



## MUNICIPIO

Lugano, 20 luglio 2020 trs  
centro inf.: 1000.0  
ris. mun.: 16/07/2020

Onorevoli Signore e Signori  
. Rupen Nacaroglu  
. Giovanna Viscardi  
. Morena Ferrari Gamba  
. Paolo Toscanelli  
. Tobiolo Gianella  
. Federica Zanchi  
. Mario Antonini  
. Ugo Cancelli  
. Martina Caldelari  
. Petra Schnellmann  
. Deborah Moccetti Bernasconi  
Consiglieri Comunali  
**Rispettivi indirizzi**

Oggetto: interrogazione no. 1059 - "Abusi edilizi / Cambi di destinazione e ristrutturazioni senza domanda di costruzione"

Onorevoli Signore e Signori,

in riferimento alla Vostra interrogazione in oggetto, del 16 settembre 2019, rispondiamo qui di seguito puntualmente alle domande poste.

1. *Quali sono stati i motivi alla base della decisione di concedere un cambio di destinazione e di permettere una sostanziale ristrutturazione di un immobile con una semplice procedura di notifica in perfetta violazione delle più basilari prescrizioni della legge edilizia?*

La prassi vigente nel Comune di Lugano relativa alla scelta del vettore procedurale da utilizzare per le differenti istanze edilizie è frutto di principi consolidati da diversi anni che tengono conto sia della necessità di ossequiare le disposizioni di diritto federale, cantonale e comunale vigenti, sia di garantire delle procedure celeri, poco burocratiche e prive di formalismo, il tutto nel rispetto e nell'ambito del potere di apprezzamento che legge e giurisprudenza concedono all'istanza comunale. Prassi analoghe e corrispondenti sono notoriamente praticate da numerosi altri Comuni; il Consiglio di Stato ne è peraltro a conoscenza (v. Messaggio n. 7823 del 3 giugno 2020 relativo alla revisione totale della legge edilizia cantonale del 19 marzo 1991, pag. 12, pto. 3.1.6).

Nel corso del 2015 il Municipio ha introdotto le deleghe operative che hanno permesso di sgravare l'Esecutivo di centinaia di decisioni ogni anno, attraverso l'attribuzione delle competenze alle Divisioni dell'Amministrazione comunale.

L'attribuzione delle deleghe in ambito di procedure edilizie ha permesso di ridurre almeno del 60% le decisioni sottoposte a risoluzione municipale e quindi di ridurre sensibilmente i tempi di evasione delle pratiche. In pratica le domande di costruzione con procedura ordinaria vengono sottoposte al Municipio mentre quelle con procedura di notifica sono delegate alla Divisione Edilizia Privata, che può tuttavia sottoporle al Municipio nel caso si tratti di casi particolari che meritano l'avallo da parte dell'Esecutivo, o comunque per informazione.

La procedura scelta per una domanda di costruzione ha delle conseguenze importanti sui tempi di evasione della medesima. A titolo di esempio le tempistiche, in assenza di opposizioni, risultano le seguenti:

1. procedura di notifica senza pubblicazione ca. 15 gg;
2. procedura di notifica con pubblicazione ca. 30 gg;
3. procedura ordinaria ca. 75 gg.

Si può quindi concludere che la scelta della procedura riveste un ruolo determinante, che si ripercuote anche sull'accumulo di pratiche presso la Divisione Edilizia Privata.

A titolo statistico si osserva che negli ultimi anni sono state rilasciate annualmente:

- 300 licenze edilizie con procedura ordinaria;
- 400 licenze edilizie con procedura di notifica con pubblicazione;
- 700 licenze edilizie con procedura di notifica senza pubblicazione.

Il compito di stabilire la procedura è delegato alla Divisione Edilizia Privata, che si attiene alle disposizioni della Legge edilizia ed alla propria esperienza, tenuto conto del fatto che la Legge ed il suo Regolamento risalgono ad una trentina di anni fa e che dal profilo formale vigono delle regole anacronistiche e poco adatte per la gestione delle odierne domande di costruzione. Ne da atto il Consiglio di Stato: *“A venticinque anni dalla sua entrata in vigore, è emersa un'inadeguatezza della legge edilizia rispetto ai tempi attuali”* (Messaggio n. 7823 del 3 giugno 2020 relativo alla revisione totale della legge edilizia cantonale del 19 marzo 1991, pag. 3). Proprio per questa ragione il Cantone aveva avviato nel 2017 un importante progetto di revisione totale della Legge edilizia e nel rapporto esplicativo ha evidenziato la necessità di porre rimedio alle incongruenze procedurali emerse nel corso degli anni ed evidenziate a più riprese dai tribunali. A livello comunale e cantonale sono già stati introdotti dei correttivi procedurali, in particolare è stata abbandonata la regola di sottoporre a procedura ordinaria ogni intervento, anche di secondaria importanza, che richiama l'applicazione di aspetti di diritto cantonale o federale delegato. In tal caso si opta infatti per il rito della procedura della notifica con consultazione degli uffici cantonali competenti per l'applicazione del diritto superiore.

A titolo di esempio per cambiamento di destinazione da ufficio a studio di estetica viene adottata la procedura della notifica con consultazione dell'Ufficio della sanità, che è l'unico ufficio cantonale che ha delle competenze al riguardo della nuova destinazione dei locali. I tempi di evasione della pratica edilizia passano così da 75 a 30 giorni, o addirittura a 15 giorni se in virtù dell'art. 12 cpv. 3 LE si può prescindere dalla pubblicazione.

Per una realtà come la Città di Lugano, dove soprattutto nel centro cittadino vi sono ogni anno centinaia di modifiche della destinazione degli spazi, l'adozione di procedure snelle e semplificate gioca un ruolo fondamentale nel sostegno dell'economia e dei commerci.

Scostarsi da questa prassi fondata su un sano pragmatismo porterebbe, in applicazione degli art. 5 e 6 RLE, ad assoggettare alla procedura ordinaria anche il cambiamento di destinazione di un ufficio in un'abitazione, di una residenza primaria in una secondaria, la trasformazione di un negozio in uno studio di estetica o l'installazione di un climatizzatore in un appartamento.

La prassi menzionata ha quindi permesso di evadere in modo celere centinaia di procedure edilizie senza incorrere in violazioni materiali della legge e senza ledere interessi cantonali o di terzi.

Come abbiamo già avuto modo di menzionare anche il tema della pubblicazione assume notevole importanza nel contesto della riduzione dei tempi di evasione delle pratiche. La legge permette di prescindere dalla pubblicazione e dall'avviso ai confinanti nei casi di notifiche che non coinvolgono interessi pubblici e privati particolari (art. 12 cpv. 3 LE): la legge chiede dunque esplicitamente all'istanza comunale di procedere con una valutazione degli interessi in gioco e di decidere, dopo averli ponderati, se procedere con una pubblicazione o meno. In un Cantone che, secondo i dati divulgati l'anno scorso dal TCS, si trova al primo posto a livello svizzero per il numero di controversie legate alla proprietà immobiliare, appare opportuno procedere con la pubblicazione solo nei casi in cui vi siano oggettivamente degli aspetti che meritano il coinvolgimento di terzi, evitando così opposizioni defatigatorie o temerarie da parte del vicinato.

Nel Messaggio n. 7823 del 3 giugno 2020 il Consiglio di Stato dedica particolare attenzione al problema delle *"opposizioni e ricorsi pretestuosi"* ricordando che è stato lamentato, anche da atti parlamentari - 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"; mozione 28 maggio 2013 di Lorenzo Orsi e cofirmatari "Scoraggiare opposizioni e ricorsi pretestuosi contro le domande di costruzione"; mozione 13 marzo 2017 di Gabriele Pinoja e cofirmatari "Limitare le opposizioni e i ricorsi nelle procedure di rilascio delle licenze edilizie" - il problema di opposizioni e ricorsi pretestuosi o temerari, interposti al fine di impedire o perlomeno ritardare la realizzazione di progetti edilizi, di per sé legittimi e conformi al diritto, se non addirittura al solo scopo di ricavare un guadagno, patteggiando il ritiro del gravame contro corresponsione di denaro o di altri benefici economici.

Premesso quanto sopra entriamo ora nel merito dell'edificio ubicato sul mapp. n. 1042 RFD Lugano-Castagnola, trasformato dapprima da cantiere nautico in atelier per artisti ed in seguito in abitazione secondaria.

L'edificio si trova all'interno della Zona residenziale R2 del Piano regolatore di Lugano-Castagnola. Esso era già stato oggetto di una domanda di costruzione con procedura ordinaria nel 2015 relativa alla trasformazione del "Cantiere nautico" (immobile destinato ad attività a carattere artigianale) in "Atelier per artisti" (immobile destinato ad attività lavorative creative, espositive con permanenza periodica di artisti). In tale ambito il Cantone e quindi tutti i servizi cantonali coinvolti avevano espresso il loro preavviso favorevole sugli aspetti di diritto cantonale e federale ed avevano inserito le condizioni da rispettare per il cambiamento della destinazione e la concessione al prelievo di acque pubbliche per l'impianto di riscaldamento.

Le successive trasformazioni interne, richieste in corso d'opera, senza alcun ampliamento volumetrico, non generavano modifiche tali da giustificare un nuovo coinvolgimento del Cantone, cioè una nuova procedura ordinaria che avrebbe prodotto un preavviso cantonale identico a quello del 2015. Si sottolinea infatti che per il Cantone, che non ha competenze riguardo alle destinazioni di Piano regolatore (diritto comunale), la trasformazione in atelier per artisti oppure in abitazione secondaria non comporta alcuna differenza. Queste circostanze, che non si ripetono frequentemente, hanno portato la Divisione Edilizia Privata ed il Municipio ad adottare la procedura della notifica sia per l'istanza relativa alle trasformazioni interne dell'atelier per artisti, sia per l'istanza relativa al cambio di destinazione da atelier per artisti ad abitazione secondaria. Si tratta di una scelta conforme alla citata consolidata prassi d'applicazione della Legge edilizia in vigore e, va sottolineato, corrispondente alla procedura semplificata che il Consiglio di Stato propone di consolidare con la revisione totale della LE in corso.

A scanso di ogni equivoco, va chiaramente detto che non v'è stato alcun favoritismo, bensì la scelta della procedura più idonea di fronte alla fattispecie in esame. La successione di trasformazioni da cantiere nautico in atelier per artisti ed in fine in destinazione esclusivamente abitativa e secondaria sono perfettamente in linea con la destinazione residenziale della particella interessata, ed il fatto che si sia passati da una destinazione artigianale ad una residenziale, quindi molto meno molesta della precedente, ha giustificato l'utilizzo di procedure semplificate previste dalla Legge edilizia.

2. *Quando è stato segnalato dai servizi preposti l'abuso? Quali sono state le misure intraprese dal Dicastero competente?*

La spiaggia abusiva è stata realizzata in massima parte su area demaniale in una zona discosta, sulla sponda del Lago opposta alla Città, raggiungibile passando attraverso Rovio, Arogno e Pugerna oppure via Lago, per mezzo di un natante. Per questo comparto, come per molte altre località periferiche, i servizi comunali non effettuano un monitoraggio sistematico del territorio, ritenuto che le risorse necessarie per controllare una giurisdizione di 76 km<sup>2</sup> comporterebbero dei costi sproporzionati. Per la sorveglianza degli spazi del demanio pubblico appartenenti al Cantone - che ne cura l'amministrazione per il tramite della Sezione amministrativa immobiliare del Dipartimento del territorio - la Città fa affidamento sulla regolare presenza e attività della Polizia lacuale, con la quale vi è peraltro sempre stata un'ottima collaborazione.

La Città intende comunque potenziare in generale le attività di controllo: proprio per colmare le carenze di personale sul fronte del controllo dei cantieri e del territorio, la Divisione Edilizia Privata è stata dotata di un'ulteriore unità destinata a tale compito. Ciò permetterà di pianificare meglio i controlli dei cantieri; attività che era stata inevitabilmente ridotta a partire dal 2004, a causa della necessità di concentrare gli sforzi su aspetti prioritari, considerata la crescita esponenziale delle pratiche edilizie nel periodo successivo alle aggregazioni comunali del 2004, 2008 e 2013.

I funzionari della Divisione Edilizia Privata hanno preso atto della spiaggia realizzata senza autorizzazione a lavori totalmente conclusi e di fronte a tale situazione sono stati avviati tutti i provvedimenti previsti dalla Legge edilizia (cfr. anche pto. 5).

3. *Non sarebbe opportuno richiedere formalmente all'istante di procedere alla presentazione di una domanda di costruzione a posteriori oppure alternativamente revocare le licenze edilizie concesse e di voler chiedere l'immediato ripristino della situazione precedente ai lavori?*
4. *Quali sono i motivi alla base del rifiuto da parte del Comune di Lugano di revocare le licenze edilizie come richiesta da parte del Dipartimento del Territorio il 7 agosto 2019?*

Non si ritengono dati i presupposti per l'avvio di una domanda di costruzione a posteriori in quanto l'istante ha di fatto ottenuto dal Municipio le licenze edilizie necessarie per gli interventi eseguiti sullo stabile esistente al mapp. n. 1042 RFD Lugano-Castagnola. Gli interventi di trasformazione interna sono stati eseguiti nel rispetto delle licenze edilizie rilasciate e di conseguenza è stato rilasciato anche il permesso di abitabilità.

Per quanto attiene al tema della revoca delle licenze edilizie si osserva quanto segue. La revoca di una licenza edilizia presuppone l'esistenza di una situazione di contrasto con il diritto pubblico al momento del rilascio o con il diritto positivo al momento del suo utilizzo, previa attenta ponderazione degli interessi contrapposti, segnatamente tra l'interesse pubblico all'attuazione del diritto e quello del privato alla sicurezza di un diritto acquisito.

Nel caso concreto i presupposti per una revoca della licenza non sono dati, nella misura in cui - invocando anche l'applicazione del principio di proporzionalità - l'interesse pubblico non prevale su quello privato, che può avvalersi del principio della sicurezza giuridica. Valgono poi i principi dell'affidamento e quello del divieto di formalismo eccessivo, entrambi saldamente ancorati nella nostra Costituzione.

In numerose sentenze il TRAM ha sempre confermato la giurisprudenza del Tribunale federale, che in applicazione dei principi generali del diritto amministrativo ritiene che la revocabilità di un atto amministrativo dipenda dal confronto dell'interesse all'attuazione del diritto oggettivo con quello riferito alla sicurezza del diritto. Il secondo prevale di regola sul primo e impedisce la revoca, se l'atto amministrativo in questione ha creato diritti soggettivi a favore del destinatario, se è stato preceduto da una procedura di accertamento e di opposizione destinata a esaminare e a soppesare gli opposti interessi in gioco, oppure se l'interessato ha già fatto uso delle facoltà conferitegli. Anche se confermati questi presupposti, la revocabilità dell'atto può però essere comunque data (generalmente contro indennità), se esso viola in modo particolarmente grave un interesse pubblico eminente (cfr. tra le tante *STA 52.2010.91 del 13/08/2010, c. 2.2.1* ).

Nel caso concreto non è in discussione il fatto che le due licenze rilasciate abbiano creato diritti soggettivi a favore del destinatario, così come va precisato che il loro rilascio è stato preceduto da una procedura nell'ambito della quale gli interessi in gioco sono stati opportunamente soppesati e raffrontati, ovvero con procedura ordinaria che ha portato al rilascio della licenza edilizia di cui alla risoluzione municipale dell'11 giugno 2015 (trasformazione da cantiere nautico in atelier per artisti). E mal si comprende dove sarebbe l'interesse pubblico eminente a giustificazione di un eventuale annullamento di due licenze edilizie già cresciute in giudicato e utilizzate dal suo titolare, comprendenti una ristrutturazione e un cambio di destinazione (finalizzato ad un uso riduttivo della struttura) e interventi che non hanno comportato alcuna modifica sostanziale di una struttura ubicata in zona edificabile, né alcuna necessità di analizzare aspetti di diritto cantonale o federale che non fossero già stati opportunamente esaminati nel contesto della precedente procedura ordinaria.

5. *Era già stata presentata la richiesta di collaudo per l'abitabilità? Se sì, il sopralluogo era già avvenuto e con quali riscontri e con quali risultati?*

Il sopralluogo per il rilascio del permesso di abitabilità ha permesso di accertare l'intervento di realizzazione della spiaggia abusiva su area demaniale e la posa senza autorizzazione di una vasca idromassaggio. L'edificio e gli spazi interni erano per contro conformi ai progetti approvati dal Municipio.

Come già indicato in precedenza, a seguito del predetto accertamento la Divisione Edilizia Privata ha avviato tutte le procedure amministrative e coercitive che la legge impone vengano intraprese in questi casi, ordinando la presentazione di una domanda a posteriori, il divieto d'uso ed avviando la procedura contravvenzione ai sensi dell'art. 46 della Legge edilizia.

6. *Corrisponde al vero che, come emergerebbe dal servizio di Falò, che si era intavolata una trattativa per sanare l'abuso con un accordo tra istante e Comune? Se sì, quali erano gli estremi di questo accordo e come, un accordo tra Comune e privati, avrebbe potuto sanare la situazione soprattutto senza il coinvolgimento del Dipartimento Cantonale competente?*

Il Municipio non ha avviato alcuna trattativa con l'autore della spiaggia abusiva. Allo scritto con il quale egli si dichiarava interessato a promuovere un intervento di sistemazione dell'intero comparto, comprensivo dell'area comunale di attracco delle barche, non è stato dato alcun seguito in quanto il primo passo che il Municipio ha preteso era quello della presentazione della domanda di costruzione a posteriori, che avrebbe permesso di comprendere con esattezza l'entità degli interventi eseguiti abusivamente, da sottoporre al vaglio del Cantone, cui spetta la prerogativa di concedere autorizzazioni d'uso delle aree demaniali e di stabilirne le condizioni.

Qualsiasi discussione è venuta a cadere a seguito dell'improvviso intervento di ripristino spontaneo dell'abuso edilizio posto in atto dall'autore dell'abuso senza alcun preavviso, né avviso a Città e Cantone.

7. *Non sarebbe opportuno, alla luce dei fatti, verificare quale sia la prassi del Dicastero Edilizia privata per le richieste di cambi di destinazione? Di conseguenza non sarebbe opportuno ottenere un elenco completo delle procedure edilizie in cui non è stata richiesta la domanda di costruzione per un cambio di destinazione ma nei quali si è deciso di applicare la procedura della semplice notifica?*

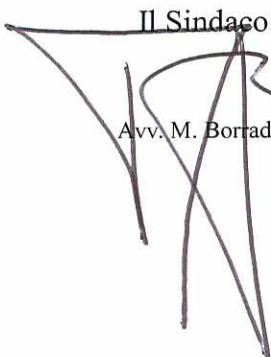

8. *Quali sono gli strumenti in possesso del Municipio per il controllo del rispetto della procedura edilizia in modo che casi di questo tipo non si possano ripetere e che questo sia un caso isolato?*


Premesso quanto esposto al pto. 1 si ribadisce che la prassi della Divisione Edilizia Privata e del Municipio non determini una violazione dei principi della Legge edilizia e che sia da tutelare e perseguire anche in futuro in quanto rappresenta un fattore importante per il sostegno dell'economia e dei servizi all'utenza.

La prassi adottata, tenendo conto del margine di apprezzamento concesso all'istanza comunale dalla Legge edilizia, risulta peraltro già conforme a quanto il Consiglio di Stato propone ora di riconoscere e consolidare con la revisione in corso della Legge edilizia (v. Messaggio n. 7823 del 3 giugno 2020 relativo alla revisione totale della legge edilizia cantonale del 19 marzo 1991).

Ci è gradita l'occasione per porgerVi, Onorevoli Signore e Signori, l'espressione dei nostri migliori saluti.

PER IL MUNICIPIO

Il Sindaco:  Il Segretario: 

Avv. M. Borradori  R. Bregy

C.p.c.:

- . Consiglio Comunale
- . Municipio
- . Divisione Edilizia Privata