

Repubblica e Cantone  
Ticino

## Il Consiglio di Stato

Signor  
Graziano Crugnola  
e cofirmatari  
Deputati al Gran Consiglio

### Interrogazione 2 marzo 2017 n. 52.17

#### Ricorsi: quanti hanno avuto esito negativo?

Signori deputati,

rispondiamo alle domande poste nell'interrogazione citata a margine.

Innanzitutto ricordiamo che il Servizio dei ricorsi istruisce le pratiche per le decisioni di competenza del Consiglio di Stato, ad eccezione di quelle riguardanti i ricorsi in materia di pianificazione del territorio, che sono istruite dal Dipartimento del territorio.

Per quanto concerne il Servizio dei ricorsi appare opportuno rilevare come i dati richiamati nell'interrogazione, riferiti al 2015, possano oggi essere aggiornati, essendo oramai disponibili quelli per il 2016. Si tratta peraltro dei dati che sono desumibili anche dal rendiconto del Consiglio di Stato per il 2016.

La situazione relativa al 2016 si presenta nel modo seguente:

- durante l'anno sono stati registrati in entrata 1709 nuovi ricorsi, oltre a 39 istanze, per un totale di 1748 incarti mentre il numero complessivo dei gravami risolti nel corso dell'anno ammonta a 1701;
- le nuove procedure ricorsuali avviate nel corso dell'anno sono così ripartite:
  - 537 riguardano decisioni della Sezione della popolazione, dell'Ufficio per la sorveglianza del mercato del lavoro e dell'Ufficio dell'ispettorato del lavoro in tema di permessi di domicilio, di dimora e di lavoro;
  - 492 riguardano decisioni adottate dai municipi nella procedura di rilascio delle licenze edilizie e nel settore della polizia edile, o avverso prese di posizione rese dal Dipartimento del territorio con riferimento soprattutto alla legislazione federale e cantonale sulla pianificazione del territorio e sulla protezione dell'ambiente;
  - 281 riguardano l'operato degli enti pubblici locali (comuni, patriziati, consorzi, parrocchie) nell'ambito dell'applicazione delle rispettive leggi organiche e della relativa regolamentazione autonoma;
  - 214 riguardano decisioni dell'amministrazione cantonale in materia scolastica, sanitaria, sussidi, tasse e contributi, ecc.;
  - 185 riguardano misure amministrative nell'ambito dell'applicazione della legge federale sulla circolazione stradale (ammonimenti e revoche di licenze di condurre);
  - 39 riguardano procedure contenziose derivanti da istanze di revisione/riesame e da altre procedure legate ai gravami iscritti a ruolo.

Come si può constatare, le variazioni rispetto all'anno precedente, ancorché puntualmente importanti in termini percentuali, rientrano nei limiti di una normale fluttuazione, e non sono indicatrici di marcati e definitivi mutamenti di tendenza.

Per quanto concerne la pianificazione territoriale, la situazione esposta nel rendiconto del 2016 indica che i ricorsi trattati e decisi dal Consiglio di Stato contro le modifiche dei piani regolatori comunali sono stati 72. Il numero di ricorsi è molto inferiore rispetto ai 223 del 2015, ma ciò non costituisce, nemmeno in questo caso, un indicatore di tendenza. La tabella ripresa nel testo dell'interrogazione (estratta dal rendiconto annuale del Consiglio di Stato) permette, infatti, di visionare quali sono le fluttuazioni registrate tra un anno e l'altro (periodo 2009-2016) e di come le stesse possano anche essere numericamente importanti con una media che si attesta in 120 ricorsi all'anno. Questa fluttuazione di anno in anno è strettamente correlata al numero di decisioni del Consiglio di Stato sui piani regolatori, come pure alla conflittualità o meno della modifica del piano regolatore rispetto all'altra ed infine dall'estensione territoriale (numero di proprietari coinvolti) della modifica stessa.

**1. Come valuta il Consiglio di Stato l'elevato numero di ricorsi nell'ambito della Legge edilizia, della Legge sulle commesse pubbliche e in ambito di pianificazione locale?**

Per quanto concerne i ricorsi al Consiglio di Stato in ambito edilizio è doveroso rammentare che il numero totale di decisioni in materia di licenze di costruzione emesse dai comuni è superiore a quello delle pratiche trattate dall'Ufficio delle domande di costruzione. Infatti vanno pure conteggiate quelle procedure che per la loro natura (sostanzialmente si tratta delle procedure semplificate nella forma della notifica di costruzione, ma anche di procedure contravvenzionali, di demolizione e ripristino, e infine provvisionali) non vengono sottoposte per preavviso all'autorità cantonale.

Fatta questa doverosa premessa, è poi opportuno osservare come all'origine dei ricorsi in materia edilizia, e in particolar modo di quelli contro le decisioni di rilascio di una licenza, possano talvolta esservi delle motivazioni che esulano dalla qualità e dalla correttezza del lavoro svolto dall'istanza competente (cioè i municipi, gli uffici tecnici comunali e, per quanto di loro competenza, i servizi cantonali). Spesso il ricorso mira ad ottenere semplicemente una verifica da parte di una seconda istanza, mentre a volte, purtroppo, il rimedio di diritto è solo uno strumento per rallentare o ostacolare un determinato progetto non gradito.

Del resto si deve ammettere che per i cittadini coinvolti, a prescindere dal fatto che siano istanti o oppositori, la concessione o meno di una licenza edilizia è un atto che può comportare conseguenze rilevanti, dirette e permanenti, di modo che una verifica in seconda istanza è spesso auspicata. Lo stesso si può dire per quelle procedure, come quelle contravvenzionali, in materia di sanzioni pecuniarie o di ripristino, nelle quali non è questione di valutare un determinato progetto, quanto piuttosto di definire le conseguenze di violazioni alle norme legali.

Alla luce di queste circostanze, il numero di ricorsi al Consiglio di Stato in materia edilizia, ancorché importante (lo è peraltro sempre stato), non è tale da suscitare una particolare preoccupazione o, a maggior ragione, da giustificare particolari provvedimenti.

I ricorsi riguardanti le procedure di modifica dei piani regolatori comunali, non sono ritenuti numericamente rilevanti, 223 quelli decisi e trattati dal Consiglio di Stato nel corso del 2015 a fronte di 35 modifiche tra cui la revisione del piano regolatore di Capriasca nell'estensione di 7 Sezioni del nuovo Comune (154 ricorsi). Sono invece 72 i ricorsi trattati complessivamente nel 2016.

Il numero di ricorsi, come esposto al paragrafo iniziale della presente risposta, è strettamente connesso all'estensione del territorio oggetto di modifica, al numero di proprietari coinvolti ed alla complessità e rilevanza della modifica nell'uso del territorio. Le modifiche dei piani hanno spesso delle ripercussioni importanti e durature sull'utilizzo della proprietà, ciò che spinge diversi proprietari a contestarne il contenuto innanzi alla prima istanza di ricorso. Ricordiamo che in materia pianificatoria il Consiglio di Stato ha la competenza di esprimersi non solo nel merito della legalità delle scelte operate dal Comune, ma anche in merito alla loro opportunità (art. 29 cpv. 1 Lst).

Per quanto riguarda i ricorsi in ambito di commesse pubbliche si rinvia alla risposta al quesito 5.

**2. Pensa il Consiglio di Stato che sia necessaria una formazione particolare per gli addetti ai lavori, rispettivamente che sia necessario un maggiore supporto da parte degli uffici preposti?**

Una risposta in termini assoluti a questa domanda non è possibile.

Per quanto attiene all'ambito edilizio, le procedure sono gestite soprattutto a livello comunale. È innegabile che il livello di competenza e capacità nei singoli uffici tecnici non è uniforme, a dipendenza anche delle risorse disponibili e quindi delle dimensioni dei comuni. Tuttavia in tempi recenti non si sono ravvisate situazioni di particolare disagio, tali da suscitare interrogativi circa l'opportunità di interventi da parte dell'autorità cantonale. Si rammenti che in ogni caso il Consiglio di Stato, oltre che fungere da istanza di ricorso, esercita comunque costantemente la sua vigilanza, segnatamente tramite la Sezione degli enti locali e il Dipartimento del territorio.

Oltre a ciò i servizi cantonali, in particolare del Dipartimento del territorio, già oggi sono disponibili per offrire supporto e consulenza alle istanze comunali.

Ciò non esclude che, a titolo generale, una formazione permanente dei funzionari comunali sia comunque auspicabile e benvenuta. Il Cantone in questo ambito fa la sua parte, ad esempio con l'organizzazione di corsi per tecnici comunali.

Per quanto di competenza dei servizi cantonali, segnatamente nell'ambito dell'esame delle domande di costruzione e dell'elaborazione dei relativi avvisi cantonali, si reputa che il livello attuale delle conoscenze e competenze sia del tutto adeguato. Anche in questo caso la formazione continua riveste comunque una notevole importanza.

Nell'ambito della pianificazione territoriale le scelte operate dai Comuni, nella procedura ordinaria di modifica dei piani regolatori tale scelta è di competenza del legislativo, sono frutto di scelte politiche (ponderazione di interessi) che si fondano su rapporti tecnici elaborati da professionisti che devono soddisfare i criteri di abilitazione fissati nella legge (art. 6 Lst e artt.9-10 RLst). Il Dipartimento del territorio, per il tramite della Sezione dello sviluppo territoriale, ha inoltre elaborato nel corso degli ultimi anni diverse linee guida che trattano diversi aspetti tecnici rilevanti legati al contenuto ed alla forma dei piani regolatori (es. Regolamento edilizio, piano e programma dell'urbanizzazione, interventi nei nuclei, eccetera). Queste linee guida costituiscono dei supporti all'indirizzo dei tecnici e degli amministratori comunali per favorire il loro lavoro, come pure la completezza e la pertinenza degli atti sottoposti ad una procedura di adozione. Sono inoltre organizzati anche in ambito pianificatorio dei corsi per i tecnici comunali finalizzati a favorirne la formazione continua di modo che le scelte operate si dimostrino solide e sostenute dai necessari elementi probatori.

Non va dimenticato che la legge attuale di modifica dei piani regolatori prevede l'esame preliminare del Dipartimento del territorio quale momento in cui il Municipio sottopone a verifica gli indirizzi della propria visione rispetto alla pianificazione cantonale, rispettivamente nei confronti di scopi ed obiettivi della pianificazione del territorio (art. 25 Lst). Infine, l'Ufficio della pianificazione svolge un ruolo di consulenza continua verso gli Uffici tecnici comunali, come pure verso i tecnici qualificati per l'elaborazione dei piani regolatori. Al momento non si ritiene pertanto necessario un ulteriore supporto rispetto a quanto già in atto.

**3. In una stima di grande massima, quante ore sono state investite dall'Amministrazione cantonale per la trattazione dei ricorsi inoltrati nell'ambito della Legge edilizia, della Legge sulle commesse pubbliche e della pianificazione locale, considerato che i tempi di evasione medi quantificabili per i ricorsi trattati dal Servizio ricorsi del CdS è valutato in circa sei mesi?**

Per quanto concerne i ricorsi in materia edilizia, è impossibile dare una risposta, pur approssimativa. Il Servizio dei ricorsi infatti non effettua alcun rilievo statistico riguardo al tempo necessario per evadere un ricorso. In ogni caso occorre distinguere il tempo impiegato dai servizi di segreteria per la fase di scambio degli allegati (stimabile a grandi linee in 4-5 ore) da quello profuso dai giuristi per l'istruzione del ricorso e l'elaborazione del progetto di decisione. Il dispendio orario per questa seconda fase varia in misura estrema a dipendenza della

complessità del caso (sia tecnica che giuridica) come anche dagli eventuali atti istruttori necessari. Se per taluni ricorsi il progetto di decisione può essere allestito in 3-4 ore di lavoro, per altri sono necessari vari giorni.

L'indicazione fornita dagli interroganti riguardo ai tempi di evasione media impone peraltro una puntualizzazione. Questi tempi non sono determinati dall'impegno necessario per trattare un ricorso, ma dai tempi tecnici procedurali e dai tempi di giacenza. La fase di scambio degli allegati, prevista dalla Legge sulla procedura amministrativa contempla, dopo l'entrata del ricorso, la risposta delle controparti, la replica e la duplice. In considerazione delle frequenti richieste di proroga dei termini delle parti, come anche dei periodi di ferie giudiziarie, questa fase può durare 4-6 mesi. In seguito il ricorso pronto per l'istruttoria e l'evasione di regola resta in giacenza fino alla sua assegnazione a un giurista, che avviene per ordine cronologico d'entrata dopo che gli incarti precedenti saranno stati evasi, compatibilmente con il carico di lavoro del Servizio dei ricorsi del Consiglio di Stato. Nel complesso la durata di una procedura di ricorso in materia edilizia, dall'inoltro del ricorso fino all'emanazione della decisione, può durare di regola 6-9 mesi.

Per quanto concerne i ricorsi in ambito pianificatorio, la loro evasione avviene contestualmente alla decisione sulla proposta di modifica del piano regolatore. La durata di evasione del ricorso è quindi dipendente dai tempi necessari all'esame della modifica da parte del Consiglio di Stato. La procedura di trattazione di ogni singolo ricorso avviene con le stesse modalità previste per i ricorsi in materia edilizia, segnatamente con una fase istruttoria che comprende lo scambio degli allegati tra le parti, molto spesso seguita da un'udienza con sopralluogo tra le parti. La durata e l'impegno nella trattazione di ogni singolo ricorso, anche in questi casi varia a dipendenza della complessità e del numero delle censure mosse contro la modifica. Per cui per taluni casi la proposta di decisione può essere allestita in un paio d'ore in altri casi la stessa può richiedere anche alcuni giorni.

Per quanto riguarda i ricorsi in ambito di commesse pubbliche si rinvia alla risposta al quesito 5.

**4. Quanti dei 486 ricorsi inoltrati nel 2015 legati alla Legge edilizia sono stati respinti? Quanti invece sono stati ritirati?**

La risposta a questa domanda può essere fornita attingendo ai dati del 2016, ed essere riferita non tanto ai ricorsi inoltrati (che in una percentuale importante saranno evasi solo nel corso del corrente anno), quanto piuttosto ai ricorsi decisi nel corso dell'anno.

Nel 2016 il Consiglio di Stato ha evaso 453 ricorsi in materia edilizia. Di questi 150 sono stati accolti o parzialmente accolti (33%). Quelli respinti sono stati 153 (33%), mentre 35 (8%) sono stati dichiarati irricevibili a vario titolo. Ben 96 (21%) sono stati stralciati prima di giungere a decisione; di questi 72 (16%) per ritiro del gravame o perché lo stesso è divenuto privo di oggetto. I restanti 19 ricorsi sono stati evasi ad altri titoli.

**5. Quanti dei 116 ricorsi inoltrati nel 2015 legati alla Legge sulle commesse pubbliche sono stati respinti?**

L'interrogazione parte dal presupposto che, per l'anno 2015, siano state deliberate appena 149 commesse per tutta l'amministrazione cantonale. Tale dato è in realtà riferito unicamente alle delibere di committenti sussidiati di cui l'autorità competente per l'erogazione del sussidio ha fatto capo all'Ufficio dei lavori sussidiati e degli appalti (ULSA) per il supporto tecnico e per l'accompagnamento secondo quanto previsto dalla precedente versione del regolamento di applicazione della Legge sulle commesse pubbliche. Non si tratta quindi di commesse per acquisire beni e servizi direttamente da parte del Cantone che sono in numero certamente molto superiore, senza contare quelle degli altri committenti sottoposti alla legge.

I 116 ricorsi presentati nel 2015 non possono quindi essere messi in relazione con la cifra sopraindicata. Si tratta delle procedure cui il Tribunale cantonale amministrativo (TRAM) ha

informato ULSA in qualità di autorità vigilanza e che riguardano ogni genere di commesse (di Cantone, comuni, altri committenti pubblici o che svolgono compiti di diritto pubblico o vengono sussidiati). Va rilevato che di queste procedure solo 33 concernono l'amministrazione cantonale con i seguenti esiti: nessun ricorso accolto, 3 parzialmente accolti; 9 stralciati dai ruoli, 17 respinti, 2 irricevibili, 2 attualmente pendenti al Tribunale federale. L'impegno profuso dai collaboratori di ULSA può essere sommariamente stimato in 150 ore.

Si rileva infine la particolarità che in materia di commesse pubbliche vi è solo un grado di giudizio a livello cantonale con ricorso diretto al TRAM. I termini di ricorso sono ridotti a 10 giorni (invece di 30) e non sono interrotti dalle ferie giudiziarie, con conseguente contenimento dei tempi di evasione delle procedure.

Alla luce di quanto sopra si ritiene di aver fugato le perplessità dell'interrogante per quanto riguarda l'ambito delle commesse pubbliche.

**6. Quanti dei 361 ricorsi inoltrati nel 2015 (non sono stati contati i 2 ricorsi inoltrati al Tribunale federale) in ambito di pianificazione locale sono stati respinti?**

Per rispondere specificatamente alla domanda che si riferisce al 2015, i ricorsi trattati dal Consiglio di Stato sono stati 223 e non 361. Gli interroganti hanno infatti computato nel numero complessivo di ricorsi anche le 138 risposte di causa che la Sezione dello sviluppo territoriale ha inoltrato al Tribunale cantonale amministrativo. Tale cifra non rientra pertanto nel numero di ricorsi decisi dal Consiglio di Stato.

Dei 223 ricorsi trattati, 86 sono stati respinti, 62 sono stati solo parzialmente accolti e 64 lo sono stati integralmente. 5 ricorsi sono stati dichiarati privi di oggetto, mentre per 6 ricorsi la decisione è stata sospesa al pari della decisione sulla modifica del piano regolatore.

Nel 2016 dei 72 ricorsi trattati 44 sono stati respinti, 7 accolti, 18 parzialmente accolti e 3 dichiarati privi d'oggetto.

*Il tempo impiegato per l'elaborazione della presente risposta ammonta a circa 6 ore.*

Vogliate gradire, signori deputati, i sensi della nostra stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:



Manuele Bertoli

Il Cancelliere:



Arnaldo Coduri

Copia:

- Dipartimento del territorio (dt-dir@ti.ch)
- Servizio dei ricorsi del Consiglio di Stato (can-srscs@ti.ch)