

## Il Consiglio di Stato

Signor  
Fabrizio Garbani Nerini  
Deputato al Gran Consiglio

### **Interrogazione 23 ottobre 2020 n. 124.20 Tribunale Amministrativo, pratiche pendenti in ambito PUC-PEIP, LE e LST (pianificazione locale): facciamo il punto**

Signor deputato,

con riferimento ai quesiti posti in merito all'attività del Tribunale cantonale amministrativo in ambito PUC-PEIP, LE e LST, precedentemente disciplinati dalla Legge cantonale di applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio del 23 maggio 1990, abrogata con l'entrata in vigore della Legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011, rispondiamo come segue, con l'importante contributo del Tribunale medesimo.

#### **1. Quanti sono i ricorsi relativi al perimetro del PUC-PEIP giacenti da anni? Che misure concrete vengono intraprese attualmente per finalmente evaderli in tempi ragionevoli?**

Contro il PUC-PEIP è stato introdotto nel 2010 un ricorso da parte dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) e 257 sono stati presentati da privati cittadini, enti pubblici e associazioni. Contro le varianti del PUC-PEIP approvate dal Gran Consiglio il 28 giugno 2012 sono stati inoltrati 8 ricorsi. Al 31 agosto 2021 erano pendenti 235 ricorsi, di cui 5 relativi alle varianti del 2012. Mai nella storia del Tribunale, contro il medesimo oggetto sono stati inoltrati così tanti ricorsi implicanti il coinvolgimento di un numero tanto elevato di parti. La procedura ha visto l'avvicinarsi di tre giudici delegati. I primi due hanno lasciato la Corte (nell'ottobre 2015 rispettivamente a fine 2017).

Il ricorso dell'ARE è stato evaso in due tranches: una prima lo scorso 21 dicembre 2020 e concerneva 9 regioni. L'ARE non ha dedotto dinanzi al Tribunale federale queste decisioni. Per contro, alcuni privati hanno adito la massima istanza federale contro due decisioni. Il giudizio dell'Alta Corte non è ancora stato emesso e non sono state chieste osservazioni. Il 16 luglio 2021 il Tribunale cantonale amministrativo ha evaso completamente l'impugnativa dell'ARE concernente le altre regioni. Il termine di ricorso non è ancora scaduto. Il Tribunale cantonale amministrativo ha inoltre deciso 2 impugnative relative alle varianti.

Il ricorso dell'ARE si è rivelato impegnativo per due motivi. Dapprima esso concerne praticamente l'intero territorio cantonale dove è stato tracciato il perimetro protetto (suddiviso in 19 regioni a loro volta ripartite in 102 settori), ciò che ha comportato - dopo

una sospensione della procedura richiesta dalle parti volta a permettere un parziale ritiro del ricorso - una lunga e dispendiosa istruttoria (sopralluoghi), conclusasi solamente nell'agosto del 2018. In secondo luogo, il ricorso metteva in dubbio la legittimità stessa del PUC-PEIP, sollevando numerose questioni giuridiche per le quali non vi erano precedenti, ciò che ha richiesto diversi approfondimenti da parte del Tribunale. Da notare che l'esame della validità dell'impostazione stessa del piano costituiva, inoltre, la premessa per poi chinarsi sulle altre impugnative. Per finire, il Tribunale ha tutelato l'agire del Gran Consiglio, confermando l'impostazione del PUC-PEIP e respingendo le critiche dell'ARE su questo punto. Ciò ha implicato, di riflesso, l'esame di tutti i territori contestati, con l'esame anche delle prese di posizione (risposte, dupliche, conclusioni e verbali) che nell'ambito del solo ricorso dell'ARE sono state avanzate da oltre 170 privati, enti pubblici e associazioni il che costituisce uno sforzo notevole per la Corte, chiamata ad agire in prima e unica istanza di ricorso in relazione a un territorio che interessa, come detto, la maggior parte dei Comuni. Lo stesso va poi fatto anche in relazione alle altre impugnative, che pure concernono l'intero Cantone.

Il Tribunale ha da tempo stabilito che l'evasione di questi incarti costituisce una priorità. In questo senso, ha più volte operato con misure organizzative, ripartendo risorse all'interno della Corte ai fini di permettere al giudice delegato incaricato di occuparsene con una certa costanza. Attualmente il giudice delegato è assistito da un vicecancelliere e insieme si occupano in modo preponderante del PUC-PEIP, ciò che dovrebbe permettere di accelerare l'evasione dei ricorsi. Le pratiche occupano anche due altri giudici che compongono la Corte giudicante. Deciso il ricorso dell'ARE, il Tribunale ha già iniziato a evadere gli oltre 200 ricorsi degli altri insorgenti.

**2. Quanto è il tempo medio di evasione di ricorsi in ambito LE? Quanti ne vengono evasi in un anno civile (media annuale degli ultimi 5 anni dal 2015 al 2019)? Quanti ne vengono depositati? Sempre in ambito LE, quanti confermano le decisioni in prima istanza del servizio ricorsi del Consiglio di Stato e quanti le smentiscono? Non ritiene che un lavoro più accurato del Servizio ricorsi potrebbe evitare una parte dei ricorsi al Tram? Quanti ne vengono ritirati per sopraggiunti accordi tra le parti?**

Il tempo medio di evasione è di 1 anno e 6 mesi circa.

Occorre qui notare come la media del tempo di evasione delle pratiche comprende tutti gli incarti decisi (accolti/parzialmente accolti/respinti/irricevibili/stralci). Se si tenesse conto solo degli incarti evasi nel merito (accolti/parzialmente accolti/respinti) il tempo di evasione medio sarebbe leggermente maggiore.

La media del tempo di evasione è stata calcolata dalla data di entrata del ricorso alla data dell'emanazione della sentenza. Si fa osservare che dal deposito del ricorso fino al termine dello scambio degli allegati scritti possono passare diversi mesi. In una procedura ordinaria la durata di questa parte iniziale del procedimento è di circa tre mesi e comprende l'esame della ricevibilità del ricorso al momento del suo deposito, la fissazione del termine di 15 giorni per il pagamento dell'anticipo delle spese processuali (obbligatorio al TRAM), l'assegnazione di un termine di 30 giorni per la risposta (dopo l'avvenuto pagamento dell'anticipo), l'assegnazione dei termini di replica e duplica (15/20 giorni ciascuno). Malgrado dal 2014 la nuova Legge sulla procedura amministrativa abbia previsto termini ricorsuali e di scambio allegati più lunghi rispetto alla precedente

normativa (da 15 a 30 e doppio scambio allegati), il Tribunale ha assistito a una sempre crescente richiesta delle parti o delle autorità, per svariati motivi, di proroghe dei termini assegnati (ciò che è quasi diventato la regola) con conseguente allungamento dei tempi della procedura non ascrivibili al carico di lavoro del Tribunale. Occorre poi considerare che per i casi in cui occorre esperire un'istruttoria o completare l'incarto (sempre più spesso), la durata dei procedimenti è ancora più lunga.

Di seguito, le risposte agli ulteriori quesiti posti.

Anno	Entrate	Uscite	Accolto o parzialmente accolto	Respinto	Irricevibile	Stralcio	Stralcio per accordo
2015	123	131	44	53	11	23	4
2016	121	128	38	48	16	26	3
2017	122	106	42	48	5	11	1
2018	98	103	36	53	7	7	0
2019	136	104	32	53	14	5	0
2020	152	123	41	56	12	14	1

**3. Quanto è il tempo medio di evasione di ricorsi nell'ambito LST, in particolare nell'ambito della pianificazione locale dei Comuni (media annuale degli ultimi 5 anni dal 2015 al 2019)? Quanti ne vengono evasi in un anno civile? Quanti ne vengono depositati?**

Il tempo medio di evasione è di 1 anno e 7 mesi.

Occorre anche qui notare come la media del tempo di evasione delle pratiche comprende tutti gli incarti decisi (accolti/parzialmente accolti/respinti/irricevibili/stralci). Se si tenesse conto solo degli incarti evasi nel merito (accolti/parzialmente accolti/respinti) il tempo di evasione medio sarebbe leggermente maggiore.

La media del tempo di evasione è stata calcolata dalla data di entrata del ricorso alla data dell'emanazione della sentenza. Si fa osservare che dal deposito del ricorso fino al termine dello scambio degli allegati scritti possono passare diversi mesi. In una procedura ordinaria la durata di questa parte iniziale del procedimento è di circa tre mesi e comprende l'esame della ricevibilità del ricorso al momento del suo deposito, la fissazione del termine di 15 giorni per il pagamento dell'anticipo delle spese processuali (obbligatorio al TRAM), l'assegnazione di un termine di 30 giorni per la risposta (dopo l'avvenuto pagamento dell'anticipo), l'assegnazione dei termini di replica e duplica (15/20 giorni ciascuno). Malgrado dal 2014 la nuova Legge sulla procedura amministrativa abbia previsto termini ricorsuali e di scambio allegati più lunghi rispetto alla precedente normativa (da 15 a 30 e doppio scambio allegati), il Tribunale ha assistito a una sempre crescente richiesta delle parti o delle autorità, per svariati motivi, di proroghe dei termini assegnati (ciò che è quasi diventato la regola) con conseguente allungamento dei tempi della procedura non ascrivibili al carico di lavoro del Tribunale. Occorre poi considerare che per i casi in cui occorre esperire un'istruttoria o completare l'incarto (sempre più spesso), la durata dei procedimenti è ancora più lunga.

Di seguito, le risposte agli ulteriori quesiti posti.

RG n. 4347 del 8 settembre 2021

Anno	Entrate	Uscite	Accolto o parzialmente accolto	Respinto	Irricevibile	Stralcio	Art. 28 cpv. 2 lett. a) LST	Art. 28 cpv. 2 lett. b) LST
2015	129	69	19	19	15	16	2	20
2016	63	64	13	28	13	10	3	28
2017	44	61	19	19	9	14	5	29
2018	28	60	17	30	1	12	7	13
2019	49	39	23	9	4	3	1	18
2020	70	62	26	7	7	22	0	15

**4. Quale tipo di potenziamento sarebbe necessario per ridurre i tempi medi di evasione dei ricorsi LE e LST (pianificazione locale) a non più di 6 mesi? Il CdS ritiene l'obiettivo dei 6 mesi politicamente condivisibile?**

Quanto al termine di evasione delle procedure di 6 mesi

Il termine di 6 mesi per l'evasione delle pratiche pianificatorie ed edilizie indicato nel testo dell'interrogazione è a mente del Tribunale, come pure dello scrivente Consiglio, irrealistico. Anzitutto, come illustrato nelle risposte che precedono, già solo per lo scambio degli allegati scritti occorrono minimo tre mesi, senza contare ulteriori atti istruttori (sopralluogo, richiamo incarti, completamento documentazione ecc.) che si rendono spesso ancora necessari e che allungano i tempi della procedura. Bisogna poi tenere conto del fatto che i due settori sono caratterizzati sempre di più da notevole complessità delle fattispecie e del diritto. In particolare quello dell'edilizia richiama l'applicazione di numerose normative, anche di carattere tecnico, comunali, cantonali e federali. Illusorio è inoltre pensare di raggiungere il termine di 6 mesi per l'evasione delle pratiche pianificatorie ed edilizie con un potenziamento del Tribunale: ciò sarebbe tutt'al più realizzabile solo con un massiccio aumento dell'organico (giudici e vicecancellieri), che da un punto di vista dei costi così come quello della sua gestione e in questo momento pure logistica, sarebbe tuttavia improponibile per la nostra realtà cantonale.

Quanto al potenziamento

Si riporta qui di seguito la valutazione esposta dal Consiglio della Magistratura nel Rapporto 2020 del Consiglio della Magistratura e delle Autorità giudiziarie, con riferimento al Tribunale cantonale amministrativo: *“Nonostante la, lieve, diminuzione delle entrate e il, lieve, incremento delle uscite, il maggior ritardo [ndr. in seno al Tribunale di appello] nell'evasione delle cause è ancora quello che risulta dalle cifre del Tribunale cantonale amministrativo. Le cause pendenti davanti a quest'ultimo rappresentano oltre il 41% di tutte le pendenze del Tribunale d'appello al 31 dicembre 2020. Come già rilevato nel rapporto relativo al 2019, l'ingente numero di cause pendenti (1118 al 31 dicembre 2020) è tuttavia condizionato dalle circa 244 pendenze che riguardano il solo piano di utilizzazione cantonale dei paesaggi con edifici e impianti protetti (PUC-PEIP). Proprio nel corso del 2020 sono state evase le prime decisioni, ragione per cui è prevedibile che nel 2021 possa esservi un deciso incremento delle uscite. Ciò non toglie che la situazione continui a meritare una particolare attenzione. Il sostanziale equilibrio fra entrate e uscite è senz'altro segno di una stabilità finalmente raggiunta, ma la mole delle cause che vengono riportate da un anno all'altro non può essere trascurata”* (cfr. Rapporto citato, pagg. 44-45).

RG n. 4347 del 8 settembre 2021

Alla luce della predetta situazione e nell'ottica di supportare in maniera adeguata il TRAM, lo scrivente Consiglio, previa discussione con il Tribunale che ne ha fatto richiesta e con il preavviso positivo da parte del Consiglio della Magistratura, ha previsto di assegnare con effetto 2022, per la durata di 5 anni, come richiesto dal Tribunale medesimo, un'ulteriore unità di vicecancelliere che verrà destinato al team che si occupa di pianificazione, compreso PUC-PEIP ed edilizia. Attualmente, come visto alla risposta al quesito n. 1, un vicecancelliere è in pratica assorbito integralmente dalle pratiche relative al PUC-PEIP, tuttavia, quando queste saranno completamente evase (comunque non prima di un paio di anni), il Tribunale rimarrà confrontato – in presenza di un equilibrio sostanziale annuale tra entrate e uscite – con una mole di arretrati importante, circa 800 incarti, ciò che corrisponde a oltre un anno di lavoro. La risorsa aggiuntiva temporanea che verrà assegnata permetterà quindi di affrontare adeguatamente i prossimi cinque anni. Come per tutte le Autorità giudiziarie, la situazione verrà in ogni caso monitorata costantemente.

5. È mai stato commissionato uno studio che quantifichi – in un determinato lasso di tempo – il valore economico di ogni progetto edilizio o pianificatorio oggetto di ricorsi al TRAM in ambito LE o LST (pianificazione locale), il cui esito finale è poi stato favorevole alla realizzazione del progetto stesso? Insomma, esiste uno studio che quantifichi l'impatto economico negativo causato dai lunghissimi tempi di evasione dei ricorsi (inteso come valore diretto dell'investimento "congelato", relativa perdita di indotto economico e relativa perdita fiscale)?

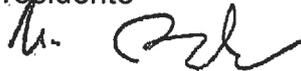
No, uno studio simile non è mai stato commissionato.

*Il tempo impiegato per l'elaborazione della presente risposta ammonta complessivamente a 5 ore lavorative.*

Voglia gradire, signor deputato, i sensi della nostra stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente



Manuele Bertoli

Il Cancelliere



Arnaldo Coduri

Copia:

- Direzione del Dipartimento delle istituzioni (di-dir@ti.ch)
- Divisione della giustizia (di-dg@ti.ch)
- Tribunale di appello e Tribunale cantonale amministrativo (per il tramite della Divisione della giustizia, di-dg@ti.ch)
- Segreteria generale del Dipartimento delle istituzioni (di-sg.ap@ti.ch)