giudichiamo rigide, poco chiare, non esaustive e senza relazione con la procedura a due fasi: di conseguenza l'applicazione pratica risulta difficoltosa e più facilmente contestabile. Ad esempio come devono essere sentiti gli oppositori ed i terzi?

4.7. Disciplinamento della fase di esecuzione dei lavori

La revisione propone di trattare il tema dell'avvio dei lavori, della loro esecuzione e del controllo finale in maniera più organica e completa rispetto a oggi. In particolare i Municipi sono coinvolti nei seguenti aspetti operativi e/o procedurali:

- al termine dei lavori il proprietario e il direttore dei lavori certificano per iscritto al Municipio che l'opera è stata eseguita conformemente alla licenza edilizia e ai suoi oneri e condizioni;
- il Municipio svolge poi tempestivamente il controllo finale dell'opera; può attuare controlli a campione ma deve in ogni caso verificare almeno le distanze, le altezze, la destinazione dei locali ai fini del computo dell'indice di sfruttamento, la sistemazione esterna, i posteggi, gli allacciamenti alle canalizzazioni e l'infiltrazione delle acque nel suolo;
- compiuto il controllo finale il Municipio autorizza l'utilizzazione delle costruzioni.

Anche per questi aspetti, seppure doverosi e corretti, i Municipi si vedranno aumentare la mole di lavoro in maniera importante, così come i rispettivi UF comunali. Il Cantone lo ha tenuto in considerazione?

4.8. Specialista in geotecnica

Negli ultimi anni è stata giustamente riservata molta attenzione alla protezione dai pericoli naturali; la materia è oggi disciplinata dalla recente legge sui territori interessati da pericoli naturali del 29 maggio 2017. Lo specialista è chiamato ad affiancare il direttore dei lavori in modo da garantire l'adozione delle necessarie misure di sicurezza ed orientandosi alle pertinenti norme SIA. Nel caso di opere permanenti di contenimento e rinforzo allestisce una documentazione tecnica da trasmettere al Municipio. Quest'ultimo ne prende atto – senza essere chiamato a verificarla – e ne dispone la menzione a registro fondiario in modo che possa essere nota anche ai vicini e agli eventuali futuri proprietari della costruzione.

Se i Municipi non possono decidere perché coinvolgerli in questa fase? Tanto vale che il Cantone prenda direttamente le decisioni più opportune in merito alla geotecnica.

4.9. Nuovo disciplinamento della Polizia edilizia

Per snellire le procedure e ridurre globalmente i carichi e i flussi di lavoro in questo ambito, si esclude la possibilità di impugnare una richiesta di domanda di costruzione a posteriori e si richiede che l'eventuale decisione di ripristino sia contestuale a quella di diniego della licenza edilizia (e non successiva alla sua crescita in giudicato). La revisione propone inoltre di introdurre, in zona edificabile, un termine di prescrizione di 10 anni dall'esecuzione dell'opera per ordinare il ripristino (salvo importanti interessi pubblici) o la sanzione pecuniaria. Secondo la modifica della LE l'introduzione del citato termine ha lo scopo di evitare procedure inutili per abusi edilizi che non coinvolgono importanti interessi pubblici e per i quali né l'autorità né i vicini hanno ritenuto di dover intervenire durante 10 anni.

Concordiamo in principio con la proposta anche se si ritiene tuttavia che l'art. 47 del Regolamento della LE sia da stralciare. Un tale obbligo ora non è previsto (se non per le opere fuori dalla zona edificabile), implica notevoli complicazioni e più che probabili ritardi. Inoltre, pure l'art. 48 cpv. 2 del Regolamento della LE riteniamo sia da stralciare. Non vediamo che "danni" possa causare l'accertamento svolto dai servizi comunali. Inoltre vi deve essere maggior chiarezza nel definire quale livello di governo (Cantone o Comuni) si debbano concretamente occupare della questione.

Non è infatti comprensibile né ammissibile che per i fuori zona (ad esempio i rustici) – che per inciso è sempre stata una materia che ha sempre deluso le aspettative dei Comuni – l'unica competenza lasciata agli enti locali è quella più antipatica e difficile, ossia occuparsi della polizia edilizia, oltre tutto con procedure complicate, laboriose e onerose.

4.10. Norme edilizie generali

Queste norme vanno a definire argomenti che vengono valutati nell'ambito degli studi relativi all'adozione dei PR. Sulla base degli attuali art. 40 e 41 LE è stata sviluppata una giurisprudenza che permette ora di avere pochi dubbi sulle modalità di misurazione dell'altezza degli edifici e sulla sistemazione del terreno naturale. Per evitare incomprensioni riteniamo che il testo dev'essere rivisto in modo da chiarire se le misure proposte sono subordinate a quanto stabilito nei Regolamenti edilizi e/o NAPR dei PR Comunali.

ASSOCIAZIONE DEI COMUNI TICINESI

Conseguenze per i Comuni: conclusione

Il progetto di revisione della LE è essenziale per lo sviluppo del nostro Cantone. La condizione per passare ad una diversa gestione degli incarti è che il Cantone si doti di un programma effettivamente performante, di semplice uso, e che non faccia perdere prezioso tempo.

L'ACT si aspetta che i Comuni, i Municipi, gli UT comunali e tutto il personale coinvolto nell'ambito comunale non abbiano un maggior onere e carico di lavoro. Ne consegue che sarà sicuramente dovuto un importante sostegno del Cantone. Senza un chiaro, preciso e sicuro sostegno economico e tecnico da parte del Cantone l'introduzione delle modifiche legislative non porterà agli obiettivi preposti.

Il Cantone, a nostro modo di vedere, deve essere più preciso nel voler chiaramente affermare come intende sostenere i Comuni. Inoltre, riteniamo che sono necessarie e fondamentali delle giornate informative e formative per gli UT comunali in merito alla revisione della LE e del nuovo software gestionale GIPE.

Troviamo altresì deplorabile che la revisione della LE voglia cancellare, *de facto*, un'istanza di ricorso, quella al Consiglio di Stato, senza prevedere altre possibilità di ricorso "iniziale" per i cittadini. Tale proposta la riteniamo superficiale e non approfondita. Condivisibile il fatto che il servizio dei ricorsi non è la sede più adatta per simili ricorsi (era pensato per un controllo delle decisioni cantonali); esso costituisce comunque una prima istanza di giudizio. La via conciliativa andrebbe a nostro avviso maggiormente approfondita.

Crediamo anche che su un tema così importante per le amministrazioni comunali i Comuni dovevano essere maggiormente coinvolti fin dall'inizio della revisione legislativa.

Un'importante considerazione generale a questo punto s'impone. Premesso che la legislazione attribuisce in questo settore alcuni compiti all'Autorità cantonale, negli scorsi anni sempre più quest'ultima li ha "delegati" al Comune (leggasi ad esempio la polizia del fuoco, ma l'elenco è lungo). I Comuni si trovano quindi a dover supplire quanto compete al Cantone. Una doppia competenza e controllo (Cantone e Comuni) genera ritardi e confusioni per gli enti pubblici locali, per il Cantone e per i progettisti / cittadini. Questo modo di procedere non rispetta più i principi di diritto costituzionale vigenti. Chi è incaricato di svolgere un compito deve anche doverlo svolgere. L'Associazione dei Comuni chiede pertanto una maggiore chiarezza in proposito e un intervento concreto dell'Autorità cantonale.

In relazione agli adattamenti alla procedura ordinaria di licenza edilizia, va detto che questa nuova competenza – e relativa nuova modalità di esame preliminare – assegnata ai Comuni aumenterà, sicuramente, l'onere di lavoro e andrà a generare un aggravio burocratico ed amministrativo per i Municipi e rispettivamente gli UT comunali. L'Autorità cantonale non ha considerato questo aspetto. Come intende ovviare il Cantone?

La revisione prevede che il Municipio emetta la decisione sulla concessione o il diniego della licenza edilizia entro 10 giorni dalla ricezione dell'avviso dipartimentale (trasmesso mediante GIPE). Si tratta di un termine troppo breve (10 giorni per la decisione municipale), termine che va quindi allungato, oppure più genericamente definito.

Vero che il vantaggio della procedura ordinaria in due fasi va ricercato nella possibilità di presentare una domanda di costruzione senza una progettazione tecnica di dettaglio e ottenere una licenza edilizia (di prima fase) che già sancisce – in modo certo e opponibile a terzi – la fattibilità giuridica di una costruzione. Tuttavia, siamo convinti che in questa fase si crea una confusione operativa, procedurale e burocratica importante per i Municipi, oltre a maggiori oneri di ordine economico e che non permette una visione completa della situazione. Senza poi dimenticare la complessità per gli oppositori che

ASSOCIAZIONE DEI COMUNI TICINESI

perderebbero la possibilità di ricorrere se non lo fanno nella prima fase. Andrebbero per lo meno ridotti al minimo gli aspetti differibili in 2.a fase. Quali gli effettivi benefici?

Una riflessione va fatta in relazione al mantenimento o meno dell'attuale licenza edilizia preliminare. La revisione legislativa ha previsto di sostituirla con una semplice valutazione preventiva senza particolari formalità al di fuori della procedura di licenza edilizia. Ma detta valutazione, ricordato il principio della buona fede, potrà essere d'appiglio per l'istante qualora quanto indicato in essa non corrisponderà con quanto deciso nella licenza edilizia. Quali saranno le implicazioni? Chiediamo maggiori approfondimenti.

In riferimento agli art.li 28, 29 e 30 LE, che regolamentano la fase di Variante, giudichiamo dette proposte rigide, poco chiare, non esaustive e senza relazione con la procedura a due fasi: di conseguenza l'applicazione pratica risulterà difficoltosa e più facilmente contestabile. Inoltre, come si pone dell'intervento dei terzi e degli opposenti?

La revisione propone in tema di avvio, esecuzione lavori e controllo finale, una serie di controlli in maniera più organica e completa rispetto ad oggi. I Municipi sono maggiormente coinvolti. Anche per questi aspetti, seppure doverosi e corretti, i Municipi si vedranno aumentare la mole di lavoro in maniera importante, così come i rispettivi UT comunali. Il Cantone non sembra aver tenuto conto di questo maggiore aggravio.

Poco chiaro, in tema di geotecnica, il coinvolgimento dei Municipi visto che il Cantone prende direttamente le decisioni più opportune in merito.

In relazione al nuovo disciplinamento della Polizia edilizia concordiamo in principio con la proposta. A nostro avviso l'art. 47 del Regolamento della LE va stralciato. Un tale obbligo implica notevoli complicazioni e più che probabili ritardi. Pure l'art. 48 cpv. 2 del Regolamento della LE si ritiene debba essere stralciato. Poco chiari i pretesi "danni" causati per l'accertamento svolto dai servizi comunali. Occorre maggior chiarezza nel definire quale livello di governo (Cantone o Comuni) si dovranno concretamente occupare della questione. Ad alcuni membri ACT non risulta comprensibile e ammissibile che per i fuori zona l'unica competenza lasciata ai Comuni è quella più "antipatica e difficile" di occuparsi della polizia edilizia, oltre tutto con procedure complicate, laboriose e onerose.

In riferimento alle norme edilizie generali, per evitare incomprensioni, riteniamo che il testo dev'essere rivisto in modo da chiarire se le misure proposte sono subordinate a quanto stabilito nei Regolamenti edilizi e/o NAPR dei PR Comunali. Occorre maggiore chiarezza.

Auspichiamo che il lodevole Consiglio di Stato voglia tenere nella giusta considerazione il nostro rapporto nel voler far sue le nostre osservazioni in proposito.

Per l'Associazione dei Comuni Ticinesi

Il Presidente
Avv. Felice Dafond

Il Segretario
Dr. sc. ec. Tobio Gianella