



Piano regolatore

VARIANTE NAPR

Precisazione inerente l'articolo 49 NAPR "Limitazione delle residenze secondarie"

Rapporto di pianificazione Norme di attuazione del PR (estratto)

Studi Associati sa

via Zurigo 19
CP 4046
CH-6904 Lugano
tel. +41 091 910 17 30
fax +41 091 923 99 55
info@sasa.ch
www.sasa.ch

**Versione per l'adozione
da parte del Consiglio comunale**

16 novembre 2023

1. PREMESSA

Il Piano regolatore del Comune di Massagno è stato approvato dal Consiglio di Stato nel 1997 (Risol. N. 6268 del 2.12.1997).

Dal 1997 in poi, oltre alle modifiche e agli approfondimenti richiesti nell'ambito dell'approvazione cantonale, il Comune ha effettuato ulteriori varianti tra le quali alcune modifiche di poco conto (entrate in vigore nel luglio 2005), la variante del Piano particolareggiato del nucleo tradizionale di Gerso (approvata il 3 luglio 2007), la variante di PR della zona AC1 posta ai lati di via S. Gottardo, dal confine con Savosa alla Cappella delle due mani e fino alla ex-Latteria (via Genzana) e la variante del Piano viario. Queste ultime due varianti sono state approvate dal Consiglio di Stato con Risol. N. 4750 del 17 settembre 2008.

Un'ulteriore variante del comparto IBSA è stata approvata dal Consiglio di Stato il 14 ottobre 2009.

Anche il Piano del paesaggio è stato sottoposto a verifica ed è stata elaborata una variante approvata dal Consiglio di Stato con decisione N. 4967 del 5 novembre 2014.

Nel frattempo, con procedure parallele a diversi gradi dell'iter, le seguenti varianti:

- A. Modifiche/completamenti di alcuni articoli normativi. *Pubblicazione dal 18 novembre al 17 dicembre 2021.*
- B. Spazi stradali con opere di cinta pregevoli. *PI del 17 marzo 2022.*
- C. Spazi verdi di riqualifica dei comparti residenziali intensivi. *Incarto per adozione del 28 agosto 2020.*
- D. Edifici e complessi degni di tutela (Beni culturali locali). *Deposito atti dal 18 novembre al 17 dicembre 2021.*
- E. Adattamento del PR alla LST + Varianti puntuali. *Deposito atti dal 18 novembre al 17 dicembre 2021.*

A cui si aggiungono la pianificazione intercomunale con la Città di Lugano del PR-TriMa (pubblicazione avvenuta dal 30 settembre al 29 ottobre 2020) e quella del Comparto Cappella delle due mani (Porta ovest) posto in consultazione dal 13 al 27 maggio 2022.

2. LE LIMITAZIONI DELLA RESIDENZA SECONDARIA (ART. 49 NAPR)

Il PR di Massagno prevede un articolo specifico in merito alla limitazione delle residenze secondarie nel Comune.

L'art. 49 NAPR - *Limitazione delle residenze secondarie* contiene delle disposizioni che:

- danno la definizione di residenza secondaria;
- stabiliscono il numero massimo di appartamenti utilizzabili come residenze secondarie per singolo stabile d'appartamenti;
- fissano la loro percentuale massima (10%) per rapporto alle abitazioni nel Comune;
- ammettono delle deroghe all'applicazione dell'articolo;
- chiariscono che la destinazione a residenza secondaria è autorizzata dal Municipio;
- definiscono l'ambito di applicazione dell'articolo (tutta l'area residenziale).

Di seguito riportiamo il testo dell'articolo nella sua completezza.

- ¹ Sono considerate residenze secondarie le abitazioni utilizzate da persone non domiciliate, né dimoranti, o residenti per ragioni di lavoro nel Comune.
- ² Possono essere utilizzati per residenza secondaria al massimo:
 - un appartamento in stabili fino a 10 appartamenti;
 - due appartamenti in stabili con più di 10 appartamenti.
- ³ Il numero totale delle residenze secondarie non può comunque superare il 10% delle abitazioni nel Comune.
- ⁴ Deroghe possono essere concesse dal Municipio in casi particolarmente gravosi e comprovati.
- ⁵ Le utilizzazioni a scopo di residenza secondaria esistenti al momento dell'entrata in vigore delle presenti norme possono essere mantenute.
- ⁶ La destinazione a residenza secondaria è autorizzata dal Municipio secondo la procedura della licenza edilizia.
- ⁷ Il presente articolo è applicabile su tutta l'area residenziale.

3. LE RAGIONI PER ALLESTIRE LA VARIANTE DI PR

Dal testo dell'articolo si può dedurre chiaramente che lo scopo della norma è quello di consentire una presenza nettamente minoritaria delle residenze secondarie in rapporto al totale delle abitazioni ubicate sul territorio giurisdizionale di Massagno.

In particolare, l'intenzione la si deduce dal tenore del cpv. 3, il quale fissa ad un massimo del 10% il totale delle residenze secondarie su tutto il Comune.

La limitazione dell'utilizzazione a residenza secondaria di un appartamento in stabili fino a 10 appartamenti, rispettivamente di due appartamenti in stabili con oltre 10 appartamenti, è stabilita dal cpv. 2 dell'articolo.

Questo testo solleva il dubbio su quale sia la corretta applicazione dell'articolo nel caso particolare delle case unifamiliari. Infatti, la casa unifamiliare rientra chiaramente nella categoria degli stabili fino a 10 appartamenti, per i quali l'articolo 49 ammette esplicitamente l'utilizzazione di un appartamento quale residenza secondaria. Ma concedendo questa destinazione, lo stabile perderebbe la sua caratteristica di abitazione primaria.

A mente del Municipio, occorre risolvere l'incertezza di interpretazione con un'aggiunta al testo dell'articolo, che chiarisca l'intenzione pianificatoria alla base della revisione del PR del 1997.

Dalla lettura complessiva dell'articolo si può dedurre che l'intenzione del Municipio era quella di ammettere nel Comune, di principio, abitazioni primarie, con la possibilità di autorizzare una frazione minima di alloggi utilizzabili come residenze secondarie.

4. GLI ELEMENTI OGGETTO DI VARIANTE

Sulla base di quanto descritto precedentemente risulta che l'aspetto che necessita di una variante sia unicamente quello di precisare il testo dell'art. 49 NAPR, al fine di togliere ogni dubbio sull'applicazione delle disposizioni di limitazione delle residenze secondarie.

Si propone dunque di completare il cpv. 2 dell'articolo con un testo del seguente tenore:

"In ogni caso la SUL destinata a residenza secondaria non può superare il 50% della SUL complessiva dell'edificio."

Con questa aggiunta, non è necessario introdurre una disposizione specifica per le case unifamiliari ("non applicabilità per...") e applicato nel caso delle case bifamiliari, ne deriva che l'appartamento principale deve essere destinato ad abitazione primaria, rafforzando ulteriormente l'intenzione del Comune di limitare decisamente la possibilità di destinare alloggi alla residenza secondaria.

Il Municipio ha ritenuto che la precisazione dell'articolo mutasse in misura minima una disposizione sull'uso ammissibile del suolo e dunque fosse applicabile la procedura semplificata prevista dall'art. 34 cpv. 1 LST.

In data 3 marzo 2015 ha perciò chiesto l'autorizzazione di procedere in tal senso al Dipartimento del territorio, nell'intento di risolvere in tempi brevi l'incertezza di interpretazione dell'art. 49 NAPR.

Il Dipartimento, per il tramite della competente Sezione dello sviluppo territoriale (SST), il 17 aprile 2015 ha per contro risposto negativamente alla richiesta del Municipio, ritenendo che la modifica dell'art. 49 cpv. 2 NAPR «*interessa di fatto tutti i proprietari degli stabili siti sul vostro territorio comunale* [N.B.: in effetti solo quelli delle case monofamiliari], *dunque una cerchia di persone che va oltre quanto stabilito dal citato art. 34 Lst*» ("numero limitato di persone"), che per giurisprudenza è stato fissato ad una ventina al massimo.

Di conseguenza, si è reso necessario allestire una variante di PR secondo la procedura ordinaria (art. 25-26-27 LST).

5. LE RISULTANZE DELL'ESAME PRELIMINARE E DELLA PROCEDURA DI INFORMAZIONE/PARTECIPAZIONE

Il DT si è pronunciato sulla proposta di "Precisazione inerente l'art. 49 NAPR – Limitazione delle residenze secondarie", rilasciando in data 15 ottobre 2015 un esame preliminare "positivo" (cfr. EP Cap. 5, p. 4)

Nell'ambito della procedura di informazione e partecipazione della variante in oggetto, avvenuta mediante pubblico deposito degli atti presso la Cancelleria comunale dal 18 novembre al 17 dicembre 2021 e previo avviso apparso sul F.U. 206/2021 e agli albi comunali, è pervenuta una sola osservazione da parte di privati.

All'osservazione il Municipio ritiene di così rispondere:

Osservazioni da parte di	Sigg. Marco, Luca e Paolo Pedrazzini, Massagno <i>(patr. dall'avv. Stefano Pizzola, Lugano)</i> 16 dicembre 2021
Sintesi Gli istanti presentano l'osservazione in tre punti: <ul style="list-style-type: none">• Manifesta contraddittorietà del principio proposto;• Inopportunità della proposta, in chiara violazione del principio di proporzionalità;• Violazione della garanzia costituzionale della proprietà. <u>A. Manifesta contraddittorietà del principio proposto</u> Il rapporto di pianificazione sembra affrontare due obiettivi distinti e contraddittori: da una parte spiegare come la disposizione andrebbe applicata alle case unifamiliari, dall'altra, invece, come la stessa verrebbe ad escludere dal proprio ambito di applicazione proprio queste ultime. Per questo motivo, la disposizione andrebbe totalmente rivista, e la stessa dovrebbe meglio chiarire quali sono gli intenti che si prefissa, dato come, così come è formulata, rischierebbe di creare ulteriore confusione e non certamente di dissiparla. <u>B. Inopportunità della proposta, in chiara violazione del principio di proporzionalità</u> Considerato quanto riportato nello stesso rapporto di pianificazione, la disposizione andrebbe, perché possa essere così mantenuta, interpretata nel senso di non poter essere applicata alle case unifamiliari, e rivolta unicamente alle case bifamiliari, dove uno solo dei due appartamenti potrebbe essere adoperato quale avente destinazione secondaria. Tuttavia, sembrerebbe piuttosto, che il Municipio, introducendo questa "precisazione", si propone di impedire alle case unifamiliari adoperate quali abitazione primarie di modificare definitivamente la loro destinazione in secondaria. Tale intento è del tutto inopportuno e non sorretto da alcun concreto e serio interesse pubblico. Lo stesso anzi, se realizzato, avrebbe conseguenze del tutto deleterie, in quanto cagionerebbe una gravissima ed ingiustificata perdita per ciascun proprietario di una casa unifamiliare che volesse lasciare il territorio	

comunale, e a cui sarebbe impedito di adoperare quale abitazione secondaria la propria casa, con la conseguenza che, qualora non potesse o volesse più risiedervi, la stessa rimarrebbe vuota, proprio ciò che la Legge sulle abitazioni secondarie, in virtù della quale la norma e la sua modifica è presentata, si propone di evitare.

Approvare tale modifica significherebbe pertanto impedire a tutti i proprietari di abitazioni unifamiliari di utilizzare la propria casa quale abitazione secondaria. Ciò che equivale ad imporre una rinuncia ed una conseguente perdita economica per tutti i proprietari di tali immobili, indefinibile.

Nessun interesse pubblico può dirsi tutelato dalla stretta applicazione del limite del 50% di SUL complessiva dell'edificio. Il diniego del cambio di destinazione che conseguirebbe dall'approvazione e dalle conseguenti eventuali domande di rilascio di una licenza edilizia sarebbe peraltro manifestamente contrario all'art. 5 cpv. 2 Cost. ed in particolare in violazione del principio costituzionale della proporzionalità.

C. Violazione della garanzia costituzionale della proprietà

Qualora la proposta di modifica dell'art. 49 NAPR dovesse essere approvata, l'esecutivo comunale avrebbe concretizzato una restrizione inammissibile della garanzia costituzionale della proprietà di cui all'art. 26 Cost.

Qualora la prospettata modifica delle NAPR fosse approvata, il testo della stessa costituirebbe di per sé una base legale, perseguente, quantomeno formalmente, un interesse pubblico.

Tuttavia, non vi è chi non veda come l'eventuale diniego di rilascio di una licenza edilizia volta a consentire il cambio di destinazione di un'abitazione ad uso primario in uso secondario, costituirebbe una palese violazione del principio della proporzionalità.

Imporre a tutti i proprietari di abitazioni unifamiliari di adoperare la propria abitazione quale avente destinazione ad uso primario, senza che, peraltro, sia neppure stato sfiorato il limite che lo stesso art. 49 NAPR si prefigge di tutelare, certamente li sfavorisce in maniera del tutto arbitraria.

La limitazione che imporrebbe l'approvazione di tale modifica non sarebbe dunque ragionevolmente esigibile.

Nel caso in cui la "precisazione" venisse ad essere adottata, gli osservanti si riservano, ad ogni modo, di presentare una richiesta d'indennità a fronte dell'eventuale espropriazione materiale che dovesse conseguire dall'approvazione della modifica della NAPR e/o dal possibile diniego del rilascio di una licenza edilizia volta a consentire il cambiamento di destinazione della loro villa unifamiliare da primaria a secondaria.

Gli istanti richiedono:

In via principale:

Le varianti al Piano Regolatore di Massagno, variante NAPR concernente l'art. 49 (precisazione) – Limitazione delle residenze secondarie – è annullata nella sua forma attuale.

In via subordinata:

Le parti sono convocate ad un'udienza di conciliazione col lodevole Municipio del Comune di Massagno.

Risposta del Municipio

Il Municipio ritiene di dover sottolineare che l'art. 49 NAPR è già in vigore dal 1997 e che la proposta di variante si limita a precisare la SUL massima complessiva che può essere destinata a residenza secondaria, la quale non può superare il 50% per edificio considerato. Con la precisazione all'art. 49 non sono messe in discussione né le ragioni né le soluzioni per limitare le residenze secondarie nel comune di Massagno.

Nel merito delle contestazioni sollevate dagli istanti, il Municipio risponde:

ad 6. (cfr. sintesi al punto A. Manifesta contraddittorietà del principio proposto)

Attualmente, il tenore dell'art. 49 cpv. 2 NAPR potrebbe prestarsi, contrariamente all'intenzione del legislatore comunale, ad essere interpretato nel senso che sia permesso l'uso di abitazioni monofamiliari quali abitazioni secondarie.

La variante in oggetto si prefigge di precisare la volontà comunale, escludendo la possibilità di usare le abitazioni monofamiliari quali abitazioni secondarie.

A tal fine, la variante prevede di completare l'art. 49 cpv. 2 NAPR come segue: *"in ogni caso la SUL destinata a residenza secondaria non può superare il 50% della SUL complessiva dell'edificio"*.

Il principio proposto non è contraddittorio.

ad 7 e 8. (cfr. sintesi ai punti B. Inopportunità della proposta, in chiara violazione del principio di proporzionalità e C. Violazione della garanzia costituzionale della proprietà)

Come detto, si tratta di una variante che intende specificare la volontà del legislatore comunale all'interno di una regolamentazione attualmente già in vigore, il cui scopo è di consentire una presenza nettamente minoritaria delle residenze secondarie in rapporto al totale delle abitazioni ubicate sul territorio giurisdizionale di Massagno.

La precisazione oggetto della variante è sorretta da sufficiente interesse pubblico ed è proporzionale allo scopo.

Eventuali pretese espropriative, le quali esulano dalla presente procedura, sono contestate.

Sulla base di quanto espresso, il Municipio ribadisce la variante senza modifiche.

6. PROCEDURA

La documentazione della variante di PR è stata inviata in data 26 giugno 2015 al Dipartimento del territorio - Ufficio della pianificazione locale con la richiesta di esame preliminare ai sensi dell'art. 25 cpv. 2 LST.

L'esame preliminare dipartimentale è stato rilasciato il 15 ottobre 2015 con esito "positivo".

La procedura informativa e partecipativa (art. 26 LST) è stata effettuata nel periodo dal 18 novembre al 17 dicembre 2021. È stata inoltrata una sola osservazione, alla quale il Municipio ha risposto (vedi cap. 5).

Il presente documento definitivo, dopo l'approvazione del Municipio, verrà inviato al Consiglio comunale unitamente al MM per la sua adozione e successivamente pubblicato ai sensi dell'art. 27 LST, con possibilità di ricorso al Consiglio di Stato (art. 28 LST).

Per la Studi Associati sa:

Stefano Wagner

Lugano, 16 novembre 2023