



Dicembre 2017

**Legge edilizia**  
**Regolamento d'applicazione**  
**della legge edilizia**  
*Progetto di revisione totale*

**2. Rapporto esplicativo**



Documento per la consultazione

**Per ulteriori informazioni**

Dipartimento del territorio

Ufficio giuridico

Via Franco Zorzi 13, 6501 Bellinzona

tel. +41 91 814 25 27

e-mail [dt-ug@ti.ch](mailto:dt-ug@ti.ch)

<https://www.ti.ch/dt/sg/ug/ufficio>

# SOMMARIO

|           |                                                                       |           |
|-----------|-----------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>I.</b> | <b>VALUTAZIONE RETROSPETTIVA DELLA VIGENTE LEGGE EDILIZIA</b>         | <b>4</b>  |
| 1.1       | Introduzione                                                          | 4         |
| 1.2       | Aspetti connessi con la procedura di licenza edilizia                 | 5         |
| 1.2.1     | <i>Unitarietà del permesso di costruzione e riparto di competenze</i> | 5         |
| 1.2.2     | <i>Durata</i>                                                         | 5         |
| 1.2.3     | <i>Costi</i>                                                          | 8         |
| 1.2.4     | <i>Opacità</i>                                                        | 9         |
| 1.2.5     | <i>Opposizioni e ricorsi pretestuosi</i>                              | 9         |
| 1.2.6     | <i>Notifica</i>                                                       | 9         |
| 1.3       | Fase di cantiere                                                      | 10        |
| 1.4       | Polizia edilizia                                                      | 10        |
| 1.5       | Norme edilizie generali                                               | 10        |
| 1.6       | Indici, distanze, altezze                                             | 11        |
| 1.7       | Polizia del fuoco                                                     | 11        |
| <b>2.</b> | <b>OBIETTIVI DELLA REVISIONE</b>                                      | <b>12</b> |
| <b>3.</b> | <b>MODALITÀ E STRUMENTI D'INTERVENTO</b>                              | <b>13</b> |
| <b>4.</b> | <b>LE PRINCIPALI PROPOSTE</b>                                         | <b>14</b> |
| 4.1       | Completa informatizzazione delle procedure edilizie                   | 14        |
| 4.2       | Ampliamento dei casi di esenzione dall'obbligo di licenza edilizia    | 15        |
| 4.3       | Adattamenti alla procedura ordinaria di licenza edilizia              | 16        |
| 4.3.1     | <i>Esame preliminare</i>                                              | 16        |
| 4.3.2     | <i>Approvazione tecnica</i>                                           | 17        |
| 4.3.3     | <i>Ridefinizione dei termini</i>                                      | 18        |
| 4.3.4     | <i>Ricorso diretto al Tribunale cantonale amministrativo</i>          | 20        |
| 4.4       | Procedura di licenza edilizia in due fasi                             | 21        |
| 4.5       | Procedura semplificata                                                | 22        |
| 4.6       | Valutazione preventiva                                                | 23        |
| 4.7       | Disciplinamento della fase di esecuzione dei lavori                   | 24        |
| 4.8       | Specialista in geotecnica                                             | 24        |
| 4.9       | Nuovo disciplinamento della Polizia edilizia                          | 25        |
| 4.10      | Norme edilizie generali                                               | 26        |
| 4.11      | Parametri edificatori                                                 | 26        |
| 4.11.1    | <i>Indici</i>                                                         | 26        |
| 4.11.2    | <i>Distanze e altezze</i>                                             | 29        |
| <b>5.</b> | <b>COMMENTO ALLE NORME</b>                                            | <b>31</b> |

# ● VALUTAZIONE RETROSPETTIVA DELLA VIGENTE LEGGE EDILIZIA

## *1.1 Introduzione*

La vigente legge edilizia cantonale (LE) è stata adottata dal Gran Consiglio il 13 marzo 1991 sulla base del messaggio n. 3370 del 25 ottobre 1988 (integrato puntualmente dal messaggio n. 3718 del 19 dicembre 1990) e del rapporto commissionale n. 3370R/3718R del 26 febbraio 1991.

Essa è entrata in vigore il 1. gennaio 1993 e ha abrogato la precedente legge edilizia 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.

Per il resto, la revisione legislativa del 1991 ha semplicemente operato un riordino formale del precedente testo normativo, riprendendo una molteplicità di articoli dalla LE1973 senza un esame di merito. Nella fattispecie si tratta delle norme che tuttora compongono i capitoli II (norme edilizie generali, art. 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 35 e 36 LE), III (definizione indici, distanze e altezze, art. 37, 38, 39, 40 e 41 LE) e VI (applicazione della legge e disposizioni varie, art. 48, 49, 50, 51 LE) della vigente legge (cfr. Rapporto 3370R/3718R punto 3). Successivamente la LE 1991 è stata oggetto di alcune modifiche puntuali.

A venticinque anni dalla sua entrata in vigore, sia la popolazione che le cerchie di interesse percepiscono un'inadeguatezza della legge edilizia rispetto ai tempi attuali. Da più parti sono infatti state sollevate critiche e richieste d'intervento, che hanno anche trovato eco in diversi atti parlamentari. Consapevole di tale disagio e dei limiti della vigente normativa, nel dicembre del 2015 il Dipartimento del territorio ha dato avvio al progetto di revisione totale della legge edilizia e del suo regolamento di applicazione.

Prima di affrontare gli obiettivi della revisione, le modalità d'intervento e le proposte principali, è opportuno esprimere un giudizio retrospettivo sulla LE1991.

## ***1.2 Aspetti connessi con la procedura di licenza edilizia***

### *1.2.1 Unitarietà del permesso di costruzione e riparto di competenze*

Si reputa che 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 Dipartimento del territorio 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.

### *1.2.2 Durata*

a) Al momento della revisione legislativa del 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 (cfr. Rapporto 3370R/3718R punto 1.1). A quel tempo, il termine legale di evasione delle domande di costruzione, stabilito per legge (LE 1973) complessivamente in ca. 90 giorni, era infatti spesso volte disatteso (cfr. Messaggio 3370 punto 1.3). Con specifico riferimento all'approvazione cantonale, la Commissione del Gran Consiglio annotava che il 44% delle ca. 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 (cfr. Rapporto 3370R/3718R punto 1.3.1).

b) Oggi sono trattate in procedura ordinaria ca. 4'000 domande di costruzione all'anno; ai fini dell'avviso cantonale, il tempo medio di evasione di una domanda di costruzione (formalmente completa di tutti gli atti necessari e senza opposizioni) è di ca. 36 giorni in zona edificabile, di ca. 44 giorni fuori zona (cfr. Rendiconto 2015 Consiglio di Stato, pag. 173). Per il conseguimento della licenza edilizia, occorre ancora considerare che il Municipio emana la propria decisione entro un tempo medio di ca. 30 giorni. Pertanto, a contare dalla presentazione della domanda, tenuto conto anche dell'esame formale che precede la pubblicazione (ca. 10 giorni; cfr. art. 6 cpv. 1 LE) e dei tempi di trasmissione postale degli atti fra Cantone e Comune (ca. 5 giorni), si può stimare un periodo di tempo complessivo di ca. 80 giorni (10 + 35 + 5 + 30) per conseguire la licenza edilizia in zona edificabile, di ca. 90 giorni fuori zona edificabile (10 + 45 + 5 + 30). (Dal momento che l'attuale sistema informatico non consente una estrapolazione completa dei dati a fini statistici, si precisa che si tratta di dati indicativi sulla base di un campione rappresentativo).

c) Per progetti complessi, che richiedono un approfondimento specifico da parte dei Servizi cantonali – come quelli soggetti all'obbligo di esame dell'impatto sull'ambiente (EIA), oppure che presentano aspetti tecnici, ambientali o paesaggistici particolari – si devono mettere in conto tempi di evasione superiori.

A questo proposito, occorre osservare come negli anni – insieme alle stesse fonti del diritto (Unione europea, accordi internazionali e intercantionali, eccetera) – si siano 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 (LPN, RS 451), modificata nel 1977, 1983, 1984, 1986, 1990, 1991, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2002, 2003, 2005, 2006, 2009, 2012 e 2014;
- la legge federale sulla pianificazione del territorio del 22 giugno 1979 (LPT, RS 700), modificata nel 1990, 1995, 1998, 2002, 2005, 2006, 2007, 2008, 2010, 2011, 2012, 2013 e 2015;
- la legge federale sulla protezione dell'ambiente del 7 ottobre 1983 (LPAmb, RS 814.01), modificata nel 1990, 1991, 1995, 1996, 1997, 1999, 2000, 2003, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2013, 2014;
- la legge federale sulla protezione delle acque del 24 gennaio 1991 (LPAC, RS 814.20), modificata nel 1994, 1995, 1997, 1998, 1999, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2013, 2014 e 2015;
- l'ordinanza contro l'inquinamento atmosferico del 16 dicembre 1985 (OIA, RS 814.318.142.1), modificata nel 1991, 1997, 1999, 2000, 2003, 2004, 2005, 2007, 2008, 2010, 2014, 2015, 2016 e 2017;
- l'ordinanza contro l'inquinamento fonico del 15 dicembre 1986 (OIF, RS 814.41), modificata nel 1995, 1996, 1997, 2000, 2001, 2004, 2006, 2007, 2008, 2010, 2012, 2014 e 2015;
- l'ordinanza concernente l'esame dell'impatto sull'ambiente del 19 ottobre 1988 (OEIA, RS 814.011), modificata nel 1990, 1992, 1993, 1994, 1995, 1998, 1999, 2000, 2004, 2006, 2007, 2008, 2009, 2012, 2013, 2015 e 2016;
- l'ordinanza tecnica sui rifiuti del 10 dicembre 1990 (OTR, RS 814.600), modificata nel 1993, 1996, 1998, 2000, 2004, 2005, 2007, 2008, 2009, 2011, abrogata nel 2015 e sostituita dall'ordinanza sulla prevenzione e lo smaltimento dei rifiuti del 4 dicembre 2015 (OPSR, RS 814.600);
- l'ordinanza sulla protezione contro gli incidenti rilevanti del 27 febbraio 1991 (OPIR, RS 814.012), modificata nel 1993, 1999, 2000, 2005, 2006, 2008, 2012, 2013 e 2015;
- l'ordinanza contro il deterioramento del suolo del 1° luglio 1998 (O suolo, RS 814.12), modificata nel 2000, 2008, 2012, 2015 e 2016;
- l'ordinanza sulla protezione delle acque del 28 ottobre 1998 (OPAC, RS 814.201), modificata nel 1999, 2000, 2001, 2003, 2005, 2006, 2007, 2008, 2010, 2011, 2013, 2015 e 2017;
- l'ordinanza sulla protezione dalle radiazioni non ionizzanti del 23 dicembre 1999 (ORNI, RS

814.710), modificata nel 2007, 2008, 2009, 2011 e 2016;

- l'ordinanza sulla pianificazione del territorio del 28 giugno 2000 (OPT, RS 700.1), modificata nel 2003, 2006, 2007, 2009, 2012, 2013, 2014 e 2015.

Questo quadro giuridico, in costante evoluzione, richiede ai progettisti, ai tecnici comunali e ai collaboratori scientifici dell'Amministrazione cantonale un importante impegno, rispettivamente nell'allestimento e nell'esame degli atti della domanda di costruzione, come pure formazione e aggiornamento continui.

Per questi casi complessi il tempo di trattazione presso l'Amministrazione cantonale aumenta sino a raggiungere la media di ca. 90 giorni; di più difficile valutazione risulta la durata dell'esame presso i Comuni. Complessivamente, dalla presentazione della domanda di costruzione all'ottenimento della licenza edilizia, si possono stimare in media tempi attorno ai 140-150 giorni (10 + 90 + 5 + 40).

d) Va anche annotato 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 ripuale, 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 legge edilizia con le esigenze del diritto federale discendenti dagli art. 12 LPN e 55 LPAmb.

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).

e) Nonostante la preparazione dei progettisti e gli sforzi d'informazione e divulgazione da parte dell'Amministrazione cantonale, anche attraverso il portale web, non è infrequente la presentazione di domande incomplete, che non permettono un esame compiuto da parte dell'autorità (si stima che questo sia il caso per il 20% ca. delle domande di costruzione in procedura ordinaria). In questi casi agli istanti è richiesto il completamento degli atti; fattore che comporta la sospensione dei termini per la trattazione della domanda, in attesa di ottenere la documentazione mancante.

Le tempistiche di trattazione possono dunque diluirsi ulteriormente e in modo importante, nel caso in cui ad esempio si debbano produrre perizie tecniche. A questo proposito, è anche percepito negativamente il fatto che gli atti mancanti non possano sempre essere richiesti con sollecitudine, dato che in molti casi l'incompletezza della documentazione non emerge d'acchito, ma solo da una valutazione di merito più approfondita, o addirittura dall'esame delle opposizioni.

Inoltre, sempre più spesso i ricorsi contro il rilascio di licenze edilizie sono motivati con censure relative ad aspetti della legislazione ambientale, ciò che costituisce un impegno non indifferente anche per le istanze di ricorso, le quali peraltro non dispongono al loro interno di supporto specialistico nelle discipline tecniche.

### *1.2.3 Costi*

A destare preoccupazione non sono unicamente i tempi procedurali per l'ottenimento della licenza edilizia, ma anche la quantità e il grado di dettaglio della documentazione che l'istante deve produrre già in fase di domanda di costruzione.

L'attuale disciplinamento richiede infatti che tutti gli aspetti tecnici (d'importanza non secondaria e con potenziale influsso su terzi) siano già definiti con la domanda di costruzione. In questo senso, 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, di cui occorre produrre le specifiche tecniche. 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 n, 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, nell'evenienza di un diniego, sono quindi destinati a essere disattesi.



#### *1.2.4 Opacità*

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

#### *1.2.5 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. Seppur registrato anche da atti parlamentari, si tratta di un fenomeno per sua natura difficile da quantificare e che trova purtroppo terreno fertile nei lunghi tempi delle procedure, dapprima di autorizzazione e, successivamente, ricorsuali.

#### *1.2.6 Notifica*

La distinzione fra procedura ordinaria e procedura di notifica appare insoddisfacente. La giurisprudenza esclude l'applicazione della notifica in tutti i casi in cui sia necessario il coinvolgimento (anche di un solo servizio) dell'Autorità cantonale – criterio non chiaramente desumibile dalla semplice lettura dei disposti di legge e di regolamento. Nella prassi si fa invece largo uso della procedura di notifica, anche per opere (di secondaria importanza) che richiedono il preavviso di singoli Servizi cantonali. Si tratta di una discrepanza che deve essere risolta. Risulta inoltre insoddisfacente che i Servizi cantonali interpellati, dopo aver formulato il proprio avviso, rimangano all'oscuro della decisione municipale (se cioè la licenza sia stata concessa o negata, rispettivamente se l'avviso sia stato correttamente ripreso).

### ***1.3 Fase di cantiere***

I compiti dell'ente pubblico in ambito edilizio non si esauriscono con il rilascio della licenza edilizia, cui segue di regola l'avvio dei lavori, che a sua volta implica il controllo del cantiere e la verifica finale delle opere eseguite. In questo senso l'attuale legislazione appare carente e poco chiara.

### ***1.4 Polizia edilizia***

Parimenti insoddisfacente è l'attuale disciplinamento della Polizia edilizia, che ignora le esigenze dell'accertamento della fattispecie, tratta le misure provvisoriale in maniera parziale e non affronta compiutamente il rapporto fra le procedure di licenza edilizia a posteriori e quelle di ripristino.

### ***1.5 Norme edilizie generali***

Come indicato in apertura, le norme edilizie generali (capitoli II della legge, art. 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 35 e 36 LE) sono state riprese senza variazioni – e senza un esame di merito – dalla LE 1973. Attualmente molte di esse appaiono superate (cfr. art. 26, 28, 29, 31, 32, 33 e 34 LE), mentre altre richiedono un aggiornamento (cfr. art. 24, 27, 30 e 35 LE).

Fra le norme edilizie generali della vigente legge rientra la sicurezza e la solidità delle costruzioni. E' un tema importante, destinato ad acquisire maggior rilievo per via dei mutamenti climatici in corso e per la continua estensione degli insediamenti urbani, con edificazioni anche in territori sensibili. In questo contesto, la protezione dai pericoli naturali è gestita mediante la Legge sui territori interessati da pericoli naturali del 29 maggio 2017 (LTPNat), in vigore dal 21 luglio 2017. Non vi è, invece, un disciplinamento adeguato per prevenire pericoli cagionati dall'azione dell'uomo, come scavi, opere di contenimento e rilevati (provvisori o permanenti).

## ***1.6 Indici, distanze, altezze***

Molte delle norme del capitolo III della Legge (art. 37, 38, 39, 40 e 41 LE) risalgono anch'esse, senza variazioni, alla LE 1973; successivamente, sono state integrate da disposizioni sul trasferimento delle quantità edificatorie (art. 38a e 38b LE) e su provvedimenti di efficienza energetica (art. 40a e 40b LE).

Le definizioni degli indici e delle distanze risultano sostanzialmente ancora attuali; si tratta di strumenti invalsi e ben applicati nella prassi, comuni a tutti i piani regolatori e che consentono di gestire adeguatamente lo sfruttamento del territorio. Si registra tuttavia l'esigenza di completare gli indici definiti dalla legge edilizia con l'indice di edificabilità, impiegato nella prassi dai piani regolatori per disciplinare le zone destinate alla produzione di beni (zone industriali), e con un indice di area verde, che consenta di garantire porzioni minime di suolo in cui sia possibile l'infiltrazione dell'acqua e la messa a dimora di piante e alberi. È inoltre necessario riordinare e semplificare le norme che disciplinano gli indici e le distanze, oltre che allinearle agli sviluppi della giurisprudenza.

Più problematiche appaiono la definizione delle altezze (art. 40 LE) e la connessa norma che disciplina la sistemazione del terreno (art. 41 LE). Si tratta infatti di disposizioni apparentemente semplici, ma che non è possibile applicare correttamente senza una buona conoscenza della relativa giurisprudenza; fattore questo che certamente non è soddisfacente. Inoltre, la loro applicazione conduce in diversi casi a risultati inadeguati e insostenibili dal profilo paesaggistico (si citano, a titolo d'esempio, la formazione di terrapieni su fondi pianeggianti, oppure la costruzione di case a gradoni visibili anche da grandi distanze, con un impatto notevole sul paesaggio).

## ***1.7 Polizia del fuoco***

Nel 1996 è stato introdotto nella legge edilizia il disciplinamento della Polizia del fuoco (art. 41a segg.). Seppur importante, si tratta di una fra le varie materie da osservare nell'ambito delle costruzioni, quali: la protezione dai rumori, dall'inquinamento atmosferico, dalle radiazioni non ionizzanti, l'efficienza energetica, la protezione delle acque, eccetera. Come queste materie sono regolate da atti normativi speciali, così si ritiene che anche la Polizia del fuoco meriti una propria regolamentazione.

## 2. OBIETTIVI DELLA REVISIONE

Riguardo alle procedure di autorizzazione a costruire, nel rispetto e nella misura consentita dal diritto – materiale e procedurale – d'ordine superiore, questa revisione legislativa persegue gli obiettivi di (1) accelerare i tempi complessivi d'evasione delle domande di costruzione, oltre che (2) semplificare e (3) migliorare la gestione dell'intero iter procedurale, rendendolo anche (4) più trasparente; si vuole inoltre (5) dare la possibilità di chiarire la fattibilità di una costruzione, prima di sviluppare la progettazione di dettaglio (in particolare degli aspetti tecnici) e (6) contrastare l'impiego pretestuoso dei rimedi giuridici.

Questa revisione legislativa vuole inoltre (7) disciplinare in maniera chiara e completa le fasi di cantiere e di Polizia edilizia, come pure (8) verificare e aggiornare – per quanto necessario – le norme edilizie generali e le definizioni dei parametri edificatori.

In termini più generali, si intende (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 D'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 – in particolare l'accelerazione, la semplificazione e la migliore gestione delle procedure – esclusivamente con l'adozione o la modifica di norme; tanto più che, in ogni caso, 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.

Appare poi imprescindibile per il raggiungimento degli obiettivi della revisione, l'informatizzazione completa dell'intera procedura edilizia, dalla presentazione della domanda di costruzione fino al controllo finale dell'opera realizzata.

# 4. LE PRINCIPALI PROPOSTE

## 4.1 Completa informatizzazione delle procedure edilizie

Per completa informatizzazione delle procedure, si intende la gestione digitale dell'intero iter autorizzativo. Innanzitutto, 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. E' 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 istante (rappresentato dal progettista) e autorità, rispettivamente fra le diverse autorità; la comunicazione cartacea verrebbe sostanzialmente limitata alla notificazione di decisioni e atti formali (almeno fintanto che non potranno entrare in vigore le norme della legge sulla procedura amministrativa che consentono la trasmissione e la notifica di atti per via elettronica; cfr. l 15 cpv. 2 LPAm). 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, poi, 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.

I vantaggi di una simile gestione informatica appaiono evidenti:

- verifica della completezza formale della domanda di costruzione già al momento del suo inserimento nel sistema, grazie ai formulari elettronici;
- immediata accessibilità dell'incarto edilizio per tutti i Servizi e le Autorità interessati;
- rapidità di trasmissione di atti, richieste e informazioni;
- trasparenza della procedura, grazie alla possibilità per istanti e autorità di verificare direttamente e costantemente il suo stato;
- la trasparenza permette maggiore responsabilizzazione delle amministrazioni cantonali e comunali, in particolare relativamente al rispetto dei termini;

- migliore possibilità di controllo dei cantieri attivi sul territorio cantonale, ritenuto che GIPE potrà fungere anche da banca dati dei cantieri aperti;
- costituzione di un archivio digitale delle licenze edilizie e delle costruzioni effettivamente realizzate.

#### **4.2 Ampliamento dei casi di esenzione dall'obbligo di licenza edilizia**

Oggi pressoché ogni intervento edilizio richiede il conseguimento di una licenza edilizia; sostanzialmente ne sono esentati (art. 1 cpv. 3 lett. b LE 1991, art. 3 cpv. 1 RLE 1992) 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 (posati su edifici abitativi dopo il 1° gennaio 1991).

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. Si citano, ad esempio, all'interno della zona edificabile (e a condizione che non siano interessati nuclei, beni culturali protetti o loro perimetri di rispetto, né la protezione delle acque e delle foreste):

- le piccole costruzioni non riscaldate, con una superficie massima di 10 mq e un'altezza massima di 2,50 m, quali casette da giardino, pensiline per biciclette, legnaie;
- i piccoli impianti accessori e di arredo da giardino, quali piscine non riscaldate fino a 15 mq, riscaldate fino a 8 mq, pergole e superfici pavimentate fino a 15 mq, camini da giardino e grill famigliari.

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. L'annuncio consiste in un semplice scritto, con una breve descrizione dell'intervento; non è pubblicato e non dà luogo ad alcuna procedura né decisione dell'autorità.

Con questa misura si vuole alleggerire il carico di lavoro dell'autorità sia comunale sia cantonale (oggi i grill famigliari – ad esempio - richiedono una notifica, con preavviso della SPAAS), affinché possano riservare più tempo e attenzione ai casi in cui è necessario (e veramente importante) lo svolgimento della procedura di licenza edilizia.

### 4.3 Adattamenti alla procedura ordinaria di licenza edilizia

Si ritiene che l'attuale impianto della procedura ordinaria di licenza edilizia si sia dimostrato valido e debba essere confermato (cfr. sopra, 1.2.1). Tuttavia, si formulano diverse proposte di adattamento della procedura.

#### 4.3.1 Esame preliminare

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 LEI 991 prevede una verifica formale degli atti; nel caso non fossero conformi alle prescrizioni, il Municipio invita l'istante a correggere la domanda (cpv. 1). Se invece un progetto contravviene manifestamente alle norme applicabili, il Municipio ne informa subito l'istante; questi può liberamente decidere di mantenere la domanda e la procedura seguirà dunque il suo corso (cpv. 2).

Nella pratica si assiste sovente alla pubblicazione di progetti che contravvengono alla destinazione di zona o ai parametri edilizi. Ne discende che le relative domande di costruzione sono destinate a essere rigettate, a seguito del successivo e più completo esame municipale o in sede di ricorso. Questa prassi genera un inutile carico di lavoro, in particolare all'Amministrazione cantonale e alle istanze di ricorso, chiamate a vagliare inutilmente anche gli aspetti tecnici, rispettivamente le censure di dettaglio del progetto.

In un'ottica di razionalizzazione dei flussi di lavoro, si chiede al Municipio di svolgere preliminarmente – anche conferendo le necessarie deleghe all'Ufficio tecnico – 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 sotto, punto 4.4), rimandando alla seconda fase tutti gli aspetti differibili.



Questa procedura non costituisce un sostanziale aggravio per il Comune, dal momento che quest'ultimo, per decidere della domanda di costruzione, deve in ogni caso svolgere l'esame dei punti succitati di sua competenza; per contro, tale procedura permette all'Amministrazione cantonale (e alle istanze di ricorso) di poter tralasciare questioni tecniche di dettaglio su domande di costruzione destinate a essere respinte. Nel caso in cui l'istante dovesse impugnare il diniego della licenza edilizia e ottenere ragione, potrebbe comunque conseguire una licenza edilizia di prima fase. In questo senso, si ritiene che l'onere del singolo istante, chiamato ad avviare nuovamente una procedura di seconda fase, sia contenuto e secondario rispetto all'interesse pubblico di sgravare l'Amministrazione da un esercizio inutile, nei molti casi in cui le autorità di ricorso confermano il diniego della licenza edilizia.

Analogamente, per le domande di costruzione fuori zona edificabile, si prevede che l'Ufficio delle domande di costruzione valuti in via preliminare la conformità del progetto con il diritto federale (art. 24 segg. LPT); nel caso fosse disatteso, dovrà essere emesso un avviso cantonale negativo (opposizione), senza far valutare la domanda di costruzione dagli altri servizi cantonali interessati.

#### 4.3.2 Approvazione tecnica

All'art. 17 LEI 1991, la legge edilizia concede all'istante la facoltà di chiedere che i progetti dettagliati degli impianti tecnici non siano decisi con la licenza edilizia, ma sottoposti a un'approvazione tecnica, senza particolari formalità e di regola prima dell'inizio dei lavori.

Questa disposizione risulta problematica, dal momento che non si precisa che può essere applicata solo in casi di secondaria importanza e senza influenza per terzi; diversamente sarebbe lesa la loro protezione giuridica.

Per questo tipo di atti e per quanto numericamente limitati, la revisione intende mantenere un'approvazione tecnica, senza formalità e precedente all'inizio dei lavori. È però imprescindibile elencarli nel regolamento, in modo da fare chiarezza e permettere anche una migliore e più diffusa conoscenza di questa possibilità. Si tratta dei seguenti atti: formulario di applicazione della Direttiva aria cantieri; specifici moduli dell'incarto energia che non comportano modifiche sulle emissioni verso l'esterno, né incidono sul dimensionamento degli impianti e dell'isolamento termico (es. precertificazione Minergie, verifiche sui fabbisogni elettrici, eccetera); componente del concetto di smaltimento dei rifiuti edili relativa alle vie di smaltimento; progetto esecutivo del rifugio per la protezione civile; perizia concernente le sostanze nocive per l'ambiente o la salute denominata "prima dei lavori".

### 4.3.3 Ridefinizione dei termini

#### a) termine per l'esame preliminare

L'attuale legge prevede un termine di 10 giorni per svolgere l'esame preliminare e procedere alla pubblicazione (art. 6 cpv. 1 LE1991). Si ritiene di poterlo mantenere e che sia adeguato anche per svolgere parallelamente l'esame materiale e comunicare (mediante GIPE) al progettista eventuali difformità. Ciò richiede verosimilmente al Municipio di conferire le necessarie deleghe all'Ufficio tecnico; al termine della procedura e valutate le eventuali opposizioni, sarà in ogni caso il Municipio a decidere il rilascio o il diniego della licenza edilizia.

#### b) termine di pubblicazione e opposizione

Oggi le domande di costruzione sono pubblicate per 15 giorni, durante i quali chiunque dimostri un interesse legittimo può fare opposizione (art. 6 e 8 LE1991). Tuttavia, qualora sia dato diritto di ricorso ai sensi degli art. 12 cpv. 1 LPN o 55 LPAmb (ad esempio nel caso di domande di costruzione soggette all'esame dell'impatto sull'ambiente o fuori zona edificabile, o ancora quando sia ipotizzabile un pregiudizio alla natura o al paesaggio, come pure casi di costruzioni, impianti o correzioni di corsi d'acqua che toccano biotopi d'importanza nazionale, regionale o locale oppure paludi e zone palustri di particolare bellezza e d'importanza nazionale, un'area boschiva o le acque), il termine di pubblicazione è di 30 giorni (art. 10a LE1991). Quest'ultima disposizione, introdotta in legge nel 2005 per rispettare esigenze di diritto federale, appare poco praticabile e poco osservata, perché presuppone un esame di contenuto della domanda di costruzione anche per la sola definizione della durata di pubblicazione. Ne deriva un'insicurezza giuridica inutile e improvvida.

Con la revisione si propone di risolvere il problema tramite un unico termine di pubblicazione di 30 giorni, rispettoso delle esigenze di diritto federale. 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, art. 7 cpv. 1 LE1991) 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; cfr. art. 16 LPAmM).

### c) termini per l'avviso cantonale

In base all'art. 7 LEI 1991, il Dipartimento deve esprimere un avviso motivato entro 30 giorni dalla ricezione degli atti, rispettivamente delle eventuali opposizioni. Tale termine può essere prorogato di 30 giorni in casi particolari; un'ulteriore proroga è possibile per decisione del Presidente del Consiglio di Stato.

La revisione propone per l'avviso dipartimentale un termine di 15 giorni dalla scadenza del termine di pubblicazione, e in ogni caso di 30 giorni dal momento in cui l'autorità cantonale dispone di tutti gli atti necessari. Questi termini sono prorogabili una sola volta per 30 giorni.

Si ritiene che questi tempi possano essere rispettati:

- grazie all'informatizzazione della procedura, che consente un esame simultaneo degli atti da parte di tutti i servizi interessati;
- grazie a una riduzione del carico di lavoro a seguito dell'ampliamento delle esenzioni dall'obbligo di licenza edilizia (sopra, 4.2) e dell'esame preliminare materiale (sopra, 4.3.1), e
- a condizione che i servizi diano avvio all'esame delle domande di costruzione senza attendere la scadenza del termine di pubblicazione, procedendo a una rivalutazione una volta pervenute le eventuali opposizioni.

Per il rispetto dei termini è ovviamente decisiva anche la completezza e la qualità degli atti prodotti dai progettisti. Per la completezza degli atti il sistema informatico GIPE potrà svolgere un ruolo importante (sopra, 4.1); un esame preliminare formale è poi effettuato dal Comune (4.3.1). La revisione prevede inoltre di assegnare ai Servizi cantonali un termine di 15 giorni dall'inizio della pubblicazione per valutare gli atti e richiedere eventuali completamenti, informazioni aggiuntive, studi o perizie. Questo compito di valutazione iniziale da parte dei Servizi, mira a identificare al più presto eventuali carenze (lacune?) negli atti della domanda di costruzione, ma non può escludere in modo assoluto che si rendano necessarie successive integrazioni a seguito di un approfondito esame di merito o di opposizioni.

*d) 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 d'opposizione del Dipartimento. Nella pratica anche questo termine appare ampiamente disatteso.

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). Vista la durata complessiva della procedura edilizia, 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 Dipartimento, di regola si tratterebbe solo di procedere all'adozione formale della decisione e alla sua emanazione.

*e) durata complessiva della procedura*

Sulla base dei termini sopra esposti, la revisione persegue l'obiettivo di ottenere una durata complessiva della procedura edilizia di ca. 65 giorni (10 + 30 + 15 + 10), rispetto agli attuali 80-90 giorni; nei casi più complessi di ca. 95 giorni (10 + 30 + 15 + 30 + 10), rispetto agli attuali 140-150 giorni. Questi tempi non possono evidentemente essere garantiti, in particolare per domande di costruzione formalmente incomplete o con opposizioni che implicano approfondimenti, perizie, esperimenti di conciliazione, eccetera. E' inoltre necessaria l'informatizzazione delle procedure e la riduzione dei carichi di lavoro che sono state richiamate (vedi sopra, c).

#### *4.3.4 Ricorso diretto al Tribunale cantonale amministrativo*

Per poter realizzare una costruzione non basta conseguire la licenza edilizia; occorre anche che questa cresca in giudicato. Al momento, in presenza di ricorsi, ai tempi di trattazione della domanda di costruzione si aggiungono quelli per l'ottenimento di un giudizio da parte delle varie istanze di ricorso.

Dal 2013 al 2016, il Servizio dei ricorsi del Consiglio di Stato ha trattato mediamente ca. 385 ricorsi l'anno; i tempi di evasione possono essere stimati in ca. 240 giorni. Nello stesso periodo, ca. il 37% delle decisioni del Consiglio di Stato sono state impugnate dinanzi al Tribunale cantonale amministrativo, per il quale si possono stimare tempi d'evasione di ca. un anno. Sono poche le decisioni dell'ultima istanza cantonale (dal 2013 al 2016 in media ca. 15 all'anno, pari al 9,6% delle sentenze) impugunate al Tribunale federale; nel caso, occorre considerare in media ca. 180 giorni per il suo giudizio.

E' interessante notare che ca. il 43% (sempre per il periodo dal 2010 al 2016) delle decisioni del Consiglio di Stato 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% ca. delle sentenze del Tribunale cantonale amministrativo sono cassate o riformate dall'Alta Corte federale.

Alla luce dei lunghi tempi necessari all'evasione delle istanze ricorsuali – tempi che mettono in difficoltà gli istanti e favoriscono anche il fenomeno di opposizioni e ricorsi pretestuosi di cui si è detto (sopra, 1.2.5) – e dell'efficacia limitata del Servizio dei ricorsi del Consiglio di Stato, la revisione propone il ricorso diretto al Tribunale cantonale amministrativo. Di conseguenza l'Alta corte cantonale dovrà essere adeguatamente potenziata per assorbire l'intero quantitativo di incarti oggi trattato dal Servizio dei ricorsi. L'obiettivo è ottenere una decisione – autorevole e rispettata – dell'autorità giudiziaria entro ca. un anno dalla decisione del Municipio sulla licenza edilizia.

#### ***4.4 Procedura di licenza edilizia in due fasi***

Accanto alla procedura ordinaria – che rimane sostanzialmente simile all'attuale, salvo per quanto si dirà nel seguito –, 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 in senso lato, come distanze dal bosco, dai corpi d'acqua), differendo a una seconda fase gli elementi di dettaglio (ad esempio gli impianti di combustione, di riscaldamento, di evacuazione dell'aria; l'incarto energia; il concetto di smaltimento dei rifiuti; l'attestato di conformità alle prescrizioni antincendio; il progetto esecutivo di smaltimento e infiltrazione delle acque, con eventuali perizie).

La procedura di prima fase è analoga a quella ordinaria, con la differenza che l'incarto non contiene gli atti relativi agli aspetti differiti, ma solo il loro elenco. La prima fase si conclude con una decisione relativa alla concessione (o al diniego) della "licenza edilizia di prima fase".

Su tale base, 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.

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. Invero, per eseguire l'opera sarà poi necessario conseguire anche la licenza edilizia di seconda fase; tuttavia, dalla procedura sugli aspetti tecnici differiti (seconda fase) non possono di principio emergere elementi tali da impedire la realizzazione del progetto: quand'anche problematici, gli aspetti tecnici sono per loro natura risolvibili, ad esempio mediante condizioni di licenza, approfondimenti o modifiche puntuali.

In questo modo, ad esempio, è possibile reperire finanziamenti per la costruzione già sulla base della licenza di prima fase, affrontare le spese della progettazione di dettaglio dopo aver chiarito con certezza la fattibilità giuridica dell'opera, o posticipare nel tempo la scelta del tipo di impianti tecnici e materiali, in modo da seguirne lo sviluppo tecnico-qualitativo.

#### **4.5 Procedura semplificata**

La LEI991 (art. 11) prevede una procedura di notifica applicabile ai lavori di secondaria importanza, quali trasformazioni interne senza modifica della destinazione, volume e aspetto di edifici e impianti, costruzioni accessorie, opere di cinta, eccetera. In apertura sono state richiamate le carenze normative attualmente presenti nel disciplinamento di questa procedura (sopra, 1.2.6).

La revisione legislativa intende proporre una procedura semplificata di licenza edilizia, in cui il campo di applicazione, rispetto all'attuale notifica, è ampliato e le incoerenze giuridiche sono risolte con chiarezza.

In aggiunta agli attuali casi di applicazione della notifica, si propone di trattare in procedura semplificata anche i cambiamenti di destinazione, la sostituzione degli impianti che comportano un cambiamento del vettore o un aumento del consumo energetico, l'installazione di termopompe e impianti di climatizzazione, le trasformazioni dell'aspetto esterno, come l'apertura di porte e finestre e gli ampliamenti di edifici e impianti esistenti che non superano il 30% del volume, ritenuta una superficie massima di complessivamente 100 mq.

Anche la procedura semplificata fa capo a GIPE; per gli interventi di poca importanza, in cui non è presente un progettista, gli atti sono inseriti nel sistema informatico dall'Ufficio tecnico per conto dell'istante, dietro pagamento di una tassa.

Spetta poi al Municipio gestire la procedura, coinvolgendo direttamente i Servizi cantonali eventualmente interessati; esso potrà inoltre prescindere dalla pubblicazione nei casi che non toccano l'interesse pubblico o di privati. Nella pratica ciò avviene già oggi.

Si intende allestire i moduli del sistema informatico GIPE in modo da guidare e aiutare l'impostazione della procedura; in particolare, inserendo i dati con le caratteristiche della prospettata costruzione, dei luoghi in cui si trova e degli eventuali vincoli, dovrà essere possibile individuare automaticamente i Servizi cantonali da coinvolgere. Non è invece possibile stabilire a priori e in linea teorica gli interventi da sottoporre a un determinato Servizio cantonale. Si pensi che la stessa costruzione, collocata in luoghi diversi (ad esempio all'interno o all'esterno di un settore di protezione delle acque), può interessare uno o più Servizi cantonali, oppure nessuno di essi.

Per quanto riguarda gli altri aspetti, la procedura semplificata è analoga a quella ordinaria, salvo la riduzione a 15 giorni del periodo di pubblicazione.

#### **4.6 Valutazione preventiva**

Attualmente la legge edilizia prevede la possibilità – in realtà poco praticata – di ottenere una licenza edilizia preliminare per “chiarire questioni generali” (art. 15 LE1991). 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; tale licenza preliminare ha dunque unicamente un valore informativo, senza particolari effetti giuridici.

A seguito dell'introduzione della procedura (ordinaria) in due fasi (sopra, 4.4), l'attuale licenza edilizia preliminare non ha più senso né portata pratica. La revisione legislativa ha quindi previsto di sostituirla con una semplice valutazione preventiva, esperita 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.

#### 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.

Senza entrare nei dettagli, ci si limita a osservare che:

- è prevista una comunicazione di inizio lavori (con almeno 15 giorni di anticipo) mediante GIPE;
- per determinati interventi soggetti a domanda di costruzione secondo la procedura ordinaria (segnatamente per la costruzione, la ricostruzione, la trasformazione e l'ampliamento di edifici per l'abitazione, il lavoro, il commercio e l'immagazzinamento di merci e materiali; le canalizzazioni e impianti annessi, strade, ponti, in quanto non siano di secondaria importanza, nonché le opere di premunizione contro i pericoli naturali), il proprietario deve avvalersi di un direttore dei lavori a garanzia della corretta esecuzione delle opere, conformemente alla licenza edilizia e alle regole dell'arte;
- 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.

#### 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. Un tema affine e finora mai affrontato a livello legislativo, è quello dei pericoli causati da cantieri e costruzioni. Nell'ambito dei cantieri, la stabilità dei fronti di scavo può costituire un serio pericolo per le maestranze, i passanti, gli immobili e le infrastrutture adiacenti; quanto alle nuove costruzioni, sempre più spesso sono realizzate su terreni in pendio, con opere di contenimento, sostegno e ancoraggi: anche la stabilità di queste opere può costituire un importante pericolo per gli abitanti, i visitatori, i passanti, gli immobili e le infrastrutture adiacenti.



Con la revisione in oggetto, si prevede l'intervento di uno specialista in geotecnica nei casi specifici – definiti a priori dal Consiglio di Stato mediante il regolamento (cui si rimanda nel dettaglio) – in cui il potenziale di pericolo è particolarmente elevato. Lo specialista è chiamato ad affiancare il direttore dei lavori, in modo da garantire l'adozione delle necessarie misure di sicurezza, orientandosi alle pertinenti norme SIA. Nel caso di opere permanenti di contenimento e rinforzo o rilevati, 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.

#### ***4.9 Nuovo disciplinamento della Polizia edilizia***

Il tema della Polizia edilizia è oggetto di una trattazione organica e completa nel contesto della revisione, in cui sono chiaramente definiti e considerati i compiti di sorveglianza del Municipio e i diritti dei terzi che hanno qualità di parte. Dal profilo procedurale, sono adeguatamente disciplinati l'accertamento della fattispecie, le eventuali misure provvisoriale e, infine, le misure di ripristino della legalità.

Per snellire le procedure e ridurre globalmente i carichi e i flussi di lavoro anche 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). Ciò consente di evitare una successione di procedure ricorsuali contro, nell'ordine: la richiesta di presentare una domanda di costruzione a posteriori, la decisione di diniego della licenza edilizia e la conseguente decisione di ripristino.

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. 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.

#### **4.10 Norme edilizie generali**

Come precisato, il capitolo sulle norme edilizie generali dell'attuale LEI991 risale in gran parte alla LEI973. Esso è stato rivisto criticamente, eliminando diverse norme manifestamente desuete (come ad esempio quelle su camini e fumaiole, sulle stalle e case d'abitazione; art. 32 seg. LEI991) o inutili perché concernenti aspetti già disciplinati da altri atti normativi (come quelle sulle costruzioni in confine con le strade pubbliche o il deposito di materiale di scavo; art. 26, 34 LEI991).

Altre norme esistenti sono state oggetto di aggiornamento (ad esempio quelle sulla formazione di aree di svago o sulle misure a favore dei disabili; art. 27, 30 LEI991) e integrate da alcune disposizioni, di cui si dirà nel commento di dettaglio.

#### **4.11 Parametri edificatori**

Le disposizioni di questo capitolo – anch'esse risalenti alla LEI973 – riguardano i parametri edificatori (indici urbanistici, distanze e altezze), che svolgono un ruolo fondamentale per la gestione del territorio. Queste norme sono state riviste in modo critico, giungendo a una loro sostanziale conferma, in quanto ritenute tuttora valide. Si è comunque operato un importante aggiornamento ai fini di una maggiore chiarezza testuale, che integrasse le precisazioni più importanti sviluppate sin qui dalla giurisprudenza. Sono state altresì proposte modifiche puntuali alla disciplina.

##### **4.11.1 Indici**

a) L'attuale LEI991 disciplina due soli indici urbanistici: l'indice di occupazione e l'indice di sfruttamento. Nella prassi i piani regolatori vi hanno affiancato l'indice di edificabilità e sovente delle norme che consentono il mantenimento sui fondi di opportune superfici verdi. Con questa revisione legislativa si confermano gli indici di occupazione e di sfruttamento, si disciplina l'indice di edificabilità – completando così gli indici che esprimono una gestione territoriale prevalentemente quantitativa – e si propone che ad essi venga affiancato un nuovo indice di area verde, di carattere prevalentemente qualitativo.

**L'indice di occupazione** (rapporto tra la superficie edificata e la superficie edificabile del fondo) consente di gestire quantitativamente l'equilibrio tra l'occupazione al suolo e le aree libere. La sua applicazione non influisce unicamente sul singolo fondo, ma sull'intero comparto insediativo di appartenenza, gestendo il rapporto tra vuoti e pieni.

Si tratta di uno strumento indispensabile per mantenere libera da costruzioni una porzione dei terreni edificabili; associato agli altri parametri edificatori (distanze e altezze) favorisce la salvaguardia della salubrità e della vivibilità dei luoghi (soleggiamento, areazione, rumore, eccetera).

**L'indice di sfruttamento** (rapporto tra la superficie utile lorda degli edifici e la superficie edificabile del fondo) e **l'indice di edificabilità** (rapporto tra il volume fuori terra della costruzione e la superficie edificabile del fondo) – da affiancare all'indice di occupazione – definiscono il potenziale edificatorio e di conseguenza il controllo della densità insediativa. Questi indici vengono impiegati alternativamente, secondo le destinazioni d'uso delle singole zone di utilizzazione; l'uso combinato dei due indici entra in considerazione solo in casi particolari.

**L'indice di sfruttamento** si applica dove il controllo delle superfici è necessario per gestire le potenzialità edificatorie e la tipologia dell'insediamento, quindi di principio nelle zone abitative e in quelle destinate al lavoro con contenuti in cui è appunto rilevante l'uso di superfici, piuttosto che di volumi (ad esempio attività amministrative, commerciali e, in generale, attività del terziario). La pianificazione territoriale conosce altri indici analoghi a quello di sfruttamento, come ad esempio l'indice delle superfici di piano (rapporto tra la somma delle superfici di ogni piano – escluse solo quelle la cui altezza in luce è inferiore alla misura minima prescritta dalla legge – e la superficie edificabile del fondo). Rispetto a quest'ultimo parametro, l'indice di sfruttamento si distingue per il fatto di escludere dal suo calcolo le superfici non utilizzate o utilizzabili per l'abitazione o per il lavoro; ciò consente la costruzione di edifici ben dotati di spazi e vani di servizio (cantine, solai, locali tecnici, lavanderie, autorimesse, eccetera) e adeguati alle esigenze di chi vi abita o lavora. Diversamente, se anche queste superfici dovessero essere considerate nel calcolo dell'indice, si presenterebbe il rischio di un approccio speculativo alla costruzione, per cui l'intera superficie realizzabile (in base all'indice) verrebbe sfruttata per l'abitazione o per il lavoro, a scapito della formazione dei locali di servizio che concorrono alla qualità delle costruzioni e, in ultima analisi, alla qualità di vita delle persone. Per questa ragione si è quindi ritenuto di confermare il parametro edificatorio dell'indice di sfruttamento, peraltro comune ai piani regolatori di tutto il Cantone e ben noto e praticato da professionisti e autorità.

**L'indice di edificabilità** è invece utilizzato per il controllo degli ingombri tridimensionali, laddove il fattore determinante – per la particolare destinazione della costruzione – non è costituito dalla presenza di superfici, ma (anche e soprattutto) dalla disponibilità di volumi. Questo indice viene dunque impiegato nel disciplinamento delle zone per il lavoro con contenuti che richiedono ampi volumi (attività industriali, artigianali) e nel contesto di edifici pubblici di grandi dimensioni (impianti sportivi, musei, eccetera).

**L'indice di area verde** (rapporto tra la superficie verde e la superficie edificabile del fondo) favorisce la gestione qualitativa e la valorizzazione della parte del fondo che, in base all'indice di occupazione, deve restare libera da costruzioni. Questo indice contribuisce alla qualità del paesaggio costruito, alla biodiversità (dalla scala particellare alla scala comunale), alla dispersione superficiale delle acque e a garantire migliori condizioni di salubrità e vivibilità.

b) Le verifiche sull'attualità e sulla pertinenza dei parametri edificatori, e in particolare degli indici, hanno indotto a riflettere anche sull'adeguatezza dei relativi disposti della legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011 (LST) e del suo regolamento di applicazione del 20 dicembre 2011 (RLst).

Si è notato che la LST è silente sui parametri edificatori, sebbene questi ultimi siano indispensabili per la gestione del territorio. La LST si limita a indicare che il regolamento edilizio (componente del piano regolatore in cui questi parametri devono concretamente essere disciplinati) comprende le norme di diritto comunale in materia edilizia, in particolare quelle relative al piano delle zone e al piano dell'urbanizzazione. Una succinta indicazione si trova solo a livello di regolamento (art. 30 cpv. 1 cifra 2 RLst).

Nell'ambito del presente progetto di revisione legislativa, si intende quindi completare anche l'art. 23 LST, nel senso che il regolamento edilizio:

- precisa la destinazione delle zone, tenuto conto delle definizioni stabilite dal Consiglio di Stato (art. 20 cpv. 3 LST, art. 27 RLst);
- stabilisce per le zone i parametri edificatori, e meglio: gli indici (indice di occupazione, indice di sfruttamento, indice di edificabilità, indice di area verde), le distanze (stabilite in funzione del volume delle costruzioni) e le altezze.

Mediante una modifica al regolamento (art. 30a RLst), si propone poi di precisare che le zone edificabili sono di principio disciplinate da:

- indice di occupazione;
- indice di sfruttamento (per le zone per l'abitazione e in quelle per il lavoro con contenuti che richiedono l'uso di superfici) o indice di edificabilità (zone per il lavoro, per il tempo libero o per scopi pubblici, con contenuti che richiedono ampi volumi);
- indice di area verde.

Si potrà prescindere dall'impiego degli indici per le zone non edificabili, come pure in altri contesti giustificati, quali i nuclei storici (dove la salvaguardia del patrimonio meritevole di conservazione e le caratteristiche fondiari e degli spazi liberi impongono una differente regolamentazione), i comparti in cui le peculiarità dei luoghi e gli obiettivi urbanistici richiedono l'elaborazione di piani particolareggiati.

Questo completamento della LST e del suo regolamento permette di:

- mantenere e consolidare i parametri edificatori comuni ai piani regolatori ticinesi;
- garantire un approccio unitario da parte degli stessi pianificatori;
- disporre di una banca dati informatizzata dei piani regolatori a livello cantonale, in cui è agevole svolgere operazioni di interrogazione, estrapolazione e confronto di dati territoriali;
- quantificare in un ambito regionale e cantonale le dimensioni complessive delle superfici insediative e della loro contenibilità, conformemente alle esigenze di diritto federale (art. 8a LPT);
- introdurre anche nel nostro Cantone il catasto delle restrizioni di diritto pubblico previsto dalla legge federale sulla geoinformazione del 5 ottobre 2007<sup>2</sup> e dall'ordinanza sul catasto delle restrizioni di diritto pubblico della proprietà del 2 settembre 2009.

#### 4.1.1.2 Distanze e altezze

Riguardo alle modalità di misurazione delle distanze, il progetto di revisione legislativa propone un aggiornamento dell'attuale art. 39 LEI 1991, senza modifiche sostanziali; è in ogni caso chiarita la nozione di distanza fra edifici, attualmente definita in modo insoddisfacente.

Per la misurazione dell'altezza delle costruzioni è attualmente imprescindibile una buona conoscenza delle giurisprudenze in materia; il semplice testo normativo (art. 40, 41 LEI 1991 e art. 43 RLE 1992) è ampiamente insufficiente a comprendere – e quindi ad applicare correttamente – le modalità di misurazione delle altezze nei vari casi riscontrabili nella prassi. Con la revisione normativa, il tema è esposto in maniera chiara, completa e coerente, riprendendo in buona sostanza i principi (legali e giurisprudenziali) già oggi in vigore.

A livello contenutistico si propongono unicamente tre innovazioni. La prima riguarda la possibilità di realizzare – senza conteggio sull'altezza – parti di costruzione che sporgono dai tetti piani fino a 3,50 m, contenute nell'ingombro teorico di un tetto a quattro falde della pendenza di 30°.

Si tratta di una concessione che può favorire la formazione di attici o di strutture che consentono l'utilizzo della superficie del tetto, senza per questo causare un ingombro (e di conseguenza eventuali ripercussioni per il paesaggio e i vicini) diverso da quello comportato da una copertura con un tetto a quattro falde.

La seconda modifica dell'attuale regime, muove dalla preoccupazione per l'impatto negativo sul paesaggio dovuto alla formazione di terrapieni, con l'innalzamento artificioso del terreno naturale, anche laddove questo è sostanzialmente pianeggiante. Si intende quindi mantenere la facoltà di realizzare terrapieni (alti fino a 1,50 m dal terreno naturale e a una distanza di 3 m dal piede della facciata) non computabili sull'altezza della costruzione, solo per costruzioni su terreni con pendenza superiore al 20%. Per il resto, verrebbero ammesse modeste sistemazioni per raccordare il terreno alle quote dei fondi adiacenti o per eliminare irregolarità evidenti.

Infine, si ritiene che l'attuale art. 40 cpv. 2 LEI 1991 – oggi l'unica disposizione, in difetto di prescrizioni specifiche dei piani regolatori –, che consente la formazione di costruzioni a gradoni, sia assolutamente inadeguato a gestirne l'impatto paesaggistico. Si propone pertanto di ammettere la loro realizzazione solo se il piano regolatore lo prevede e se esso stabilisce – con riguardo alla concreta situazione dei luoghi, e segnatamente alla pendenza del pendio – le prescrizioni necessarie a garantire un armonioso inserimento nel paesaggio.

# 5. COMMENTO ALLE NORME

Di seguito si commentano brevemente le norme del progetto di legge edilizia (pLE) e del progetto di regolamento (pRLE) ai fini di una loro migliore comprensione.

## Disposizioni generali

### Art. 1 - 5 pLE / art. 1 - 7 pRLE

#### Art. 1 pLE / art. 1 pRLE

- **L'art. 1 cpv. 1 pLE** esplicita lo scopo della legge edilizia. Secondo la legislazione in materia di pianificazione del territorio, il processo della pianificazione territoriale si svolge idealmente in tre tappe: dapprima il piano direttore assicura – in modo vincolante per le autorità – l'impostazione strategica e il coordinamento dello sviluppo territoriale cantonale; poi il piano di utilizzazione (piano regolatore, piano particolareggiato o piano di utilizzazione cantonale) stabilisce l'uso ammissibile del suolo, con effetto vincolante per ognuno; infine, la procedura di autorizzazione a costruire traspone l'ordinamento del suolo definito dal piano di utilizzazione al livello di progetto concreto di costruzione. Coerentemente con questa impostazione, l'art. 1 cpv. 1 lett. a pLE indica che la legge persegue l'attuazione dello sviluppo territoriale disposto con effetto vincolante per ognuno, dal Cantone (con i piani di utilizzazione cantonali) ai Comuni (con i piani regolatori e i piani particolareggiati). La norma soggiunge che, nell'ambito delle procedure di licenza edilizia, la legge persegue anche l'attuazione del diritto pubblico, in particolare in materia di protezione dell'ambiente, della natura e del paesaggio (lett. b), oltre che l'ordine e la sicurezza delle costruzioni (lett. c).
- Il campo di applicazione è poi definito dall'art. 1 cpv. 2 pLE, che assoggetta alla legge edilizia tutte le attività di incidenza territoriale non disciplinate esaustivamente da altre leggi. L'eventuale assoggettamento all'obbligo di licenza edilizia non è un criterio discriminante, considerato che essa non ha solo contenuti procedurali, ma anche di merito (come, ad esempio, il capitolo sulle norme edilizie generali).
- **L'art. 1 pRLE** precisa (cpv. 2) il campo di applicazione della legge (in maniera analoga all'attuale art. 3 cpv. 1 lett. a RLE 1992, impropriamente riferito alle opere non soggette a licenza) e ricorda l'applicabilità (sussidiaria) della legge sulla procedura amministrativa (cpv. 3) e della legge sul coordinamento delle procedure (cpv. 4).

### Art. 2 pRLE

Questa norma riflette sostanzialmente l'attuale riparto di competenze (cfr. **art. 2 RLEI1992** e **art. 3, 4** del regolamento sull'organizzazione dei servizi del Dipartimento del territorio nell'ambito delle procedure di pianificazione e di autorizzazione di edifici e impianti, RsDT).

### Art. 3 pRLE

All'**art. 3 pRLE** sono contenute le definizioni – riprese dalla giurisprudenza federale e cantonale – di diverse nozioni, solitamente impiegate nell'ambito della legge edilizia, del suo regolamento d'applicazione e dei piani regolatori (norme d'attuazione / regolamento edilizio). Si propone che queste definizioni valgano in maniera uniforme a livello cantonale, in modo da ottenere una maggiore chiarezza e una migliore comprensione della materia, oltre che facilitare notevolmente il lavoro di progettisti e autorità esecutive e giudiziarie.

A questa disposizione è correlata la norma transitoria dell'**art. 65 pRLE**, che richiede ai piani regolatori per i quali sono esplicitamente previste definizioni diverse da quelle dell'**art. 3 pRLE**, di adeguarle a queste ultime nel termine di cinque anni.

### Art. 2 pLE / art. 4 - 7 pRLE

- Gli **art. 2 cpv. 1 pLE** e **4 cpv. 1 pRLE** codificano l'obbligo di disporre di una licenza edilizia, conformemente alla giurisprudenza federale.
- Il **cpv. 2 dell'art. 2 pLE** e gli **art. 5 e 6 pRLE** costituiscono l'eccezione a tale principio, esplicitando la possibilità di esonerare determinati interventi dall'obbligo di licenza (cfr. sopra, 4.2); le tipologie e i casi di applicazione citati in norma devono essere interpretati in modo conforme alla giurisprudenza federale.

In alcuni casi di esenzione è richiesto un annuncio scritto, che non dà luogo ad alcuna procedura e non richiede il conferimento di un'autorizzazione (sopra, 4.2).



### **Art. 3 - 5 pLE**

- Gli **art. 3 e 4 pLE** riprendono, aggiornandoli, gli attuali art. 2 e 3 LEI 991.
- L'**art. 5 pLE** contribuisce alla chiarezza della materia introducendo esplicitamente in legge la possibilità – di per sé già data – di corredare la licenza edilizia di condizioni e oneri, nei casi in cui vi sia la necessità di garantire la conformità del progetto al diritto concretamente applicabile. Le condizioni sospensive subordinano l'efficacia della licenza edilizia alla realizzazione di una determinata circostanza (ad esempio, in applicazione del principio di proporzionalità, concessione della licenza edilizia subordinata a una modifica del progetto precisamente indicata, che non richiede una riprogettazione). La condizione risolutiva comporta invece la decadenza della licenza edilizia a seguito dell'avverarsi di una determinata circostanza; in questo senso, la licenza edilizia può anche essere configurata come limitata nel tempo (cfr. ad es. art. 39 cpv. 4, 40 cpv. 5 e 42b cpv. 7 OPT). Gli oneri configurano invece obbligazioni di fare o di non fare (o tollerare) determinati interventi o azioni (cfr. ad es. art. 16b cpv. 2 LPT). Condizioni e oneri possono essere menzionati a registro fondiario (cfr. ad es. art. 44 OPT) e l'autorità può anche richiedere garanzie per il loro corretto adempimento.

### **Procedure di licenza edilizia – Gestione informatica delle procedure**

#### **Art. 6, 7 pLE / art. 8 pRLE**

Queste norme costituiscono le basi legali a fondamento dell'introduzione della succitata gestione informatica delle procedure (sopra, 4.1).

### **Procedura ordinaria**

#### **Art. 8 - 23 pLE / art. 9 - 30 pRLE**

Queste norme disciplinano lo svolgimento della procedura ordinaria di licenza edilizia, mantenendo l'impianto dell'attuale iter procedurale; la materia è tuttavia riordinata nella sistematica e nella distribuzione fra legge e regolamento, allo scopo di ottenere un testo normativo chiaro e completo.

#### **Art. 10 cpv. 1 pRLE**

Questa norma elenca sinteticamente il contenuto della domanda di costruzione; essa sarà completata nel dettaglio da un allegato al regolamento, che riprenderà – aggiornandolo e semplificandolo, per quanto possibile – il contenuto degli attuali art. 9-15 RLEI 992. Questo allegato costituisce una componente di dettaglio del progetto di regolamento; essendo ancora in fase di elaborazione non fa parte del progetto in consultazione.

**Art. 11 pRLE**

Questa norma riprende gli attuali art. 4 LEI991 e 7 RLEI992.

**Art. 13 pRLE**

Cfr. sopra, 4.3.2.

**Art. 10 cpv. 2 pLE / art. 14 cpv. 2 pRLE**

Si ritiene opportuno attribuire al Municipio la facoltà di impartire indicazioni specifiche o concedere facilitazioni sulla modinatura, in presenza di motivi oggettivi e importanti: si pensa in particolare ai casi in cui le caratteristiche dei luoghi o del progetto rendano oggettivamente impossibile o impraticabile la collocazione delle modine nelle posizioni e con le dimensioni richieste dal progetto. In simili casi si ritiene di poter rinunciare – in tutto o in parte – alla modinatura, sopperendovi (almeno in parte) con una rappresentazione grafica tridimensionale.

**Art. 11-13 pLE / art. 15 pRLE**

Cfr. sopra, 4.3.1 e 4.3.3 a.

**Art. 14 pLE**

Cfr. sopra, 4.3.3 b.

**Art. 15, 16 pLE / art. 19-22 pRLE**

- Queste norme disciplinano il tema dell'opposizione dei terzi e del Dipartimento del territorio, senza sostanziali modifiche rispetto all'ordinamento attuale (art. 7 seg. LEI991, 18-20 RLEI992).
- Riguardo ai termini (**art. 15 cpv. 1 e art. 16 cpv. 3 e 4 pLE**) si rimanda a quanto esposto sopra (4.3.3 b e c).
- Per l'**art. 15 cpv. 3 pLE** si rimanda a quanto esposto più sotto (art. 20 cpv. 4 pLE).
- Si segnala l'**art. 15 cpv. 5 pLE**, che garantisce il diritto dell'istante di essere sentito, a fronte delle opposizioni eventualmente pervenute; come pure l'**art. 21 pRLE**, che tutela analogamente il diritto di essere sentiti degli opposenti, in relazione a eventuali nuovi atti prodotti dall'istante.

### Art. 17 pLE / art. 23 pRLE

L'esperimento di conciliazione costituisce un'importante possibilità procedurale, in particolare se viene svolto per chiarire con l'autorità come un progetto possa essere emendato per garantirne la conformità al diritto, oppure per comporre eventuali opposizioni; non avrebbe invece senso in presenza di difetti radicali e inemendabili.

### Art. 18 pLE / 24 pRLE

Le norme sulla sospensione e perenzione della procedura vogliono evitare che delle domande di costruzione, sospese su richiesta dell'istante o a seguito di richiesta di completamento degli atti da parte dell'autorità, possano rimanere per anni pendenti e inevase. Trascorso il termine di un anno dalla sospensione e senza comunicazioni da parte dell'istante, si ritiene che questi non sia più interessato alla procedura, che può dunque essere stralciata; ciò esclude anche che si possa richiedere la riattivazione di una domanda di costruzione (e l'emanazione dell'avviso cantonale) a distanza di anni dalla sua pubblicazione.

### Art. 19 pLE / 25 pRLE

Sul termine dell'**art. 19 cpv. 2 pLE** cfr. sopra, 4.3.3 d. L'**art. 25 pRLE** vuole essere un aiuto didattico all'allestimento di decisioni complete e corrette dal profilo formale.

### Art. 20pLE

- Questa norma disciplina la via di ricorso diretta al Tribunale cantonale amministrativo, escludendo quindi il passaggio intermedio del ricorso al Consiglio di Stato (cfr. in proposito sopra, 4.3.4).
- Il **capoverso 3** definisce il momento determinante per l'applicazione del diritto da parte del Tribunale cantonale amministrativo, il quale oggi applica il diritto vigente al momento della decisione del Consiglio di Stato (autorità inferiore di ricorso). Con la revisione della LE si propone di modificare tale prassi, per allinearla alla giurisprudenza del Tribunale federale, secondo cui deve essere determinante il diritto vigente al momento della decisione del Municipio, con l'eccezione (a) del caso in cui il nuovo diritto fosse più favorevole all'istante, o (b) se motivi imperativi imponessero l'immediata applicazione del diritto (più restrittivo) entrato successivamente in vigore; è il caso ad esempio delle disposizioni in materia di protezione delle acque, della natura o dell'ambiente.

- Con la revisione della LE si intendono affrontare, per quanto possibile, anche le opposizioni e i ricorsi pretestuosi (cfr. sopra, 1.2.5), pur sapendo che costituiscono un problema di non facile soluzione. Non è infatti facile provare l'abuso di diritto da parte di un insorgente e in ogni caso non è fattibile senza un esame di merito, che implica proprio lo svolgimento delle procedure ricorsuali sulla cui durata fanno leva taluni ricorrenti, per dilazionare la realizzazione di progetti edilizi o per ricavare un guadagno dal ritiro dei loro gravami.

Una prima risposta a questo fenomeno è costituita (cfr. sopra, 4.3) dalla proposta di introdurre il ricorso diretto al Tribunale cantonale amministrativo, nell'intento di ridurre i tempi complessivi di evasione dei ricorsi e quindi lo strumento di pressione nei confronti degli istanti.

All'**art. 15 cpv. 3 pLE** si ricorda inoltre che un'opposizione abusiva, manifestamente inammissibile o defattigatoria, può comportare l'obbligo di risarcire i danni causati all'istante, alle condizioni previste dagli art. 41 segg. del Codice delle obbligazioni.

L'**art. 20 cpv. 4 pLE** si ispira invece agli art. 55c cpv. 2 e 3 LPAmb e 12d cpv. 2 e 3 LPN: se è possibile provare che il ricorrente ha chiesto prestazioni finanziarie o di altra natura – destinate a compensare la rinuncia al ricorso o a qualsiasi altro comportamento processuale – il Tribunale cantonale amministrativo non entra nel merito del suo ricorso.

Si ricorda inoltre che nella procedura davanti al Tribunale cantonale amministrativo è dovuto di principio un anticipo per le presunte spese processuali (art. 47 cpv. 4 LPAm); si tratta di una misura richiesta da diversi atti parlamentari per contrastare i ricorsi pretestuosi.

## **Art. 21 - 23 pLE / art. 28 - 30 pRLE**

- Sulla procedura edilizia in due fasi cfr. sopra, 4.4.
- Si precisa che l'elenco degli aspetti differibili (**art. 28 pRLE**) è esaustivo; l'istante può scegliere liberamente se differirli tutti o solo alcuni fra essi.
- L'**art. 23 cpv. 3 pLE** consente di partecipare alla procedura di seconda fase ai già oppositori e a coloro che in prima fase ne avevano fatto richiesta. Tale norma specifica inoltre che il solo fatto di prendere parte alla procedura non è sufficiente a fondare la legittimazione (all'opposizione prima, al ricorso poi) contro il rilascio della licenza edilizia di seconda fase. La legittimazione va infatti ancora valutata (in base all'art. 15 pLE) con riferimento al (solo) contenuto della domanda di costruzione di seconda fase.

## Procedura semplificata – Valutazione preventiva

### Art. 24 - 27 pLE / art. 31 - 35 pRLE

Per la procedura edilizia semplificata e la valutazione preventiva si rimanda a quanto detto sopra ( 4.5 e 4.6).

## Norme comuni

### Art. 28 - 34 pLE / art. 36 - 40 pRLE

#### Art. 28 - 30 pLE / art. 36 pRLE

Queste norme disciplinano il tema delle varianti, distinguendo fra variante di progetto in corso di procedura (art. 29 pLE) e variante in corso d'opera (art. 30 pLE). Per quest'ultima, considerate le particolari esigenze di celerità date dal fatto che i lavori sono già stati avviati e che il cantiere è aperto, si propone di stabilire l'immediata esecutività della licenza edilizia rilasciata per la variante (art. 30 cpv. 3 pLE).

#### Art. 31 - 34 pLE / 38 - 40 pRLE

- Con la revisione si intende porre rimedio a diverse incertezze riscontrate con l'attuale sistema di rinnovo delle licenze edilizie, che consente di rinnovarla più volte – nella prassi senza alcuna pubblicazione – fin tanto che “non è stato modificato il diritto applicabile” (art. 14 cpv. 2 LE1991). L'**art. 31 cpv. 1 pLE** attribuisce alla licenza edilizia una validità di tre anni (anziché due come oggi, art. 14 cpv. 1 LE1991). La sua durata può poi essere prorogata, una volta sola e per ulteriori due anni (**art. 31 cpv. 2 pLE**). Si ritiene che una durata complessiva di cinque anni sia sufficiente a consentire l'avvio della concreta realizzazione dell'opera; una durata più lunga sarebbe invece incompatibile con l'interesse pubblico all'applicazione del diritto nel frattempo entrato in vigore (**l'art. 31 cpv. 3 pLE** prevede una riserva solo per le modifiche rilevanti) e con la tutela dell'interesse dei terzi.
- L'**art. 32 pLE** – secondo cui la licenza edilizia rilasciata dal Municipio in contrasto con l'avviso negativo dell'autorità cantonale è nulla – recepisce l'attuale giurisprudenza federale e cantonale relativa alle domande di costruzione fuori zona edificabile. Per ragioni di semplificazione procedurale, chiarezza e sicurezza del diritto, questo principio è ripreso anche per la zona edificabile.
- Considerato che la licenza edilizia, per definizione, si limita ad accertare che nessun impedimento di diritto pubblico osta alla realizzazione di una determinata opera, non si vede perché debba valere solo per l'istante e non di principio anche per il proprietario del fondo e i loro successori in diritto. L'**art. 33 pLE** stabilisce dunque anche un'eccezione per il rilascio della licenza vincolato all'adempimento di premesse particolari, incompatibili con il trasferimento della licenza edilizia a terzi.

- L'**art. 34 pLE** riprende e aggiorna l'attuale art. 18 LEI 1991.

## Esecuzione dei lavori

### Art. 35 - 41 pLE / art. 41 - 44 pRLE

Sul tema della fase di esecuzione dei lavori cfr. sopra, 4.7. Nel dettaglio, si evidenzia quanto segue.

- L'**art. 35 cpv. 2 lett. c pLE** consente di iniziare i lavori senza attendere che sia trascorso il termine di 30 giorni per la crescita in giudicato della licenza edilizia, se non sono state presentate opposizioni o tutti gli aventi legittimazione ricorsuale hanno dichiarato di rinunciare a ricorrere.
- Il cantiere (della durata non superiore a 3 anni), con le sue installazioni e il deposito al suo interno di materiale da costruzione, di demolizione e di scavo, è esente da licenza edilizia (**art. 6 cpv. 4 lett. a pRLE**). E' pure esente da licenza edilizia il deposito provvisorio di materiale di scavo collocato in un'area (in zona edificabile) esterna al cantiere, a condizione (in particolare) che siano rispettati i parametri pianificatori vigenti, sia esclusa la lavorazione del materiale e che al termine del cantiere il fondo sia ripristinato allo stato iniziale (**cfr. art. 6 cpv. 2 lett. e pRLE e allegato 2 al pRLE**). Per contro, gli impianti di lavorazione mobili funzionalmente connessi a un cantiere, ma posti all'esterno della sua area, sono soggetti a procedura semplificata di licenza edilizia (**art. 31 lett. j pRLE**).
- Le prescrizioni dettagliate per la tenuta del cantiere saranno stabilite in un allegato al regolamento (**cfr. art. 41 cpv. 3 pRLE**). Questo allegato è ancora in elaborazione e non fa quindi parte del progetto in consultazione.
- Il tema dello specialista in geotecnica è regolato agli **art. 38 pLE e 43 pRLE**. Rimandando a sopra (4.8), ci si limita qui ad annotare che i casi in cui tale specialista deve intervenire possono essere identificati in maniera oggettiva grazie all'**allegato 6 al pRLE**.

## Tasse

### Art. 42 pLE / art. 45 pRLE

Queste norme riprendono il sistema dell'attuale art. 19 LEI 1991, aggiornato e adattato alle procedure proposte con questa revisione legislativa.

## Polizia edilizia

### Art. 43 - 53 pLE / art. 46 - 49 pRLE

Cfr. sopra, 4.9.

## Norme edilizie generali

### Art. 54 - 61 pLE / art. 50 - 52 pRLE

Cfr. sopra, 4.10. Si osserva inoltre quanto segue.

- Gli **art. 54 e 55 pLE** e **50 pRLE** riprendono e aggiornano gli art. 24 LEI 1991 e 30 RLEI 1992.
- Gli **art. 56 pLE** e **51 pRLE** riprendono e sviluppano l'attuale art. 30 LEI 1991, con l'obiettivo di garantire la dovuta attenzione ai bisogni delle persone con disabilità. La nuova norma di legge propone di adottare uno standard qualitativo superiore a quello, minimo, già offerto dal diritto federale (Ordinanza sull'eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili del 19 novembre 2003).
- Per il tema dei posteggi privati per automobili e dell'eventuale contributo sostitutivo, gli **art. 57 e 58 pLE** non introducono alcuna novità di merito, ma vogliono sia ordinare e rendere comprensibile una materia oggi suddivisa fra LST e piani regolatori sia recepire nozioni attualmente presenti solo a livello di giurisprudenza.
- Una novità è invece costituita dall'**art. 57 cpv. 1 pLE** e dall'**art. 52 pRLE**, che propongono una dotazione minima in posteggi privati per le biciclette, nel caso della costruzione o della trasformazione sostanziale di edifici abitativi con più di quattro appartamenti, stabili per la produzione di beni (industriali e artigianali) e per servizi (amministrativi e terziari), stabili del settore alberghiero e della ristorazione, sportivi, culturali, commerciali e per il tempo libero, edifici pubblici e scuole. La promozione di forme di mobilità individuale più sostenibile passa infatti anche attraverso la disponibilità di sufficienti posteggi per biciclette, sia nelle case di abitazione, sia sul posto di lavoro sia nei luoghi d'aggregazione.

È in ogni caso previsto un esonero dall'obbligo di allestire i posteggi per biciclette (**art. 52 cpv. 3 pRLE**) se la loro formazione non è oggettivamente possibile a causa della particolare situazione del fondo, se implica costi sproporzionati o se la quota parte del traffico ciclabile è sensibilmente inferiore alla media,

ad esempio a causa della morfologia del territorio o dell'ubicazione sfavorevole rispetto al bacino d'utenza. Quest'ultima riserva permette di tener conto, ad esempio, delle località discoste o con forti pendenze; essa può essere applicata oggettivamente orientandosi alle norme dell'Unione dei professionisti svizzeri della strada (VSS).

- Gli **art. 59 e 60 pLE** riprendono e aggiornano l'attuale art. 27 LE 1991.
- L'art. 60 pLE esprime alcuni principi desunti dalla giurisprudenza relativamente alla parcellazione dei fondi, per maggiore chiarezza e informazione di tutti.

### Parametri edificatori

#### Art. 62 - 73 pLE / art. 53 - 64 pRLE

#### Art. 62 pLE / art. 53 - 57 pRLE

Queste norme disciplinano la definizione degli indici; sono accompagnate dalla proposta di modifica degli art. 23 LST e 30a RLst (cfr. allegati di modifica e abrogazione di altre leggi, rispettivamente di altri atti).

In generale, si rimanda a quanto espresso sopra (4.1.1.1).

- Nel dettaglio, ci si limita a osservare che le definizioni relative agli indici riprendono e aggiornano quanto già oggi attestato dalla giurisprudenza e dalla disciplina (con la sola eccezione dell'indice di area verde, che rappresenta una nuova proposta).
- In particolare, per l'indice di sfruttamento si osserva che l'esigenza di un rapporto ragionevole fra le superfici utilizzate per l'abitazione e il lavoro (comutate nell'indice) e quelle (non computabili) di servizio (cfr. **art. 55 cpv. 2 pRLE**) è già oggi prevista e applicata dalla giurisprudenza. Si propone ora di esplicitarla in norma, a beneficio di una maggiore chiarezza e comprensibilità.
- Sempre per l'indice di sfruttamento, si segnala la proposta di escludere dal computo dell'indice anche la superficie dell'atrio principale (entrata comune) degli edifici per abitazioni plurifamiliari, sino a un massimo di 30 mq (**art. 55 cpv. 3 lett. c pRLE**). Questa novità persegue lo scopo di promuovere una maggiore qualità nell'edificazione di abitazioni plurifamiliari.



- Nel calcolo della superficie verde, l'art. 57 cpv. 3 pRLE distingue la superficie a contatto con il suolo naturale (computata integralmente) da quella che ricopre costruzioni sotterranee (computata all'80%): questo in ragione della diversa qualità che presentano i terreni artificiali ricostituiti su costruzioni interrate rispetto a quelli in contatto con il sottosuolo naturale – ben più profondi e con maggiori potenzialità di sviluppo di una vegetazione, in particolare arbustiva e arborea, come pure della possibilità di smaltimento delle acque tramite infiltrazione (evitando quindi di sovraccaricare le canalizzazioni). Per essere riconosciuta come superficie verde, la copertura di costruzioni sotterranee deve presentare uno strato di terra vegetale di almeno 50 cm. Si tratta di una soglia considerata minima, anche nelle norme SIA in materia, per poter ottenere lo sviluppo di vegetazione perlomeno erbacea e arbustiva. Ne consegue che per l'**art. 57 cpv. 2 pRLE**, le superfici con uno strato inferiore a tale soglia, così come quelle adibite a parcheggio o deposito, non possono essere considerate come area verde.

#### **Art. 63 - 66 pLE / art. 58 pRLE**

- Il trasferimento degli indici è disciplinato dagli **art. 63 e 64 pLE** e dall'**art. 58 pRLE**. E' mantenuta e adeguatamente normata (art. 63 pLE) la possibilità di cedere gratuitamente all'ente pubblico delle superfici vincolate per scopi pubblici, mantenendo gli indici (cfr. art. 38 cpv. 2 § e §§ RLE1992).
- Il trasferimento di indici fra privati è oggetto dell'**art. 64 pLE**, che riprende le condizioni sviluppate dalla giurisprudenza (relative all'art. 38a LE1991), con cui è possibile evitare che accordi fra privati possano compromettere lo sviluppo auspicato dal piano regolatore, e in particolare un'edificazione armoniosa e correttamente inserita nel paesaggio.
- L'**art. 66 pLE** introduce la possibilità di un'istanza di accertamento, volta a consentire al proprietario di conoscere in modo vincolante – e se necessario di contestare – gli indici di cui dispone il suo fondo, posto che il registro degli indici non ha (neppure oggi) effetti vincolanti (**art. 65 pLE**). Attualmente, un simile accertamento può essere ottenuto solo presentando una domanda di costruzione preliminare in procedura ordinaria (art. 15 LE1991), prassi che appare insoddisfacente e in ogni caso impraticabile, considerato che la valutazione preventiva dell'art. 27 pLE non ha effetti vincolanti.

#### **Art. 67 - 72 pLE / art. 59 - 63 pRLE**

Riguardo alle distanze e alle altezze, si rimanda a quanto addotto sopra (4.1.1.2).

### **Art. 73 pLE / art. 64 pRLE**

Queste norme riguardano la possibilità di conferire degli abbuoni sui parametri edificatori. Accanto agli abbuoni già noti (art. 40a e 40b LEI 991) per provvedimenti che conferiscono agli edifici uno standard di efficienza energetica particolarmente elevato (**art. 64 cpv. 1 e 2 pRLE**), questa revisione propone un abbuono del 5% sulla superficie utile lorda per nuovi edifici costruiti conformemente al progetto vincitore in un concorso di progettazione secondo le norme SIA (**art. 64 cpv. 3 pRLE**). In questo modo si intende promuovere la realizzazione di costruzioni di elevata qualità architettonica.

### **Allegati di modifica e abrogazione di altre leggi e atti**

Per la modifica dell'**art. 23 LST** e il nuovo **art. 30a RLst** vedi sopra (4.11.1). Con l'**art. 27a RLst** viene colmata una lacuna nelle definizioni delle zone (art. 27 RLst).

La **legge sulla protezione delle rive dei laghi** del 20 novembre 1961 viene abrogata, unitamente al suo regolamento di applicazione, perché priva di qualsiasi portata pratica, dal momento che tutti i Comuni dispongono di un piano regolatore (cfr. art. 5bis della legge stessa).



**Per ulteriori informazioni**

Dipartimento del territorio

Ufficio giuridico

Via Franco Zorzi 13, 6501 Bellinzona

tel. +41 91 814 25 27

e-mail [dt-ug@ti.ch](mailto:dt-ug@ti.ch)

<https://www.ti.ch/dt/sg/ug/ufficio>

© Dipartimento del territorio, 2017  
[www.ti.ch](http://www.ti.ch)