

Spettabile  
Dipartimento del Territorio  
A.c.a. On. Claudio Zali  
Piazza Governo 7  
6501 Bellinzona  
[claudio.zali@ti.ch](mailto:claudio.zali@ti.ch)

Camorino, 29 marzo 2018

## **Consultazione sulla revisione totale della legge edilizia (LE) e del regolamento di applicazione della legge edilizia (RLE)**

Onorevole Consigliere di Stato,

Egregi Signori,

il Partito liberale radicale (PLR) presenta le proprie osservazioni alla proposta di revisione totale della legge edilizia (LE) e del regolamento di applicazione della legge edilizia (RLE).

### **Premessa**

A oltre vent'anni dall'entrata in vigore degli attuali testi normativi, nel dicembre del 2017 il Dipartimento del territorio ha messo in consultazione una proposta di revisione totale della legge edilizia (LE) e del relativo regolamento di applicazione (RLE).

Al PLR, destinatario della consultazione, è data facoltà di esprimersi entro il 28 febbraio 2018 (termine poi prorogato fino al 31 marzo 2018).

In entrata ci preme ringraziare il Dipartimento del territorio per la documentazione messa a disposizione nell'ambito della consultazione e per l'organizzazione delle giornate informative. Le stesse sono state apprezzate soprattutto da coloro che quotidianamente sono confrontati con l'applicazione pratica della legge edilizia. Ringraziamo poi per la proroga del termine entro cui formulare osservazioni. Questa decisione ci ha permesso di maggiormente approfondire la tematica a tutto beneficio delle osservazioni che ci permettiamo di formulare.

### **Considerazioni generali**

Va innanzitutto rilevato che una revisione della LE va salutata positivamente. Negli ultimi anni il PLR si era espresso più volte, con degli atti parlamentari che sono in buona parte stati ripresi nel nuovo disegno di legge.

In generale constatiamo però che ancora una volta al ruolo centrale dei Comuni ticinesi non è stata posta la giusta attenzione. Riteniamo infatti che questa era un'ulteriore occasione per valorizzare il ruolo del Comune quale istituzione più prossima al cittadino. La revisione totale di una legge così importante come quella in oggetto, che ha effetti nella quotidianità dei Comuni ticinesi, avrebbe meritato un approccio differente. Pensiamo in particolar modo alla ripartizione dei compiti, ma soprattutto delle competenze, tra Cantone e Comuni. In buona sostanza riteniamo che oltre agli obiettivi stabiliti (accelerare, semplificare, completare), si sarebbe potuto e dovuto perseguire anche l'obiettivo di riorganizzare compiti e competenze tra i livelli istituzionali coinvolti. In estrema sintesi vedremmo di

buon occhio la fissazione di un limite (tipologia di intervento edilizio) entro cui i Comuni, in base alla propria organizzazione, possono assumerne totalmente la responsabilità.

### **Approccio alla consultazione**

Malgrado il poco tempo a disposizione, il PLR ha esaminato tutta la documentazione messa in consultazione, composta dal disegno di legge e del regolamento (1.), dal rapporto esplicativo (2.) e dalla copia cartacea del questionario per la consultazione elettronica. Il disegno di legge e di regolamento è stato esaminato in ogni suo articolo. Tuttavia trattandosi di una consultazione, si è ommesso di commentare articolo per articolo se non per quelli che si ritiene essere di importanza rilevante. Il commento, che si basa essenzialmente su considerazioni generali, è riferito quindi al rapporto esplicativo, riprendendone la numerazione dei singoli capitoli. Viene inoltre allegata la risposta al questionario.

### **Le principali proposte della revisione totale (capitolo 4 del rapporto esplicativo)**

#### **Ad 4.1**

La completa informatizzazione delle procedure edilizie va salutata positivamente. C'è tuttavia da chiedersi quale portata avrà questa riforma, soprattutto considerato che la domanda di costruzione dovrà essere presentata mediante il sistema cantonale di gestione informatica delle procedure edilizie (GIPE), per i Comuni, in particolare per i comuni piccoli che non dispongono di un servizio tecnico interno. Rimane inoltre da appurare se dal lato pratico l'implementazione del sistema GIPE sia fattibile in così poco tempo.

#### **Ad 4.2**

Il PLR ritiene che l'ampliamento dei casi di esenzione dall'obbligo di licenza edilizia, sebbene di sicuro interesse per il cittadino, possa risultare problematico. L'elenco dei casi non è infatti di poco conto, se si pensa alle costruzioni di 10 mq con altezze fino a 2,5 m e alle piscine. Queste costruzioni potrebbero infatti porre dei problemi per quel che riguarda i rapporti di vicinato (che sebbene esulano dalla procedura edilizia spesso volte possono essere risolti in questo ambito), l'inserimento paesaggistico e il normale controllo preventivo dell'ente pubblico sull'operato dei privati. L'elenco dei casi contempla inoltre fattispecie che, perlomeno a livello locale, dovrebbero venir preventivamente esaminate e autorizzate, come ad esempio la costruzione di piscine (allacciamento alla rete AP e canalizzazioni) e più in generale per quel che concerne la qualità delle costruzioni.

Considerato come lo scopo della revisione possa essere comunque ritenuto condivisibile, per snellire e accelerare le procedure, per questi casi, in luogo di un'esenzione tout court si potrebbe per contro prevedere "licenza comunale", ovvero una procedura che si esaurisca a livello comunale (anche in considerazione, come si vedrà in seguito, del fatto che non si prevede più lo strumento della notifica). Il tutto nel solco di quanto esposto in entrata e riferito alla redistribuzione di compiti e competenze tra i livelli istituzionali toccati da questa legge.

Il PLR si è sempre battuto con convinzione per lo sviluppo tecnologico del Paese proponendo con successo l'implementazione della banda larga e ultra larga su tutto il territorio cantonale. In questo senso concordiamo con le osservazioni trasmesse da Swisscom al Dipartimento del territorio volte ad allentare la rigidità del Cantone nei confronti degli interventi sulla rete mobile e questo in virtù dell'imminente sviluppo della tecnologia 5G. Anche in questo caso varrebbe la pena di valutare la possibilità, limitatamente agli interventi di modifica di impianti esistenti, di una procedura semplificata.

#### **Ad 4.3.1/2**

Ci si chiede quali potrebbero essere le conseguenze pratiche, in termini di sovraccarico di lavoro, per i Comuni e i rispettivi UT.

### Ad 4.3.3

In generale si osserva che tutti i nuovi termini presentati dalla nuova legge rimangono, come attualmente, dei termini d'ordine, ovverosia non vincolanti. Infatti si deve ricordare che la LE attuale non è inadeguata di per sé ma lo è diventata a seguito della sua modifica del 2003, allorché è stato eliminato il sistema del cosiddetto "silenzio/assenso", trasformando da perentorio a indicativo il termine di 30 giorni a disposizione del DT per esprimersi sulla domanda di costruzione. Si propone pertanto, per far sì che la procedura edilizia possa realmente abbreviarsi, che tutti i termini che dispone la nuova legge vengano considerati perentori.

b)

Proprio per favorire il velocizzarsi delle procedure edilizie, il PLR non ritiene opportuno prolungare i termini di pubblicazione e opposizione da 15 a 30 giorni. Fatte salve le norme di rango superiore, che però dal lato pratico risultano essere poco applicate, si ritiene di voler mantenere l'attuale termine di 15 giorni. Le argomentazioni fornite dal DT non convincono in quanto, dal lato pratico, è risaputo che fintanto che decorrono i termini di pubblicazione la domanda non viene evasa, in quanto, prima di procedere in tal senso si desidera appurare se vi siano delle opposizioni che, notoriamente, vengono presentate alla scadenza del termine.

Anche la "misura compensatoria" di escludere l'applicabilità delle ferie giudiziarie non convince, in quanto negli anni passati, quando già allora le ferie giudiziarie non erano applicabili alle procedure edilizie, sempre dal lato pratico si è constatato un singolare aumento delle domande di costruzione in piena estate oppure durante le vacanze di Natale e ciò con il semplice scopo di impedire, di fatto, ai confinanti di prenderne tempestivamente atto.

c)

La riduzione del termine per l'avviso cantonale a 15 giorni è condivisa. Come oggi questo termine può essere prorogato di 30 giorni. Tuttavia, benché il commento dica che il termine può essere prorogato una sola volta, la legge questa limitazione non la riporta. Si ritiene pertanto di fondamentale importanza che il nuovo art. 16 preveda tutti termini unificati di 15 giorni e in modo esplicito che il Dipartimento può prorogare il termine una sola volta (cpv. 4).

d)

Si ritiene che il termine di 10 giorni fissato ai Comuni giorni per emettere la loro decisione sia troppo stretto, considerato che taluni esecutivi non si riuniscono settimanalmente. Dal momento che quasi tutti i termini fissati dalla legge sono di 15 giorni, si ritiene equo, anche in questo caso, fissare un termine di 15 giorni anziché 10.

### Ad 4.3.4

Senza ombra di dubbio questa è la proposta più controversa dell'intera revisione. Con il ricorso diretto al Tribunale cantonale amministrativo, il DT valuta che il numero dei ricorsi dovrebbe diminuire, a vantaggio di una giustizia più celere.

A tal proposito risulta di particolare interesse richiamare il M6208 in risposta ad un'iniziativa parlamentare della Commissione della legislazione. Nel 2009, in base alla giurisprudenza di allora, si confermava la legittimità del CdS quale autorità di ricorso di I istanza, il quale ha una competenza generale come autorità di ricorso contro ogni decisione dell'amministrazione e degli enti locali. E proprio agendo quale autorità di ricorso che il Consiglio di Stato può esercitare il compito di vigilanza sugli enti locali che la Costituzione cantonale (art. 23) e le singole leggi specifiche gli impongono, soprattutto a seguito di deleghe di competenza operate a favore dei Comuni. Di particolare interesse risulta essere questo stralcio del messaggio, preso da pagina 5, che appare ancora d'attualità:

*"Il medesimo discorso vale peraltro, e a maggior ragione, proprio nell'ambito edilizio che costituisce la maggior fonte di gravami. Grazie all'evasione di questi ricorsi il Consiglio di Stato attua la sua vigilanza sia nei confronti degli enti locali, che del Dipartimento del territorio, partner di grande importanza nella gestione della tematica edilizia a livello cantonale".*

Senza dimenticare che la proposta dipartimentale renderebbe più difficile l'accesso alla giustizia e scalfisce la garanzia della protezione giuridica sancita dall'art. 10 Cost. La presentazione di un gravame al Tram risulterebbe infatti fondamentalmente e psicologicamente più complessa per il cittadino, che si vedrebbe imporre l'obbligo di adire il Tribunale d'appello anche per cause minori, rischiando di perdere la sicurezza che la Costituzione e l'ordinamento attuale gli offrono. In altre parole, a nostro giudizio, non è togliendo la prima istanza ricorsuale che si diminuirebbero le opposizioni e i ricorsi.

C'è poi da chiedersi che ne sarà dell'attuale Servizio ricorsi, delle persone che li lavorano e delle loro competenze, rispettivamente dei costi che tale riforma comporterebbe. Il PLR è piuttosto dell'avviso che se, come il CdS scriveva nel 2009, allora il Servizio dei ricorsi funzionava "in modo efficace e sollecito", se oggi si ritiene non funzioni più così bene, si analizzino le cause e si proponano i necessari correttivi piuttosto che chiudere l'intero Servizio.

Si ritiene pertanto che questa proposta debba essere fermamente respinta.

#### **Ad 4.4**

La revisione propone la possibilità (non l'obbligo) di svolgere una procedura edilizia in due fasi. Si tratta di una proposta di prim'acchito sicuramente interessante, che tuttavia pone alcuni problemi dal lato pratico, con il rischio che la procedura, anziché venir semplificata, venga complicata.

Innanzitutto in quanto la pubblicazione è data solo per la prima fase e di conseguenza lo è anche la possibilità di presentare opposizione al progetto. Per la seconda fase solo gli oppositori della prima fase o chi si è riservato espressamente la possibilità di farlo, avranno la possibilità di partecipare alla procedura di seconda fase.

Anche se poco utilizzata anche l'attuale LE prevede la possibilità di suddividere la procedura edilizia in diverse fasi. Con la domanda preliminare (che a scelta può essere presentata con o senza pubblicazione) l'istante ha la possibilità di sottoporre preventivamente la propria domanda di costruzione per chiarire determinati aspetti di diritto pubblico e avere delle risposte vincolanti per le autorità, in modo da poter decidere con cognizione di causa se e come proseguire con i propri progetti. Si ritiene che l'attuale soluzione sia più razionale e semplice rispetto alla proposta di revisione.

#### **Ad 4.5**

La proposta di una procedura semplificata prende il posto dell'attuale concetto di notifica. Lo strumento della notifica è applicabile a lavori di secondaria importanza ed è molto utilizzato e apprezzato nella pratica.

Il commento alla revisione sostiene che la procedura semplificata dovrebbe ampliare il campo di applicazione rispetto alla notifica, ma, forse, addirittura a dismisura con un notevole sovraccarico di lavoro per i Comuni.

Infatti, il campo di applicazione della procedura semplificata, a nostro giudizio, è eccessivamente vasto, rientrando nella fattispecie tematiche delicate come l'installazione di termopompe e impianti di climatizzazione, il cambiamento del vettore energetico, le trasformazioni dell'aspetto esterno, gli ampliamenti fino ad un massimo del 30% del volume esistente, l'apertura di porte e finestre, ecc.

Inoltre, dato che anche in questo caso la domanda dovrà essere presentata tramite GIPE ma non necessariamente per il tramite di un progettista, gli atti dovranno essere inseriti nel sistema informatico dai rispettivi Uffici tecnici comunali. Ampliando il campo di applicazione della procedura semplificata vi è così il concreto rischio di un consistente sovraccarico di lavoro per gli UTC.

Infine si è notato che, in concreto, l'unica differenza sostanziale fra procedura semplificata e procedura ordinaria è la riduzione a 15 giorni del periodo di pubblicazione. Posto come si proponga che anche la procedura ordinaria abbia un periodo di pubblicazione di 15 giorni, le differenze fra le due procedure sarebbero pertanto minime, con il difetto inoltre che l'attuale strumento della notifica non esisterebbe più.

#### **Ad 4.6**

Si ritiene che la valutazione preventiva, con le modifiche proposte in questa sede, non abbia più ragione d'esistere.

#### **Ad 4.7**

In linea di principio questa proposta può essere condivisa, con l'aggiunta che l'attività di direttore dei lavori dovrebbe essere aperta non solo agli architetti o ingegneri iscritti all'albo OTIA ma anche a tutte le professioni tecniche riconosciute in ambito edilizio. Inoltre, sarà molto importante non entrare in contraddizione con le norme SIA vigenti (102, 103 e 108).

#### **Ad 4.8**

La questione è pertinente. C'è tuttavia da chiedersi se la legge non si spinga troppo oltre nel voler codificare troppo, con il rischio di tralasciare altre formazioni, magari oggettivamente più importanti. Si noti infatti di transenna che non sta scritto da nessuna parte che un committente debba avvalersi di un ingegnere.

#### **Ad 4.9**

Nulla da osservare.

#### **Ad 4.10**

Ci si chiede se le norme relative alle barriere architettoniche (art. 56) e ai posteggi privati (art. 57) non siano troppo restrittive per i privati e si suggerisce di aumentare da quattro a otto il limite delle unità abitative per singoli edifici.

#### **Ad 4.11.1**

In tema di indici le proposte della revisione sono condivisibili (che in pratica conferma gli indici di occupazione e di sfruttamento, disciplinando l'indice di edificabilità e di area verde). Si osserva tuttavia che la tendenza in atto negli altri Cantoni svizzeri è quella di trattare questa materia con altri parametri.

#### **Ad 4.11.2**

La revisione è condivisa con l'eccezione della possibilità di realizzare parti di costruzione che sporgono dai tetti piani fino a 3,5 metri contenute nell'ingombro di un ipotetico tetto a falde, senza che queste vengano conteggiate sull'altezza. In altre parole è come concedere "un bonus di altezza" che non si ritiene giustificato. Si ritiene, contrariamente a quanto riferisce il rapporto esplicativo, che vi saranno conseguenze pregiudizievoli per il paesaggio e i vicini.

### **Conclusioni**

Il PLR saluta positivamente la proposta di revisione. A oltre vent'anni dall'entrata in vigore dell'attuale LE è giusto che attorno a questo fondamentale testo normativo si avvii un costruttivo dibattito. Il PLR è altresì soddisfatto che una buona parte delle intenzioni formulate in numerosi atti parlamentari siano stati parzialmente ripresi nella proposta di revisione.

Tuttavia l'impressione generale che si ha esaminando approfonditamente la nuova LE e il relativo regolamento è quella di essere al cospetto di una legge macchinosa, forse ancora di più di quella attuale, di difficile comprensione per gli utenti e i cittadini, troppo distante dalla pratica quotidiana. Un ulteriore sforzo per ovviare a questo difetto sarebbe perciò auspicabile.

A mente del PLR la nuova legge presenta troppe varianti di procedure, le cui differenze tra le une e le altre, risultano essere di difficile comprensione e applicazione. Il PLR è convinto, anche per sottolineare e rafforzare il ruolo centrale dei Comuni, che sarebbe sufficiente un'unica distinzione tra "procedura ordinaria", che conosciamo e rimarrebbe pressoché immutata, con il Cantone chiamato a preavvisare in maniera vincolante (in caso preavviso negativo) una domanda di costruzione e una nuova "procedura semplificata", il cui iter si evaderebbe e concluderebbe al solo livello comunale (una sorta, quindi, di "licenza comunale" come indicato ad 4.2), dove il Cantone sarebbe chiamato a svolgere un ruolo sussidiario, di consulenza qualora così richiesto da istanti, progettisti e Comuni, esprimendo un proprio parere non vincolante. La nuova "procedura semplificata" dovrebbe grossomodo riprendere la casistica prevista per i casi di esenzione dall'obbligo di licenza edilizia, e di quelli previsti dalla procedura semplificata così come da proposta di revisione, eccezion fatta per quelle procedure il cui preavviso cantonale è richiesto da norme di rango superiore.

Si ribadisce inoltre che per accelerare l'evasione delle domande di costruzione tutti i termini previsti dalla nuova legge dovrebbero essere fissati in 15 giorni e ritenuti perentori.

Preoccupa, per le conseguenze che tale riforma potrebbe avere, la prospettata eliminazione della prima istanza ricorsuale, sostituita dal ricorso diretto al Tribunale cantonale amministrativo. Il PLR è piuttosto dell'avviso di analizzare le cause e porre i necessari correttivi nel caso si ritenga che all'interno del Servizio ricorsi vi siano delle disfunzioni.

Per il resto ci si rimanda alle considerazioni contenute in questo rapporto.

Per il Partito Liberale Radicale Ticinese



Bixio Caprara, presidente