

## **Presenza di posizione di ASPAN sul progetto di revisione della Legge edilizia (LE) e relativo Regolamento (RLE) posto in consultazione dal Dipartimento del territorio**

### **1) Premessa**

L'attuale Legge edilizia cantonale è stata approvata dal Gran Consiglio nel 1991 ed è entrata in vigore il 1. gennaio 1993. Essa prevede, per i permessi di costruzione, un'unica licenza edilizia conferita dal Municipio previo preavviso vincolante del Dipartimento del territorio per l'applicazione del diritto cantonale e per quello federale delegato al Cantone. Questa procedura, introdotta nel 1993, ha dato buona prova e si propone di confermarla. Ogni anno vengono trattate, in procedura ordinaria, circa 4000 domande di costruzione. Il tempo medio di evasione di una domanda di costruzione (completa di tutti gli atti necessari e senza opposizioni) è di ca.36 giorni in zona edificabile e di ca.44 giorni fuori dalla zona edificabile. I Municipi emanano la loro decisione entro un tempo medio di 30 giorni. Sommando questi periodi e tenendo conto dei tempi di trasmissione, si valuta che, per ottenere una licenza di costruzione sono necessari ca. 80 giorni in zona edificabile e ca. 90 giorni fuori della zona edificabile. Progetti complessi, che richiedono maggiori approfondimenti, richiedono tempi di evasione superiori. (ca. 140-150 giorni) Uno degli obiettivi della revisione è quello di accorciare questi tempi. Inoltre, dal 1993, sono cambiate diverse Leggi ed Ordinanze, sia a livello federale, sia a livello cantonale modificando di conseguenza il quadro giuridico entro il quale i progettisti sono chiamati ad operare. Per queste ragioni, e per rispondere a diverse richieste di intervento, il Dipartimento ha ritenuto di dover proporre la presente revisione del testo del 1993 allo scopo di superare diverse criticità. In particolare destano preoccupazione i tempi procedurali per l'ottenimento di una licenza edilizia e la quantità ed il dettaglio della documentazione che il progettista deve presentare. Preoccupano inoltre i ricorsi pretestuosi o addirittura temerari che vengono presentati allo scopo di impedire o di rallentare i progetti edilizi. Inoltre, spesso i Municipi non avvertono i Servizi cantonali della decisione municipale (ossia se la licenza è stata accordata o meno ed a quali condizioni e se si è tenuto conto correttamente del preavviso cantonale). Altre insoddisfazioni riguardano la fase di cantiere, con i relativi controlli, la verifica finale e il rapporto tra la procedura di licenza edilizia a posteriori ed il ripristino.

### **2) Gli obiettivi della revisione**

Elenchiamo i principali obiettivi della proposta di revisione della Legge edilizia:

- accelerare i tempi di evasione delle domande di costruzione
- semplificare e migliorare la gestione dell'iter procedurale
- permettere di chiarire la fattibilità di una costruzione prima di sviluppare la progettazione di dettaglio
- contrastare la presentazione di ricorsi pretestuosi
- disciplinare chiaramente le fasi di cantiere e di Polizia edilizia
- aggiornare le norme edilizie generali e le definizioni dei parametri edificatori.

### 3) Gli interventi più significativi della proposta in consultazione

I principali interventi della revisione legislativa sono i seguenti:

a) Si prevede la completa informatizzazione delle procedure di approvazione della licenza edilizia, ossia la gestione digitale dell'intero processo di autorizzazione. Il progettista dovrà presentare la domanda di costruzione in forma elettronica mediante il sistema cantonale di gestione informatica delle procedure edilizie (GIPE). Il GIPE permetterà al progettista di conoscere, in ogni momento, quali servizi cantonali hanno già espresso il loro preavviso e quali no.

b) Si prevede l'ampliamento dei casi di esenzione dell'obbligo di licenza edilizia. Dal momento che, di principio, non dovrebbero dar luogo a problemi né per l'interesse pubblico, né per i vicini, sarebbero esentati dal presentare una domanda di costruzione le piscine non riscaldate fino a 15 mq, quelle riscaldate fino a 8 mq ed i camini da giardino e grill familiari. In questi casi sarebbe sufficiente avvertire il Municipio prima di iniziare i lavori.

c) La proposta in consultazione prevede anche una ridefinizione dei termini. Viene mantenuto quello di 10 giorni concesso al Municipio per svolgere l'esame preliminare e procedere alla pubblicazione consigliando nello stesso tempo gli Esecutivi comunali di conferire le necessarie deleghe all'Ufficio tecnico. Si propone inoltre di assegnare il termine di 30 giorni per la pubblicazione e di ridurre a soli 15 giorni, dalla scadenza del termine di pubblicazione, il termine per il preavviso dipartimentale (aumentabile a 30 giorni dal momento in cui il Cantone dispone di tutti gli atti necessari). Il termine assegnato al Municipio per decidere sulla domanda di costruzione, dopo aver ricevuto il preavviso del Dipartimento, viene ridotto da 15 a 10 giorni. I provvedimenti citati mirano a ridurre i tempi della procedura di concessione della licenza edilizia a 65 giorni (rispetto agli attuali 80-90) Nei casi complessi l'obiettivo è di giungere alla licenza in 95 giorni contro gli attuali 140-150.

d) La revisione della Legge edilizia propone il ricorso diretto al Tribunale amministrativo alla luce dei lunghi tempi procedurali necessari all'evasione dei ricorsi. L'obiettivo è quello di ottenere una decisione dell'Autorità giudiziaria entro un anno dalla decisione del Municipio sulla licenza edilizia. Si noti che, dal 2013 al 2016, il Servizio dei ricorsi del Consiglio di Stato ha trattato ca.385 ricorsi con tempi di evasione di ca.240 giorni. Il 37% delle decisioni del Consiglio di Stato sono state impugnate di fronte al Tribunale amministrativo. Circa il 43% di queste sono state annullate o riformate dallo stesso Tribunale. La riforma viene proposta allo scopo di contrastare il fenomeno dei ricorsi pretestuosi. Alla luce della limitata efficacia del Servizio dei ricorsi del Consiglio di Stato il Dipartimento ritiene che questa proposta possa rivelarsi utile.

e) La riforma prevede di accordare la possibilità di svolgere una procedura ordinaria di licenza edilizia in due fasi. Una prima fase sarebbe limitata agli aspetti generali del progetto mentre la seconda fase tratterebbe gli aspetti di dettaglio. Si tratta in ogni caso di una scelta e non di un obbligo. La licenza edilizia in 2 fasi viene prevista allo scopo di verificare preliminarmente la fattibilità giuridica del progetto rimandando la progettazione di dettaglio ad una seconda fase. Questa nuova procedura rende inutile l'attuale licenza preliminare che viene dunque soppressa.

f) Indice di edificabilità e di area verde : la riforma prevede di aggiungere, accanto agli esistenti indici di occupazione e di sfruttamento, anche l'indice di edificabilità e quello di area verde. L'indice di edificabilità

(rapporto tra il volume della costruzione fuori terra e la superficie edificabile del terreno) verrebbe applicato nei casi in cui il fattore determinante è rappresentato dalla disponibilità dei volumi. Si tratta delle zone per il lavoro con contenuti che richiedono ampi volumi come le attività industriali, gli impianti sportivi, i musei, ecc. Si propone di adottare l'indice di area verde (rapporto tra la superficie verde e quella edificabile del fondo) allo scopo di valorizzare la parte della particella che, sulla base dell'indice di occupazione, deve rimanere libera da costruzioni.

g) Pericoli naturali: la revisione legislativa richiede l'intervento di uno specialista in geotecnica nei casi definiti dal Consiglio di Stato. Si tratta di casi in cui il pericolo potenziale è particolarmente elevato. Lo specialista dovrà affiancare il direttore dei lavori in modo da garantire l'adozione delle misure necessarie di sicurezza ancorate nelle norme SIA. La norma è voluta per tener conto dei pericoli derivanti dalla stabilità dei fronti di scavo nei cantieri.

h) Polizia edilizia: vengono chiariti i compiti di sorveglianza dei Municipi ed i diritti di terzi mediante l'accertamento della fattispecie, le eventuali misure provvisoriale e quelle per il ripristino della legalità.

#### 4) Le considerazioni di ASPAN

Il Consiglio direttivo di ASPAN ha esaminato la proposta messa in consultazione dal Dipartimento del Territorio nella seduta del 1. febbraio 2018 ed esprime, in generale, parere positivo sulla stessa. ASPAN approva gli obiettivi della revisione legislativa intesa ad accelerare i tempi di evasione delle domande di costruzione, a semplificare la gestione dell'iter procedurale ed a contrastare la presentazione di ricorsi pretestuosi. In particolare ASPAN apprezza la possibilità della domanda di costruzione in due fasi e le diverse semplificazioni procedurali e precisazioni delle norme edilizie generali e dei parametri edificatori. Di seguito esprimiamo alcune osservazioni di dettaglio.

##### 4.1) Procedure di approvazione informatizzate

ASPAN apprezza la proposta di rendere completamente informatizzate le procedure di approvazione della licenza edilizia. Ciò faciliterà i rapporti tra le autorità ed i progettisti velocizzando le procedure di approvazione delle domande di costruzione e rendendo più trasparenti le decisioni dell'autorità.

##### 4.2) Licenza edilizia in due fasi

La proposta relativa alla concessione della licenza edilizia in due fasi è valutata positivamente perché permette di accertare rapidamente la fattibilità di un progetto. La prima fase sarebbe limitata agli aspetti generali del progetto mentre la seconda fase tratterebbe gli aspetti di dettaglio. La scelta di questa procedura non è obbligatoria ma viene lasciata ai promotori. ASPAN segnala comunque che, sovente, i progetti vengono modificati in corso d'opera. La seconda fase dovrebbe essere veramente limitata agli aspetti di dettaglio, come ad esempio gli impianti tecnici. In caso contrario, se il progetto della seconda fase presenta modifiche sostanziali rispetto a quello presentato in prima fase, la procedura deve essere rifatta dall'inizio. ASPAN ritiene che le autorità comunali e cantonali devono valutare attentamente questo aspetto.

### 4.3) Ricorso diretto al Tribunale amministrativo

ASPAN si dichiara d'accordo di contrastare i ricorsi pretestuosi ma è contraria a questa proposta che avrebbe pesanti conseguenze sull'attività del TRAM. Questo Tribunale, nel caso in cui la proposta fosse accolta, dovrebbe essere considerevolmente potenziato nelle risorse umane. Dubitiamo inoltre che la misura prospettata avrebbe effetti positivi sui tempi di evasione dei ricorsi perché al TRAM approderebbero anche piccole pratiche (che possono essere inoltrate anche senza l'aiuto di un legale). Il TRAM corre dunque il rischio di essere subissato da opposizioni. Inoltre, al ricorrente che si vedesse rifiutare un'opposizione, non resterebbe che rivolgersi al Tribunale federale con costi notevoli. A nostro modo di vedere l'obiettivo di contrastare i ricorsi pretestuosi potrebbe essere raggiunto mantenendo la situazione attuale (che prevede il ricorso in primo grado al Consiglio di Stato) imponendo il pagamento preventivo di un deposito (ad esempio 1000 franchi o più) che verrebbe restituito, totalmente o parzialmente, se il ricorso dovesse avere esito positivo. Il Servizio dei ricorsi del Consiglio di Stato dovrebbe essere inoltre migliorato considerato che il 43% delle decisioni vengono annullate o modificate dal TRAM. Il ricorso diretto al TRAM potrebbe essere giustificato nei casi in cui i promotori scegliessero la procedura di concessione della licenza in due fasi ma solo limitatamente alla seconda fase.

### 4.4) Indice di area verde

ASPAN apprezza la proposta di introdurre l'indice di area verde ma segnala che l'autorità comunale deve sorvegliare affinché tale area non venga utilizzata quale posteggio con la posa di griglie. La sistemazione esterna delle costruzioni deve essere presa adeguatamente in considerazione.

### 4.5) Costruzioni con licenza edilizia a termine.

Occorrerebbe istituire questo strumento in particolare allo scopo di permettere, con un limite di scadenza fissato in modo perentorio (ad esempio 5 anni, con possibilità di prolungo di ulteriori 2 anni, in analogia con la zona di pianificazione), utilizzi transitori non previsti dalla pianificazione vigente (ma comunque compatibili e non suscettibili di compromettere la futura regolamentazione pianificatoria) in aree in cui il processo pianificatorio si prolunga eccessivamente o dove non sono ancora date le condizioni per poter definire il nuovo assetto pianificatorio. È vero che l'art. 5 c) "condizioni e oneri" prevede la possibilità di rilasciare delle licenze edilizie con determinati vincoli. Ma è assai dubbio che questa disposizione, così come formulata nel progetto di legge, permetta di rilasciare delle licenze edilizie a termine; in particolare non permette di aggirare la condizione della conformità degli utilizzi con la destinazione di zona vigente: ad esempio la possibilità di insediare attività ricreative, ristorative e culturali, oppure anche parcheggi provvisori o impianti espositivi in aree industriali dismesse. Sarebbe così possibile evitare situazioni di esasperazione presso i proprietari fondiari a fronte di pianificazioni ambiziose e complesse, che richiedono tempi lunghi. Questa fattispecie è anche diversa da quella delle costruzioni provvisorie della durata fino a 3 anni (RLE art. 6 b) casi di esenzione, cpv. 1, lett. g): queste costruzioni provvisorie sarebbero esenti da licenza e quindi sfuggirebbero ad un controllo da parte dell'autorità.

#### **4.6) RLE Art. 6 b) casi di esenzione: costruzioni provvisorie della durata massima di 3 anni esenti da licenza**

Queste costruzioni provvisorie possono avere un impatto assai importante sull'ambiente, sul paesaggio in generale e sul vicinato; la definizione delle condizioni è troppo generica; inoltre vi è il rischio che, in assenza di atti procedurali espliciti, il provvisorio diventi definitivo e la rimozione dopo la scadenza dei 3 anni sfugga al controllo dell'autorità; meglio sarebbe prevedere una forma di autorizzazione semplificata ma esplicita, nella quale è chiaramente indicata la data di scadenza dell'autorizzazione.

#### **4.7) RLE Art. 10 b) forma e contenuto: Specificare requisiti per la domanda di costruzione di piani di quartiere**

Si tratta di specificare che l'edificazione deve essere indicata mediante rappresentazioni planovolumetriche, che devono indicare la sistemazione esterna delle aree (accessi, posteggi, superfici di circolazione veicolare e pedonale/ciclabile, le aree verdi con le loro caratteristiche specifiche, se naturali o attrezzate, alberature), autorimesse interrato, come pure i diversi impianti di servizio (rifiuti, centrali termiche, altri impianti di servizio, ...); va anche specificato che non è richiesta la modinatura, in quanto dovrà essere eseguita con le singole domande di costruzione definitive basate sul Piano di quartiere.

#### **4.8) LE Art. 25 Svolgimento procedura semplificata, cpv. 3: Il Municipio può prescindere dalla pubblicazione e dagli avvisi ...**

È meglio precisare la casistica che permette di prescindere dalla pubblicazione e dagli avvisi onde evitare prassi troppo diversificate da un Comune all'altro.

#### **4.9) RLE Art. 52 Posteggi privati per biciclette: da stralciare**

Il vincolo è esagerato, visto che le soluzioni per predisporre stalli per biciclette possono essere molteplici, facili da realizzare e anche variare nel tempo. Comporta oneri di controllo eccessivi e sproporzionati da parte degli UTC.

#### **4.10) LE Art. 61 Parcellazione: Competenza di approvazione da parte del Municipio**

Andrebbe esplicitamente introdotto – se del caso con modifica conseguente anche della Legge sul raggruppamento e la permuta dei terreni e/o della Lst - la competenza e l'obbligo di approvazione di ogni modifica fondiaria (anche di oneri e diritti) da parte del Municipio, allo scopo di verificarne le implicazioni pianificatorie ed edilizie e quindi prevenire situazioni di incongruenza tra pianificazione e assetto fondiario difficilmente sanabili a posteriori alla luce della garanzia costituzionale della proprietà

#### **4.11) RLE Art. 53 e ss. Definizioni relative agli indici: Prevedere una linea guida**

Malgrado lo sforzo di precisazione dei criteri di applicazione, restano aperte molte zone grigie di interpretazione e quindi anche prassi applicative diversificate da un Comune all'altro. Il commentario di Scolari è ormai superato; successivi commentari giuridici riprendono una giurisprudenza che in questo campo non è sempre chiara, lineare, coerente e appropriata, e non riduce le incertezze e le

zone grigie. Si chiede di inserire nel RLE l'impegno di elaborare una linea guida che precisi l'applicazione di queste disposizioni, da elaborarsi con il supporto di un gruppo di lavoro formato da rappresentanti della CAT e dell'ATTEC, con il supporto di giuristi specializzati nel diritto pianificatorio ed edilizio.

#### **4.12) RLE Art. 60 Altezza, cpv. 2: Parapetto conteggiato nell'altezza dell'edificio a prescindere dalle caratteristiche**

Riteniamo ingiustificato conteggiare nell'altezza anche parapetti di metallo trasparenti o di vetro, che non determinano un ingombro visivo importante. Con questa disposizione si penalizza pure l'uso a terrazza dei tetti piani.

**4.13) RLE Art. 62 Altezza dei locali d'abitazione: Altezze maggiori nei Regolamenti edilizi comunali?** Così come formulata, questa disposizione presupporrebbe l'abrogazione di tutte le disposizioni dei Regolamenti edilizi comunali che prevedono altezze minime maggiori. Condividiamo la nuova regolamentazione unitaria cantonale in sostituzione delle diversificate disposizioni comunali.

#### **4.14) Allegato 3: Progettista**

La disposizione così come formulata non è chiara; presa alla lettera lascerebbe intendere che anche le domande per costruzioni menzionate alla lettera a) possano pure essere firmate solo da un ingegnere; se così fosse, la disposizione sarebbe da respingere; in ogni caso le domande per le costruzioni menzionate alla lettera a) devono essere firmate da un architetto; anche i progetti per determinate costruzioni importanti del genio civile (ad esempio strade e ponti) devono essere accompagnate da una consulenza architettonica; d'altra parte deve essere esplicitamente richiesto il supporto ingegneristico per i progetti architettonici di una certa rilevanza. La disposizione va corretta specificando meglio quali sono le costruzioni le cui domande vanno firmate da un architetto o da un ingegnere e quali, a seconda del caso, in subordine richiedono una consulenza e/o un supporto architettonico o ingegneristico.

Il Consiglio direttivo di ASPAN

Bellinzona, 6 marzo 2018