

Rapporto

6942 R	data	Dipartimento
6305 R	11 marzo 2015	TERRITORIO ISTITUZIONI
Concerne		

della Commissione della legislazione

- **sulla mozione 28 maggio 2013 presentata da Lorenzo Orsi e cofirmatari "Scoraggiare opposizioni e ricorsi pretestuosi contro le domande di costruzione"**
(v. messaggio 21 maggio 2014 n. 6942)
- **sull'iniziativa parlamentare 20 aprile 2009 presentata nella forma generica da Filippo Gianoni e cofirmatari (ripresa da Luca Beretta Piccoli) "Introduzione di norme che inaspriscano la responsabilità di chi solleva opposizioni infondate in campo edilizio e più in generale nel campo amministrativo"**
(v. messaggio 2 dicembre 2009 n. 6305)

Essendo i due atti parlamentari assai simili nei contenuti e perseguendo entrambi lo scopo di non permettere che opposizioni o ricorsi temerari in ambito edilizio ostacolino a oltranza l'iter procedurale già di per sé complesso, il relatore, con l'accordo della Commissione, evaderà l'iniziativa generica 20 aprile 2009 di Filippo Gianoni insieme con la mozione 28 maggio 2013 di Lorenzo Orsi con un unico breve rapporto per i motivi che saranno di seguito esposti.

I. I DUE ATTI PARLAMENTARI

L'iniziativa generica Gianoni

L'iniziativa generica del 20 aprile 2009 del deputato Filippo Gianoni (poi ripresa dal deputato Luca Beretta Piccoli) sollevava il problema dell'eccessiva facilità con cui i vicini potevano «*sollevare opposizione alle domande di costruzione*» e «*inoltrare ricorso contro il rilascio del permesso di costruzione*». L'atto parlamentare proponeva una serie di possibili soluzioni, tra cui «*semplificare e accelerare le procedure di opposizione e di ricorso ed eventualmente accorpare le procedure di opposizione di diritto pubblico e di diritto privato*», «*far valere sistematicamente, per evitare abusi futuri, davanti al Giudice civile il risarcimento dei danni*» e «*migliorare le disposizioni procedurali sulla tassa di giustizia e le spese, introducendo nel campo della costruzione l'anticipo della tassa di giustizia*».

In breve, il deputato Filippo Gianoni chiedeva al Governo di assumere «*gli opportuni provvedimenti legislativi per inasprire la responsabilità di chi solleva opposizioni infondate in campo edilizio e più in generale nel campo amministrativo*», come ben riassunto nel titolo della sua iniziativa.

Rispondendo con il messaggio del 2 dicembre 2009 n. 6305, il Consiglio di Stato trattava ampiamente nel dettaglio tutta la problematica questione delle opposizioni fondate e infondate in campo edilizio, alle quali a tutt'oggi non si è ancora riusciti a porre efficace rimedio.

Sviscerati gli aspetti di tipo prettamente giuridico, il Consiglio di Stato metteva in risalto, tra l'altro con numeri e percentuali, un discutibile aspetto quantitativo che di fatto prova poco o nulla. Diceva ad esempio che su 5'400 licenze annuali rilasciate in quell'anno (siamo nel 2008), dei 560 gravami inoltrati *«unicamente il 70% interessava fattispecie che, concedendo il rilascio di una licenza edilizia, provocarono ricorsi»*. Prestando assoluta fede a dati puramente statistici, si arrivava alla semplicistica conclusione che "unicamente" il 7,5% del numero totale delle domande furono colpite da gravami che poterono in qualche modo impedire l'edificazione in tempi accettabili di edifici o impianti. E si sa che i finanziamenti costano molto specialmente in interessi passivi.

La mozione Orsi

La mozione del 28 maggio 2013 presentata dal deputato Lorenzo Orsi riprende i contenuti dell'iniziativa Gianoni chiedendo in sostanza di *«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 particolare* ricorrendo a strumenti quali *«l'introduzione di un anticipo spese o cauzione dissuasiva da pagare per l'inoltro di opposizioni e/o ricorsi»*. Scopo dell'atto parlamentare è garantire *«perlomeno un minimo di riflessione da parte di chi è intenzionato a bloccare dei progetti in maniera pretestuosa»*, senza peraltro pretendere di *«limitare il diritto di opposizione e di ricorso, ritenendolo uno strumento fondamentale nell'esercizio dei propri diritti»*.

Il messaggio governativo n. 6942 esamina in modo approfondito il diritto di opposizione e quello di ricorso, soffermandosi sull'aspetto della legittimazione a interporre l'uno e l'altro. In conclusione il Governo afferma che *«condizionare l'esercizio di opposizione al pagamento di una cauzione rischierebbe [...] 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»*. Esso ritiene che *«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»* e che *«per quanto attiene al diritto di ricorso, gli strumenti messi a disposizione dalla nuova LPamm risultano inoltre già sufficienti per scoraggiare ricorsi temerari/defatigatori»*.

II. CONSIDERAZIONI COMMISSIONALI

Ciò detto, entrambi gli atti parlamentari in esame insistono sui ricorsi palesemente temerari o pretestuosi dei quali nulla o quasi si sa.

Interpellato in audizione a proposito dei contenuti dei due atti parlamentari, l'ing. Michele Giovagnoni, capo dell'Ufficio domande di costruzione, oltre che fornire cifre da prendere con le "pinze" non dice nulla in merito ai ricorsi temerari ed è comprensibile. Intanto chi è del ramo ben sa che prima di inoltrare un ricorso temerario – o pretestuoso che dir si voglia – i male intenzionati si fanno vivi per rendere note agli operatori immobiliari le loro intenzioni. Fanno poi sapere che in caso di un bonale accordo che però si ottiene, a dipendenza dell'importanza economica dell'operazione, solo "a suon di bigliettoni", sarebbero disposti a rinunciare al ricorso. Se la trattativa si conclude a vantaggio degli "estorsori" ecco che nulla trapelerà e le statistiche risulteranno falsate.

Secondo l'ing. Giovagnoni esistono certamente margini di miglioramento, ma parrebbero molto pochi. Oggi le competenze di un architetto non sono più sufficienti a far fronte a tutte le esigenze.

Tuttavia, la prospettata revisione della legge edilizia, che secondo l'ing. Giovagnoni parrebbe già essere allo studio da parte del Consiglio di Stato, sarebbe un'ottima occasione per tentare di risolvere in qualche modo anche questo sommerso malcostume e quindi dare risposta positiva, seppur per via indiretta, alle richieste avanzate dagli atti parlamentari dei deputati Gianoni e Orsi sul tema delle opposizioni e dei ricorsi infondati.

III. CONCLUSIONI

La Commissione della legislazione condivide il fatto che vi siano diversi aspetti problematici legati all'abuso dello strumento delle opposizioni e ai potenziali ricorsi temerari. Preso atto del fatto che il Consiglio di Stato intende in tempi brevi procedere a una revisione totale della Legge edilizia, **invita al Consiglio di Stato, nel contesto di tale analisi, a chinarsi in modo approfondito sugli aspetti sollevati dai due atti parlamentari.**

Ritenuto ciò, la Commissione propone di ritenere evasa la mozione 28 maggio 2013 presentata dal deputato Lorenzo Orsi aderendo alle conclusioni del messaggio governativo 21 maggio 2014 n. 6942 nei termini sopra esposti.

La Commissione ritiene altresì evasa l'iniziativa generica 20 aprile 2009 presentata dal deputato Filippo Gianoni accogliendo le conclusioni del relativo messaggio governativo 2 dicembre 2009 n. 6305, di nuovo nei termini sopra esposti.

Per la Commissione della legislazione:

Angelo Paparelli, relatore

Agustoni - Celio - Cereghetti (con riserva) -

Corti (con riserva) - Galusero - Ghisolfi -

Giudici - Gysin (per le conclusioni) -

Martinelli Peter - Mellini - Minotti - Pedrazzini -

Ponzio-Corneo - Rückert - Viscardi