

# Messaggio

numero  
**8473**

data  
7 agosto 2024

competenza  
DIPARTIMENTO DELLE ISTITUZIONI

## **Rapporto sull'iniziativa parlamentare presentata il 31 maggio 2021 nella forma generica da Roberta Soldati e cofirmatari per l'istituzione di un Tribunale cantonale della costruzione (Modifica della LOG)**

Signor Presidente,  
signore deputate e signori deputati,

il Consiglio di Stato ha preso atto dell'iniziativa parlamentare presentata il 31 maggio 2021 nella forma generica da Roberta Soldati e cofirmatari di cui a margine che postula la modifica della Legge sull'organizzazione giudiziaria per istituire all'interno della Sezione di diritto pubblico del Tribunale di appello un nuovo Tribunale cantonale della costruzione chiamato a decidere sulle materie dell'edilizia e delle commesse pubbliche, scorporando tali materie dal Tribunale cantonale amministrativo (di seguito: TRAM), che ne risulterebbe quindi sgravato. In alternativa, gli iniziativaisti chiedono di creare una nuova istanza di carattere giudiziario, scorporando le predette materie dal Servizio dei ricorsi del Consiglio di Stato.

Vi sono stati diversi atti parlamentari simili in passato, sui quali il Consiglio di Stato si è sempre espresso negativamente, ribadendo in particolar modo la necessità di mantenere lo status quo della procedura per ragioni – in parte storiche (ritenuto che la competenza a statuire sui ricorsi amministrativi esiste sin dalla creazione del Canton Ticino) – di cui si dirà nel proseguo.

Sentite le Autorità giudiziarie e amministrative interessate, il Consiglio di Stato si esprime negativamente in merito all'iniziativa, premettendo in ingresso quanto segue:

- è il medesimo art. 77 cpv. 1 lett. a-d Cost./TI a precisare ed elencare le autorità giudiziarie cantonali in materia amministrativa, specificando al suo cpv. 2 che è conferita legittimità costituzionale all'attività giurisdizionale esercitata dal potere esecutivo stabilendo, in forma potestativa, che le decisioni di prima istanza possono essere affidate ad autorità amministrative (v. art. 77 cpv. 2 Cost./TI). È quindi la legge sulla procedura amministrativa a conferire al Consiglio di Stato una vasta e pressoché generalizzata competenza giurisdizionale in ambito amministrativo (art. 80-81 LPAm e Regolamento concernente il Servizio dei ricorsi del Consiglio di Stato ed i suoi rapporti con il Collegio governativo e l'Amministrazione cantonale). Da cui ne discende la legittimità del Consiglio di Stato a fungere da autorità di prima istanza;
- con la riforma dell'organizzazione giudiziaria federale e l'entrata in vigore della nuova Legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005 (LTF; RS 173.110), la Confederazione ha emanato regole che si applicano direttamente nella procedura cantonale ed ha imposto ai Cantoni di adeguarsi – entro il 1° gennaio 2009 – alla garanzia della via giudiziaria istituita dagli art. 29a e 191b Cost. Da cui ne consegue che la procedura

Messaggio n. 8473 del 7 agosto 2024

- amministrativa si è già conformata ai principi costituzionali e alle garanzie procedurali, come pure che le sue decisioni adempiono ai requisiti imposti dalla legge e dalla giurisprudenza pertinente;
- il diritto costituzionale esige che le controversie in materia amministrativa siano giudicate da un'autorità giudiziaria, conformemente all'art. 29a Cost., la quale deve rispettare i requisiti di indipendenza e imparzialità imposti dall'art. 30 Cost. Le decisioni emesse dal Consiglio di Stato, Servizio dei ricorsi, sono infatti suscettibili di ricorso dinnanzi al TRAM;
  - l'art 86 cpv. 2 LTF esige inoltre che i Cantoni istituiscano come ultima istanza dei tribunali superiori, provvedendo in questi casi affinché il tribunale superiore o un'autorità giudiziaria di istanza inferiore esamini liberamente i fatti e applichi d'ufficio il diritto determinante (art. 110 LTF) e non limiti cioè la sua cognizione al solo divieto dell'arbitrio. Il TRAM, chiamato a controllare la violazione del diritto, compreso l'eccesso o l'abuso del potere di apprezzamento e l'accertamento inesatto o incompleto dei fatti giuridicamente rilevanti (v. art. 69 cpv. 1 lett. a e b LPAm), adempie pacificamente a questi requisiti e non limita la sua cognizione al pure arbitrio.

Sulla base di tutto quanto precede risulta priva di fondamento la critica che porta sulla presunta – e qui contestata –, ambiguità istituzionale del doppio ruolo di Governo e Giudice esercitata del Consiglio di Stato, come pure il rischio che il Consiglio di Stato emetta decisioni legate a posizioni politiche del Governo, e di conseguenza non coerenti con i fatti riscontrati e le prove assunte. Argomento che è spesso ripetuto ed è stato oggetto di diversi atti parlamentari, nella fattispecie nascosto dietro alla volontà *“mediante la riorganizzazione e potenziamento dell'organico del nuovo Tribunale della costruzione”* di creare *“una nicchia di specializzazione, con conseguente maggiore celerità nell'evasione dei procedimenti”*. I giuristi del Servizio dei ricorsi sono peraltro degli specialisti della materia che trattano esclusivamente quell'ambito da anni.

Con risoluzione n. 1385 del 20 marzo u.s., in risposta a un atto parlamentare sostanzialmente analogo al presente (Iniziativa parlamentare generica n. 727), il Consiglio di Stato ha già avuto modo di osservare che *“è naturale che il Governo, quale autorità superiore, verifichi la correttezza della decisione di un'autorità subordinata dal momento che si assume la responsabilità costituzionale di dirigere l'amministrazione cantonale. Il medesimo principio vale per i ricorsi contro le decisioni delle autorità comunali, visto il ruolo costituzionale del Consiglio di Stato di autorità di vigilanza sui Comuni, patriziati e altri enti di diritto pubblico”*. Altri Cantoni hanno, del resto, adottato una soluzione simile a quella del Canton Ticino.

Riguardo invece alla celerità delle decisioni emesse dal Consiglio di Stato, per le quali il Servizio dei ricorsi elabora i relativi progetti, dopo attenta valutazione possiamo concludere che il tempo di evasione risulta tutto sommato congruo rispetto alla mole di lavoro e al personale impiegato in ambito di questioni edilizie in particolare. Rammentiamo che la durata della procedura dipende anche dalla procedura stessa che permette fino a tre scambi di allegati tra le parti e la concessione di proroghe per una durata media da 4 a 6 mesi (da notare che il terzo scambio di allegati e le proroghe vengono sempre più richiesti dalle parti, patrocinatori e Comuni). In questo contesto, va altresì ritenuta l'incidenza dei ricorsi presentati dagli opposenti contro il rilascio della licenza edilizia: gli stessi hanno un

Messaggio n. 8473 del 7 agosto 2024

grande impatto sia sul numero di ricorsi che sul dilungo dei tempi di evasione delle pratiche (cfr. su questo aspetto particolare, Messaggio n. 7823 del 28 novembre 2012, pag. 33-34 che menziona altresì le tempistiche di evasione delle pratiche). Sostituire l'attuale attività del Consiglio di Stato, svolta per mezzo del Servizio dei ricorsi, con una Commissione di ricorso giudiziaria non apporterebbe pertanto un miglioramento sostanziale riguardo alla tempistica attuale di evasione dei ricorsi, ritenuto invece come la postulata autorità giudiziaria comporterebbe un sistema di decisione collettivo che allungherebbe - inevitabilmente - ulteriormente la procedura. In quest'ottica, l'iniziativa parte da un presupposto errato, ritenuto come per ridurre i tempi, sarebbe molto più efficace andare ad agire sulle norme procedurali che non sull'organizzazione giudiziaria, in questo senso, si rinvia per economia di giudizio alle misure di carattere procedurale analizzate nel Messaggio n. 7823 del 3 giugno 2020.

Rispetto invece alla qualità delle decisioni, basti fare riferimento al tasso di decisioni evase in ambito edilizio da parte del Consiglio di Stato che sono divenute definitive: nel 2023 circa il 64% delle stesse non sono state impugnate e quindi sono immediatamente cresciute in giudicate. Un dato questo che indica come l'attività svolta dallo scrivente Consiglio, tramite il Servizio dei ricorsi, funzioni in modo adeguato anche quale filtro verso l'Autorità giudiziaria; di conseguenza a nostro avviso non si giustifica un mutamento radicale dell'attuale assetto.

Nemmeno la creazione di una nuova Sezione all'interno del TRAM attraverso l'istituzione di un Tribunale cantonale della costruzione, competente in materia di edilizia e commesse pubbliche, sarebbe la giusta soluzione. In primo luogo, non si comprende il motivo di abbinare edilizia e commesse pubbliche. Non esiste un nesso materiale o giuridico. Dal profilo pratico, non si ravvisa alcun beneficio. Se è vero che l'evasione degli incarti in materia edilizia richiede mediamente tempi lunghi, lo stesso non si può dire di quelli relativi alle commesse pubbliche, dove già la legge prevede procedure più celeri; in ambito di appalti pubblici la legge non prevede un doppio grado di giurisdizione, bensì il ricorso diretto al TRAM (cfr. art. 36 cpv. 1 LCPubb, art. 15 cpv. 1 CIAP) e una procedura celere (termini di ricorso di 10 giorni, non sospesi dalle ferie giudiziarie). Di fatto, il Tribunale amministrativo è in grado di garantire tempi di trattazione più che adeguati; le impugnative in genere sono evase in poche settimane dalla fine dello scambio degli allegati, e senza alcun preventivo giudizio da parte del Consiglio di Stato. Non si intravede pertanto né il senso, né tanto meno la necessità di attribuire a un nuovo Tribunale cantonale della costruzione tale compito. Quanto all'edilizia, i lunghi tempi di evasione dei ricorsi vanno posti principalmente in relazione alla complessità della materia, che presenta ormai regolarmente temi multidisciplinari: non si tratta di applicare solo le norme della legge edilizia e dei piani regolatori – che pure spesso divergono fra Comune e Comune (talvolta oltretutto con norme incomplete o incoerenti), ciò che evidentemente non ne facilita l'applicazione –, ma anche la legislazione in materia di protezione dell'ambiente, della natura e del paesaggio, e di molteplici altre legislazioni speciali. Gli incarti da trattare comprendono inoltre aspetti molto tecnici, spesso affrontati con perizie specialistiche. Va inoltre evidenziata l'estrema litigiosità delle parti in questa materia, che si riflette in un aumento esponenziale delle censure da approfondire e risolvere. La proposta di affidare questa materia a una nuova entità in seno all'ultima istanza cantonale, più che sgravare il TRAM, porterebbe solo a trasferire il problema all'interno Tribunale di appello. Inoltre, è fondamentale che venga mantenuta un'unità di giudizio all'interno del Tribunale. Su questo aspetto si rinvia al Messaggio del Consiglio di Stato n. 5732 del 23 novembre 2005. Si

**Messaggio n. 8473 del 7 agosto 2024**

sottolinea inoltre che l'iniziativa contraddice lo spirito e la finalità alla base della modifica legislativa che ha portato a integrare il Tribunale della pianificazione del territorio nel TRAM.

Da ultimo, a fronte dell'efficacia dell'attività svolta oggi dal Consiglio di Stato, predisposta dal Servizio dei ricorsi, la creazione di un nuovo Tribunale comporterebbe degli ulteriori costi non indifferenti, sia in termini di personale che di logistica (spazi lavorativi), difficilmente giustificabili e sopportabili in un contesto come quello attuale ove il Cantone è tenuto a prediligere delle misure di risparmio per contenere il noto deficit di bilancio.

In conclusione, siamo del parere che le vie di ricorso attuali in materia amministrativa rispondono in maniera appropriata alle esigenze dei cittadini e dello Stato e alla sicurezza del diritto. Non riteniamo pertanto vi siano gli estremi per entrare nel merito delle richieste dell'iniziativa. Il Consiglio di Stato invita pertanto a respingere l'iniziativa parlamentare in oggetto.

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

Per il Consiglio di Stato

Il Presidente: Christian Vitta

Il Cancelliere: Arnoldo Coduri