

# Messaggio

numero

**6942**

data

21 maggio 2014

Dipartimento

TERRITORIO

Concerne

## **Rapporto del Consiglio di Stato sulla mozione 28 maggio 2013 presentata da Lorenzo Orsi e cofirmatari per “Scoraggiare opposizioni e ricorsi pretestuosi contro le domande di costruzione”**

Signor Presidente,  
signore e signori deputati,

di seguito vi sottoponiamo le nostre considerazioni sulla mozione in oggetto, che affronta il tema delle opposizioni e dei ricorsi pretestuosi, ossia interposti con l'unico intento di ritardare il rilascio della licenza. In sostanza si chiede al Consiglio di Stato “*di voler studiare un sistema volto a scoraggiare opposizioni e ricorsi infondati con l'introduzione di modalità chiamate a responsabilizzare maggiormente chi intende avvalersi di questi strumenti*”. In tal senso, vengono indicate alcune misure che potrebbero valere quali deterrenti come, ad esempio, l'anticipo spese o la cauzione dissuasiva.

La Legge edilizia del 19 febbraio 1973 ha istituito il diritto di **opposizione** all'art. 43, secondo il quale “*nel termine di pubblicazione ogni cittadino domiciliato nel Comune e ogni persona o ente che dimostri un interesse legittimo può opporsi alla concessione della licenza di costruzione, e quando la legge lo prevede, dell'autorizzazione cantonale. Le opposizioni devono essere motivate*” (cfr. Adelio Scolari, Commentario, 2. ed., ad art. 8 LE, n. 803; Messaggio 1650 del 2 giugno 1970). Il diritto di **ricorso** era per contro regolato all'art. 49, il quale stabiliva - al terzo capoverso - che “*hanno qualità per interporre ricorso l'interessato, chi ha fatto opposizione giusta l'art. 43 e il Comune*”.

In sostanza entrambi gli articoli contemplavano l'istituto dell'*actio popularis*. Contro i progetti di costruzione e le relative decisioni comunali o dipartimentali ogni cittadino attivo nel comune aveva quindi la facoltà di interporre opposizione rispettivamente - per il rimando dell'art. 49 cpv. 3 - di inoltrare ricorso.

Con la modifica legislativa del 6 febbraio 1995 (BU 95 158) è stata eliminata la legittimazione di tutti cittadini attivi del Comune, sia per il diritto di opposizione sia, di riflesso, per il diritto di ricorso (Messaggio 4275 del 6 luglio 1994; cfr. anche A. Mecca/D. Ponti, Legge edilizia annotata, 2006, ad art. 8 LE, pag. 36). A sostegno di tale impostazione il Consiglio di Stato di allora ha tra l'altro avuto modo di precisare che tale istituto era conosciuto solo nel nostro Cantone e che la modifica legislativa avrebbe permesso di rispettare il principio della trasparenza dell'amministrazione, circoscrivendo la legittimazione ricorsuale a chiunque dimostrasse un interesse legittimo, ovvero superiore a quello che ogni singolo cittadino ha al rispetto delle leggi. Tale concetto è stato condiviso e ripreso anche nel rapporto del 10 gennaio 1995, ove è stato evidenziato proprio il fatto che l'*actio popularis* “*non di rado si è trasformata in una gratuita e sterile operazione di puro e semplice rinvio nel tempo della possibilità di costruire*” (v. commento all'art. 8 LE). L'*actio*

*popularis* è oggi contemplata unicamente dall'art. 209 lett. a della Legge organica comunale.

Secondo l'attuale art. 8 LE è legittimata ad interporre **opposizione** "*ogni persona che dimostri un interesse legittimo*". Il diritto di opposizione per tutelare degli interessi "ideali" è stato mantenuto unicamente per le organizzazioni costituite da almeno 10 anni cui compete, in base agli statuti, la salvaguardia dei beni tutelati dalla legge.

La legittimazione a fare opposizione si giudica secondo gli stessi criteri della legittimazione a ricorrere (Adelio Scolari, op. cit., ad art. 8 LE, n. 813). In particolare, il riconoscimento della legittimazione attiva presuppone che l'insorgente appartenga a quella limitata e qualificata cerchia di persone collegate all'oggetto del provvedimento impugnato da un rapporto sufficientemente stretto e intenso, atto a distinguere la sua situazione da quella della collettività. L'insorgente deve altresì essere portatore di un interesse personale, diretto e concreto a dolersi del provvedimento impugnato per il pregiudizio effettivo che questi gli arreca (DTF 121 II 39 consid. 2 c/aa; Adelio Scolari, Commentario, Cadenazzo 1996, n. 935 ad art. 21 LE). Basta però un interesse di mero fatto, ad esempio di natura economica, ideale o morale (Marco Borghi/Guido Corti, Compendio di procedura amministrativa ticinese, Lugano 1997, n. 2 ad art. 43; STA del 13 dicembre 2010 n. 52.2007.156, consid. 3.2).

Alla luce di queste considerazioni si può quindi ritenere che il fatto che la legittimazione ad inoltrare **opposizione** si giudichi secondo gli stessi criteri della legittimazione a ricorrere sia già di per sé un deterrente sufficiente per le opposizioni "defatigatorie". L'abrogazione dell'*actio popularis* in tale ambito è da considerarsi come un grande passo avanti in tal senso. Va altresì tenuto presente che il diritto di opposizione non è da considerarsi alla stregua di un vero e proprio rimedio giuridico, quanto piuttosto della formalizzazione dell'esercizio del diritto di essere sentiti (Adelio Scolari, op. cit., ad art. 8 LE, n. 805).

Condizionare l'esercizio di opposizione al pagamento di una cauzione rischierebbe pertanto di snaturare l'essenza medesima di tale diritto e di scoraggiare anche le persone che avrebbero buoni motivi per opporsi ad un progetto di costruzione, specialmente nel caso in cui non disponessero di sufficienti risorse finanziarie. Per l'autorità comunale, stabilire a priori - quindi ancora prima di entrare nel merito delle contestazioni - se un'opposizione sia o meno defatigatoria - in particolare quando l'opponente è comunque persona legittimata ad opporsi - potrebbe inoltre rivelarsi un esercizio dispendioso. Non va neppure tralasciato il fatto che l'opposizione dev'essere motivata, sicché un'opposizione che non contenga la motivazione va considerata già di principio irricevibile (Adelio Scolari, op. cit., n. 807).

L'art. 22 LE prevede del resto già che "*pretese per danni derivanti da opposizioni o ricorsi manifestamente inammissibili o defatigatori sono di competenza del giudice ordinario secondo le regole del diritto civile*". Ad esempio, è ritenuto illecito il fatto di agire senz'alcun motivo reale, segnatamente nell'intento di ritardare la costruzione per recare danno al proprietario (Adelio Scolari, op. cit., n. 1001). In tal caso, il proprietario potrà quindi eventualmente far capo ai rimedi giuridici previsti dal diritto privato.

Per quanto attiene, più specificatamente, al diritto di **ricorso**, ci si può già riferire alla nuova Legge sulla procedura amministrativa (LPamm), approvata dal Gran Consiglio lo scorso 24 settembre e in vigore dal 1. marzo 2014 (BU 58/2013 pag. 482), che contiene pure delle novità in tema di spese processuali.

In particolare secondo l'art. 47 di questa legge (applicabile anche in virtù del rimando di cui all'art. 50 LE):

<sup>1</sup>*L'autorità amministrativa può applicare alle proprie decisioni una tassa di giustizia, che viene stabilita in funzione dell'ampiezza e della difficoltà della causa, del modo di condotta processuale e della situazione finanziaria delle parti. Il suo importo varia:*

- a) da 100 a 5'000 franchi nei procedimenti amministrativi di carattere non pecuniario;*
- b) da 100 a 30'000 franchi nei procedimenti amministrativi di carattere pecuniario.*

<sup>2</sup>*Salvo diversa disposizione, la condanna nelle spese contro più persone si intende solidalmente fra di loro.*

<sup>3</sup>*L'autorità di ricorso può esigere dal ricorrente non dimorante in Ticino o in mora con il pagamento di pubblici tributi cantonali un adeguato anticipo a titolo di garanzia per le spese processuali presunte e gli assegna un congruo termine per il pagamento, non sospeso dalle ferie, con la comminatoria dell'irricevibilità del ricorso.*

<sup>4</sup>*L'anticipo per le presunte spese processuali è dovuto in ogni caso nella procedura davanti al Tribunale cantonale amministrativo. Se motivi particolari lo giustificano, il Tribunale può nondimeno rinunciare in tutto o in parte ad esigere l'anticipo.*

<sup>5</sup>*Qualora l'istruzione del procedimento nell'interesse di un privato comporti spese considerevoli, la relativa prova può essere fatta dipendere dalla prestazione di un congruo anticipo.*

<sup>6</sup>*Agli enti pubblici e agli organismi incaricati di compiti di diritto pubblico non vengono addossate spese processuali. Rimangono riservate le procedure in cui agiscono a tutela dei loro interessi pecuniari”.*

Per quanto riguarda il versamento di una cauzione, il nuovo articolo stabilisce che questa è unicamente dovuta - fatti salvi casi particolari e giustificati - per i ricorsi inoltrati al Tribunale cantonale amministrativo. Il Consiglio di Stato potrà esigere il versamento di una cauzione unicamente laddove il ricorrente non dimori in Ticino o sia in mora nel pagamento di pubblici tributi cantonali.

In tal senso il messaggio governativo rileva pure che *“come già rilevato, la giustizia di primo grado deve rimanere accessibile non solo senza particolari formalità (ricorso senza avvocato o rappresentante legale), ma anche senza spese eccessive e non deve soprattutto favorire chi dispone di maggiori possibilità finanziarie”* (messaggio n. 6645 del 23.05.2012, pag. 25).

Questo principio dev'essere a maggior ragione salvaguardato in relazione all'opposizione di terzi, che costituisce il presupposto imprescindibile per poter interporre ricorso al Consiglio di Stato, riservate le eccezioni per le associazioni di importanza nazionale - di cui si è detto sopra - che secondo il diritto federale non sono tenute ad intervenire già a questo stadio (Adelio Scolari, op. cit., ad art. 8 LE, n. 805).

A livello di ricorso è inoltre importante sottolineare come la nuova legge preveda espressamente che le spese processuali debbano essere calcolate tenendo conto della condotta processuale del ricorrente. In tal senso il messaggio fa in particolare riferimento *“all'inutile prolissità degli allegati o a comportamenti temerari”* (messaggio citato, pag. 24). Pertanto, il ricorrente che in futuro dovesse ricorrere unicamente con lo scopo di ritardare il rilascio di una licenza edilizia, potrà essere condannato al versamento di spese processuali che tengano conto del suo comportamento processuale.

Alla luce di quanto precede lo scrivente Consiglio non ritiene che siano dati i presupposti per introdurre nella legislazione edilizia una modifica nel senso proposto dai mozionanti.

La facoltà di interporre opposizione, consacrazione del diritto di essere sentiti, deve rimanere aperta a tutte le persone che dimostrino un interesse legittimo e, pertanto, gratuita.

Per quanto attiene al diritto di ricorso, gli strumenti messi a disposizione dalla nuova LPamm risultano inoltre già sufficienti per scoraggiare ricorsi temerari/defatigatori.

Di conseguenza lo scrivente Consiglio propone al Gran Consiglio di respingere la mozione in oggetto.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, M. Bertoli

Il Cancelliere, G. Gianella

Annessa: Mozione 28 maggio 2013

## MOZIONE

### **Scoraggiare opposizioni e ricorsi pretestuosi contro le domande di costruzione**

del 28 maggio 2013

Per intraprendere lavori di costruzione la legge prevede, di regola, l'inoltro di una domanda di costruzione. Di principio ecco riassunti alcuni elementi rilevanti:

- ogni costruzione necessita di una licenza edilizia;
- l'ottenimento della licenza edilizia presuppone la presentazione di un dossier tecnico, sempre più complesso, comprendente almeno:
  - o piani e indicazioni tecniche di progetto
  - o bilancio energetico
  - o concetto di sicurezza antincendio
  - o progetto di smaltimento delle acque
  - o concetto di smaltimento dei rifiuti
  - o perizia fonica (in caso di termopompa)
  - o perizia geologica (in caso di prelievo di acqua di falda);
- l'allestimento del progetto e del dossier tecnico ha un costo importante per l'istante (almeno il 25% dei costi di progettazione complessivi);
- è una prassi quasi sistematica assistere, al momento dell'inoltro di una domanda di costruzione, alla presentazione di opposizioni e ricorsi da parte dei confinanti o di chi è legittimato per legge;
- spesso la motivazione di queste opposizioni/ricorsi è legata al semplice fatto di voler impedire al proprio vicino di costruire, magari laddove fino a pochi mesi prima vi erano terreni liberi da costruzioni, ma perfettamente edificabili.

Inoltre opposizione o ricorso contro un progetto edilizio, piccolo o grande che sia, oggi non costa nulla, è estremamente semplice e non presuppone nessuna responsabilizzazione da parte di chi ritiene di dover bloccare il rilascio della licenza.

L'atto parlamentare in oggetto non vuole assolutamente limitare il diritto di opposizione e di ricorso, ritenendolo uno strumento fondamentale nell'esercizio dei propri diritti.

Si vuole però evitare che la prassi poc'anzi citata, che mette in seria difficoltà chi vuole edificare e che grava in maniera sostanziale sui tempi di realizzazione e sui relativi costi, possa essere di così facile accesso.

Con il presente atto parlamentare chiediamo al Consiglio di Stato di voler studiare un sistema volto a scoraggiare opposizioni e ricorsi infondati con l'introduzione di modalità chiamate a responsabilizzare maggiormente chi intende avvalersi di questi strumenti.

A titolo di esempio si potrebbe ipotizzare l'introduzione di un anticipo spese o cauzione dissuasiva da pagare per l'inoltro di opposizioni e/o ricorsi. Questo potrebbe essere un deterrente e garantirebbe perlomeno un minimo di riflessione da parte di chi è intenzionato a bloccare dei progetti in maniera pretestuosa.

Lorenzo Orsi

Badaracco - Brivio - Caprara - Cavadini - Celio - Dominé -  
Gianora - Giudici - Gobbi - Pagnamenta - Polli - Quadranti -  
Schnellmann - Solcà - Vitta