

3546

AMBIENTE

MESSAGGIO

concernente i ricorsi di seconda istanza contro la pubblica  
utilità della variante alle norme di attuazione del piano  
regolatore (PR) di Paradiso

del 19 dicembre 1989

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

vi presentiamo le osservazioni del Consiglio di Stato relative ai ricorsi di seconda istanza interposti nella procedura di approvazione del nuovo art. 21 ter delle norme di attuazione del piano regolatore (PR) di Paradiso.

In virtù degli art. 21 e 22 cpv. 2 della legge edilizia del 19 febbraio 1973 (LE) l'approvazione di un PR compete al Consiglio di Stato, la cui decisione, sotto il profilo della pubblica utilità, può essere censurata presso il Gran Consiglio che decide in ultima istanza.

Nel caso concreto questo Consiglio con risoluzione n. 4010 del 31 maggio 1989 ha approvato il nuovo art. 21 ter delle NAPR del Comune di Paradiso, tendente a disciplinare la destinazione degli edifici d'abitazione.

Contro la suddetta decisione sono pervenuti i seguenti ricorsi:

1. - Christian Zutter, Belp  
- Kurt Bieri, Belp  
- Hans Vaterlaus, Münsingen  
- Otto Lüthi, Gümliigen  
- Ernst Aeberhard's Söhne & Cie, Società in accomandita con sede in Münsingen  
- Constur AG, Greng  
(studio legale Tettamanti-Spiesso & Associati, Lugano)
2. Rischa Immobilien AG, Paradiso  
(studio avv. De Pietri & Martinola, Lugano)
3. Esplanade Handels u. Immobilien Anstalt, Schaan e Paradisos A-B-C-D-E-F-G, Paradiso  
(avv. Mario Guglielmoni, Viganello)

Ciò premesso, nel merito dei singoli ricorsi si osserva:

Con i 3 ricorsi allegati vengono per l'essenziale impugnati gli argomenti già sollevati nei ricorsi decisi dal Consiglio di Stato quali la procedura, la base legale, l'interesse pubblico, la libertà di commercio e d'industria, la buona fede la parità

di trattamento e la conformità al diritto civile federale. Visto che questi ricorsi, esaminati singolarmente, hanno tutti origine da un medesimo fatto e tendono tutti ad uno stesso fine, lo scrivente Consiglio di Stato ritiene giustificato riunirli, formulando per tutti le seguenti considerazioni generali.

Sono pure proposte successivamente anche alcune argomentazioni particolari a contestazioni che traggono origine dalla situazione specifica dei ricorrenti. Questi aspetti sono trattati individualmente dopo le considerazioni generali seguenti.

## 1. Considerazioni generali

La Sezione pianificazione urbanistica già nel febbraio 1983 ha conferito all'avv. Emilio Catenazzi, il compito di elaborare un parere giuridico riguardante le zone edificabili riservate alle residenze primarie. Questo parere venne consegnato in data 3 agosto 1983. Nel frattempo diversi Comuni preoccupati per il proliferare delle residenze secondarie si erano rivolti all'autorità cantonale chiedendo consulenza sul modo di poter disciplinare legalmente questo problema.

Nella seduta del 1° luglio 1987 il Consiglio comunale di Paradiso, ha deciso l'adozione dell'art. 21 ter della NAPR qui contestato, tendente a disciplinare la destinazione degli edifici d'abitazione.

Si deve segnalare che altri Comuni hanno ritenuto giunto il momento di disciplinare le residenze secondarie. A titolo informativo si rileva che nel Circondario del luganese 25 Comuni hanno in vigore disposizioni che disciplinano la residenza secondaria e altri 12 Comuni hanno adottato o hanno allo studio queste disposizioni.

La Sezione della pianificazione urbanistica constatato che la necessità del vincolo di destinazione per residenza primaria è diventato oggetto di dibattito pubblico in molti Comuni, ha emanato il documento "bollettino n. 5", "Pianificazione locale, il vincolo di destinazione per residenze primarie" nel quale sono contenute informazioni di carattere tecnico-pianificatorio, giuridico, nonché indicazioni sull'introduzione pratica di una normativa nei piani regolatori, con un commento e con allegato il citato parere dell'avv. Catenazzi.

Si richiama pure la perizia del marzo 1986 allestita all'avv. dott. Stefano Ghiringhelli "Possibilità pianificatoria per il disciplinamento delle residenze secondarie" per conto del Dipartimento federale di giustizia e polizia.

Il problema delle residenze secondarie era stato illustrato nella proposta preliminare di piano direttore (PD) ed è ripreso nuovamente in forma più dettagliata nel progetto di PD maggio 1986 e nel piano direttore cantonale adottato dal C.d.S. nel corso del 1989.

Nella proposta preliminare di PD si evidenzia che i 31'745 alloggi in residenza secondaria rappresentano circa il 23% dell'intero parco alloggi del Cantone. Nel PD 1989, tra gli obiettivi pianificatori cantonali, si cita, in materia di insediamenti la limitazione delle residenze secondarie quando il loro numero e la loro concentrazione creassero tensioni sul mercato dell'alloggio o impedissero il raggiungimento degli obiettivi del piano regolatore (cfr. A.10.g, pag. III.25).

## 2. Considerazioni particolari

Nel merito dei singoli ricorsi e per quanto attiene alle argomentazioni ricorsuali particolari che non trovano diretta risposta nelle considerazioni generali si osserva quanto segue.

### 2.1 Ricorso n. 1 - Christian Zutter e liteconsorti

Nelle considerazioni di merito in particolare i ricorrenti osservano quanto segue.

#### Punto 4

Le gravi restrizioni previsto dall'art. 21 ter porteranno a medio termine ad una irreparabile inibizione del futuro sviluppo generale di un Comune che ha una forte vocazione turistica.

#### Ad 4

A questo proposito si rileva che il Comune non intende in nessun modo inibire la propria vocazione turistica tanto è vero che il PR prevede due specifiche zone destinate anche alle costruzioni a carattere turistico (vedi zona CR7b - art. 30 e RSL - art. 35) come pure promuove la costruzione, l'ampliamento e la sistemazione degli alberghi tramite abbuoni dell'I.s. (vedi art. 21 bis). Infatti il Comune di Paradiso ha sempre riconosciuto il notevole interesse insito nelle strutture turistiche di tipo affittuale quali alberghi, pensioni, ecc.. Diverso è invece il caso delle residenze secondarie il cui interesse turistico è giudicato secondario e comunque subordinato a quello della tutela e della promozione della residenza primaria. Poco attendibile è la tesi ricorsuale secondo cui la limitazione delle residenze secondarie comporterà un'arresto dello sviluppo comunale. Infatti negli altri Comuni dell'agglomerato di Lugano in cui sono state introdotte analoghe limitazioni non si è manifestato in modo tangibile quanto paventato dai ricorrenti. Oltre a ciò occorre rilevare che la scelta dello sviluppo insediativo indefinito non può essere data quale obiettivo acquisito; un Comune deve poter scegliere il modello di sviluppo che

meglio gli aggrada, anche quello della "non crescita quantitativa" o di una crescita "limitata e mirata".

#### Punto 5

Una perizia di carattere economico indicante l'incidenza della norma sulla vitalità del settore immobiliare potrebbe dimostrare ripercussioni negative in termini economici e quindi documentare la carenza di pubblica utilità.

#### Ad 5

In merito a questa argomentazione si rinvia a quanto già indicato al punto ad 4.

#### Punto 6

La norma è carente di proporzionalità nella misura in cui non permette di raggiungere lo scopo previsto (favorire la residenza primaria) ed anzi determinerà un aumento delle pigioni.

#### Ad 6

A mente dello scrivente Consiglio queste considerazioni non documentate sono prive di fondamento. Infatti una diminuzione della domanda di alloggi non può portare, in virtù di leggi economiche ben note, ad un aumento delle pigioni. D'altro canto non è nemmeno pensabile, con il nostro ordinamento pianificatorio, di poter aumentare illimitatamente l'offerta di alloggi; quindi la misura praticata dal Comune appare la più idonea. Lo scrivente Consiglio non ritiene inoltre di addentrarsi nel merito delle proposte di concessione di sgravi fiscali o delle non meglio precisate facilitazioni legali a favore delle residenze primarie in quanto questo genere di scelta compete al solo Comune in virtù dell'autonomia di cui gode.

#### Punto 8

Nel merito dei singoli cpv. costituenti dell'art. 21 ter:

- a) il cpv. 1 non considera le esigenze del personale non stagionale del settore terziario che necessita di alloggio nel Comune;
- c) il cpv. 3 è ritenuto ambiguo nella misura in cui non permette di capire se con "riattamento" si intendono le opere di rinnovamento ed ampliamento o anche i lavori di mera manutenzione;
- d) il cpv. 6 è carente della clausola di deroga nel caso in cui la conservazione della residenza primaria comporti

per il proprietario un sacrificio economico palesemente eccessivo.

#### Ad 8

- a) non è dato di capire a quali specifiche situazioni i ricorrenti si riferiscano. A detta del Municipio non sembra comunque essere un fenomeno conosciuto. In ogni caso nulla impedisce a detti signori di prendere il domicilio nel Comune di Paradiso;
- c) nella misura in cui le norme comunali sono silenti sulla definizione dei termini di "riattamento" di "rinnovamento", "ampliamento", ecc., per gli stessi fanno stato le definizioni date dalla legislazione cantonale. A questo proposito il DEPT indica chiaramente agli art. 11 e seg. il significato da attribuire a tale terminologia. Inoltre l'art. 37 cpv. 1 lett. d) del RALE esplicita che non sono soggetti ad alcun permesso i lavori di ordinaria manutenzione che non modificano né l'aspetto esterno né la destinazione dei fondi;
- d) la mancata definizione di questa deroga è stata specificatamente voluta dal Comune a ragione della particolarità del mercato immobiliare di Paradiso che dovrebbe evitare l'insorgere di situazioni quali quelle paventate dai ricorrenti.

## 2.2 Ricorso n. 2 - Rischa Immobilien AG

Nelle considerazioni di merito la ricorrente osserva quanto segue:

### Punto 5.1 a)

Nel contestare l'interesse pubblico rileva tra l'altro che non è provata l'asserzione secondo cui gli appartamenti sfitti sono accessibili solo a persone con reddito elevato.

### Ad 5.1 a)

Questa affermazione contenuta a pag. 14 del decreto qui impugnato è fondata su di un'analisi capillare della sostanza immobiliare comunale eseguito dal Municipio esaminando edificio per edificio.

Il C.d.S. non ha ragione di dubitare dell'analisi del Municipio il quale aveva a disposizione tutti i dati e le informazioni necessarie per un apprezzamento oggettivo, quali la perfetta conoscenza della natura di ogni edificio, i valori di stima degli edifici, e quelli degli appartamenti in P.P.P., ecc..

### Punto 5.1 b)

Nella misura in cui l'art. 21 ter persegue scopi di politica sociale estranei ai disposti degli art. 15 e 16 LE risulta carente di base legale.

### Ad 5.1 b)

Nel Cantone Ticino la pianificazione del territorio è retta non solo dalla legge edilizia, ma anche dalla legge federale sulla pianificazione del territorio del 22 giugno 1979 (LPT).

Secondo l'art. 3 di quest'ultima legge è necessario che gli insediamenti siano strutturati secondo i bisogni della popolazione e pure limitati nella loro estensione.

Questo principio è norma direttamente applicabile e pertanto integra i disposti della legislazione edilizia cantonale. Nella misura in cui la LE non stabilisce un elenco esaustivo delle zone di utilizzazione ed affida principalmente ai Comuni la competenza di definire l'estensione ed la destinazione delle aree insediative, la disciplina della residenza secondaria in esame risulta sorretta da una sufficiente base legale.

Va pure a questo proposito annotato che il TF ha già avuto modo di rilevare che la regolamentazione dell'uso degli edifici a scopo sociale non può realizzarsi che per mezzo di istituti giuridici nuovi o rinnovati (DTF 99 Ia 616/617 e riferimenti). Ciò è quanto hanno fatto numerosi Comuni Ticinesi operando sulla base della LE (art. 15 cpv. 1 lett. a) in particolare) e sulla LPT.

### Punto 5.2

L'intenzione del Comune di avvalersi del permesso di costruzione per autorizzare il cambiamento di destinazione di un appartamento già edificato da residenza primaria a residenza secondaria è contraria alla sicurezza del diritto. L'uso del permesso di costruzione per contratti di locazione è assolutamente improprio ed estraneo alle finalità dello stesso.

### Ad 5.2

L'art. 35 cpv. 1 lett. f) RALE esplicita che sono soggetti a permesso "il cambiamento di destinazione degli edifici esistenti indipendentemente dall'esecuzione di lavori di adattamento".

Quanto previsto dal Comune di Paradiso risulta pertanto sorretto da una chiara base legale.

## 2.3 Ricorso n. 3 - Esplanade H.I.A e Paradis A-B-C-D-E-F-G

Nelle considerazioni di merito le ricorrenti osservano quanto segue.

### Punti 2 e 3

Le ricorrenti sono al beneficio di due licenze edilizie, la prima del '73 e la seconda dell'84 che costituisce una variante del progetto originale, per la costruzione di un complesso residenziale-commerciale comprendente anche 70 appartamenti.

Esse rilevano che loro scopo dichiarato era quello di vendere gli appartamenti realizzati con standard di lusso, come residenze secondarie. Ne fanno prova la domanda e la licenza edilizia del 1984 - anteriore alla norma qui contestata -. Esse rivendicano pertanto il diritto di poter utilizzare l'immobile in questione come autorizzato dalla licenza di costruzione.

### Ad 2 e 3

Dalla documentazione comprendente la domanda di costruzione, l'autorizzazione cantonale e la licenza edilizia comunale non si rileva esplicitamente l'intenzione delle ricorrenti di destinare i 70 appartamenti alla residenza secondaria. Solo nel formulario "Domanda di costruzione" a pag. 2 nella descrizione dei lavori e del loro costo preventivo è stata indicata con una crocetta la destinazione degli appartamenti sia a residenza primaria, sia a residenza secondaria. Il formulario non dà però la possibilità di determinare in che proporzione le due destinazioni fossero previste. Ciò poiché l'intero volume e costo della costruzione è stato indicato nel campo riservato alla "residenza primaria".

Fatte queste premesse a solo titolo di chiarimento lo scrivente Consiglio ritiene che la domanda dei ricorrenti esuli dalla presente procedura ricorsuale. Si tratta infatti di un concreto caso di applicazione della norma che i ricorrenti potranno impugnare qualora la decisione del Municipio non fosse quella da loro auspicata.

### Punto 4

La nozione di abitazione esistente dev'essere determinata in riferimento al momento della concessione del permesso di costruzione e non da quello in cui la costruzione viene terminata.

### Ad 4

Anche questa considerazione non risulta pertinente alla presente procedura ricorsuale in quanto trattasi di un problema di applicazione. La distinzione fatta dalla norma tra nuove costruzioni e costruzioni esistenti non è contestata.

Punto 6

La norma contestata è lacunosa nella misura in cui non definisce il termine di "edificio".

Ad 6

Si rinvia alle osservazioni del Municipio nelle quali si esplicita il significato attribuito al termine "edificio".

Concludendo in risposta alle argomentazione dei ricorrenti, si richiamano oltre a quanto sopra le osservazioni esposte alle pag. 3 + 5 e 7 + 9 della risoluzione, nonché i citati pareri dell'avv. Catenazzi e qui impugnata perizia dell'avv. Ghiringhelli.

Per i motivi esposti si propone la reiezione dei ricorsi.

Vogliate gradire, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, G. Buffi  
p.o. Il Cancelliere, A. Crivelli