

TI_GERICHTE 90.1995.78 vom 29. August 1996

TI Tribunale d'appello, 1996-08-29, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.1995.78

FR: TI_GERICHTE 90.1995.78 du 29 août 1996

IT: TI_GERICHTE 90.1995.78 del 29 agosto 1996

Regeste

Sentenza o decisione senza scheda

Erwägungen

E. 31

bis NAPR:ABITAZIONI A CARATTERE PRIMARIO E SECONDARIO

Scopi 1. Le presenti disposizioni intendono:

- favorire un insediamento residenziale primario nel Comune
- salvaguardare l'identità socio- culturale del Comune
- contenere la lievitazione dei costi dei servizi e delle infrastrutture, nonché quella dei prezzi del mercato immobiliare provocato dall'insedia-

mento residenziale secondario.

Definizioni omissis

Indici 3. La percentuale massima della SUL ammessa per i singoli fondi, che può essere destinata alla residenza secondaria è la seguente:

ZONA NV	50%	ZONA R3	30%
ZONA NN	30%	ZONA R2a	50%
ZONA RCA	25%	ZONA R2b	50%
ZONA R5	20%	ZONA RP2	50%
ZONA R4	25%		

In caso di mancato sfruttamento del fondo, fa stato la SUL integrale effettivamente realizzata.

Nelle zone R2a, R2b e RP2, i limiti indicati non si applicano alle realizzazioni monofamiliari sopra fondi con una superficie superiore a mq

Deroghe 4. a) Deroghe possono essere concesse dal Municipio quando

l'uso dell'abitazione a scopo di
residenza secondaria non

compromette le finalità
perseguite dalle

presenti norme o

è giustificato da interessi
preponderanti.

b) Abitazioni a scopo di residenza

primaria possono essere
utilizzate a scopo di residenza
secondaria dai loro proprietari, a
condizione che siano stati

Comune negli
precedenti il

domiciliati nel
ultimi 5 anni
cambiamento di destinazione.

indipendentemente
anni di

Analogo diritto compete ai
discendenti e al coniuge
superstite,
dal numero degli

domicilio, in caso di morte del
proprietario.

Ripristino 5. Le abitazioni utilizzate a scopo di

residenza secondaria
al momento dell'entrata in vigore
delle presenti disposizioni

caso di

possono continuare ad essere
utilizzate a tale scopo da parte
degli attuali utenti. In
cambiamento dell'utente

(alienazione, rilocalazione, ecc.),

nella
rispettati i

devono essere destinate alla
residenza primaria
misura in cui non sono
limiti indicati dal cpv. 3, a meno
che vengano utilizzate a scopo di

proprietari, dei loro
coniuge

residenza secondaria da parte
degli attuali
discendenti, o del
superstite, in caso di morte del
proprietario.

Ampliamenti e

6. Costruzioni ad uso di residenza

secondaria che non rispettano i
limiti indicati dal cpv. 3, possono di
principio essere ampliate e

trasformate.

Ampliamenti e trasformazioni che

comportano l'insediamento di nuove

unità d'abitazione, sono tuttavia autorizzati soltanto se le nuove unità d'abitazione sono destinate alla residenza primaria.

Cambiamento di destinazione
l'art. 36
Regolamento di applicazione edilizia.

7. Il cambiamento di destinazione è soggetto a notifica giusta del della legge

Il cambiamento dell'uso costituisce un cambiamento di destinazione.

Norma transitoria

8. Le presenti norme entreranno in funzione decorsi i termini di ricorso e referendum e saranno immediatamente applicabili.

Entro 6 mesi dall'entrata in vigore il Municipio allestisce il catasto delle abitazioni.

La risposta al considerando seguente.

La contestata risoluzione dev'essere quindi annullata.

Per questi motivi,

dichiara e pronuncia

Tribunale della pianificazione del territorio

Il presidente

Il segretario

E. 38

cpv. 3 lett. b. LALPT, la mancanza di legittimazione ricorsuale in prima istanza, ancorché lì non rilevata, esclude il diritto di passare alla seconda. Tocca all'autorità ricorsuale superiore verificare d'ufficio se questo presupposto era adempiuto già nell'istanza precedente, dichiarando irricevibile in caso contrario l'impugnativa dell'Associazione svizzera inquilini, Federazione della Svizzera italiana (cfr. Kölz/Häner, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 1993, p. 111). Per questi motivi la legittimazione ricorsuale dev'essere negata. 3. Omissione dell'informazione alla popolazione I ricorrenti lamentano la violazione dell'obbligo di informare la popolazione sugli scopi e sviluppi della pianificazione nonché di provvedere ad una sua adeguata partecipazione al processo pianificatorio ai sensi dell'art. 4 cpv. 1 LPT, per non avere il Municipio presentato al pubblico la variante in contestazione prima che il Consiglio comunale la adottasse. La giurisprudenza federale ravvisa due distinti momenti nel processo pianificatorio: la formazione della volontà politica, da un lato (pianificazione in quanto atto politico dello Stato) e la protezione giuridica, dall'altro. Quest'ultima è garantita, giusta l'art. 33 cpv. 2 LPT, contro le decisioni e i piani di utilizzazione (PR) fondati sulla legge e sulle sue disposizioni di applicazione cantonali e federali. La partecipazione della popolazione al processo pianificatorio e per cominciare la sua informazione sugli scopi e sviluppi della pianificazione, cui le autorità devono provvedere a norma dell'art. 4 LPT, è essenzialmente finalizzata alla formazione della volontà politica. Come tale non rientra nel

campo applicativo dell'art. 33 LPT. Non è dunque dato ricorso contro la mancata partecipazione della popolazione o una sua carente informazione, se non nella misura in cui ciò violi nel contempo il diritto di essere sentito, garantito dall'art. 4 Cost e quindi protetto giuridicamente (cfr. DTF 111 Ia 168/69, 114 Ia 233 ss). Dall'art. 4 Cost. è tuttavia unicamente deducibile l'obbligo delle autorità comunali e cantonali di prendere in esame le obiezioni sollevate in procedure di opposizione o di ricorso (o di omologazione), non quelle presentate in uno stadio precedente, dedicato alla formazione della volontà politica, consacrata poi nel PR con la sua adozione da parte dell'organo competente. Poiché, dunque, il diritto di partecipare non è garantito al di là del diritto di essere sentito, se la violazione del secondo è sanata non rimane spazio per dolersi della disattenzione del primo. E' quanto avviene quando contro la decisione inficiata da simile vizio è dato ricorso al Consiglio di Stato, nel cui ambito il ricorrente può esporre le sue ragioni ad un'autorità munita di pieno potere cognitivo, conformemente all'art. 33 cpv. 3 LPT. Analogamente, allorché il Consiglio di Stato ha adottato una modifica d'ufficio, sicché il tribunale interviene come unica istanza e deve giudicare con piena cognizione in applicazione del citato art. 33 cpv. 3 LPT. Non diversamente quando i fatti sono incontestati e il tema litigioso verte unicamente su questioni di diritto, sulle quali la cognizione del tribunale è istituzionalmente piena. (Cfr. sul tema DTF 111 Ia 168/69, 114 Ia 233 ss).

4. Mancata presentazione al Dipartimento per l'esame preliminare A norma dell'art. 33 LALPT (nella versione vigente al momento dell'adozione della variante) il municipio deve sottoporre al Dipartimento per una verifica d'ordine generale il progetto di piano regolatore (ora, con la modifica del 6.2.1995, "una semplice proposta d'indirizzo del piano"). Il dipartimento si esprime in particolare (oggi: "esclusivamente") sulla congruenza con gli obiettivi della pianificazione del territorio e sul coordinamento con il piano direttore e le pianificazioni dei Comuni vicini. Il Municipio informa quindi la popolazione sulla proposta di piano e sull'esito dell'esame preliminare e della consultazione. Il Municipio di _____ ha omesso di sottoporre al dipartimento l'intenzione di abrogare l'art. 31 (bis) NAPR. Il Consiglio di Stato prende atto, senza commentarlo, dell'inadempimento. Nelle proprie osservazioni il comune ritiene inutile l'esame preliminare trattandosi di abolire una normativa e non di crearne una nuova. L'argomento non ha pregio. Il fenomeno delle residenze secondarie ha notoriamente una portata che travalica lo stretto ambito comunale e investe l'intera regione. La lotta contro un'eccessiva proliferazione delle residenze secondarie fa parte degli obiettivi del PD, un gran numero di comuni l'ha prevista nel suo PR ed è importante per l'autorità cantonale potersi esprimere prima che la desistenza di un comune possa comprometterne l'efficacia. Fa parte di quel coordinamento tra le pianificazioni dei diversi comuni e quella cantonale che giustamente l'art. 33 LALPT esige venga intrapresa all'inizio del processo pianificatorio, quando se ne può meglio definire l'indirizzo e correggere gli eventuali errori d'impostazione. L'inadempimento di questo atto pianificatorio è dunque giustamente stigmatizzato nell'atto ricorsuale. La sua gravità non appare tuttavia tale, in concreto, da comportare l'annullamento della variante, come postulato dal ricorrente. Malgrado l'omissione il Consiglio di Stato ha potuto prendere partitamente posizione sulla variante, sentiti gli stessi servizi che avrebbero dovuto esprimersi in sede di esame preliminare. Se la popolazione non è stata informata già a quello stadio lo fu poi con la pubblicazione della variante, con la possibilità per ogni cittadino e interessato di impugnarla esponendo i motivi del suo dissenso. Come esposto al considerando precedente l'art. 33 LPT non offre una protezione che vada oltre il diritto di essere sentito, qui garantito in quella misura. Che il Consiglio di Stato, dopo aver ampiamente sviluppato nella sua risoluzione le ragioni che

militano a favore di una regolamentazione delle residenze secondarie, ne abbia nondimeno approvato l'abrogazione in nome dell'autonomia comunale, è questione di merito e non di ordine.

5. autonomia comunale Il comune gode di autonomia in quelle materie che il diritto cantonale o federale non regola esaurientemente, ma lascia in tutto o in parte alla regolamentazione del comune, conferendogli una notevole latitudine decisionale (DTF 115 Ia 44). Il comune ticinese usufruisce di questa autonomia in materia di pianificazione del territorio (art. 1 LE 73, art. 24 LALPT; DTF inedita 21 novembre 1990 in re comune di Brissago). L'autonomia non è però assoluta. Giusta l'art. 33 cpv. 3 lett. b) LPT il diritto cantonale deve garantire il riesame completo del PR da parte di almeno un'istanza. Nel Cantone Ticino l'autorità competente è, a norma dell'art. 37 LALPT, il Consiglio di Stato, che decide i ricorsi ed approva il PR con pieno potere cognitivo. Ciò significa controllo non solo della legittimità ma pure dell'opportunità delle scelte pianificatorie comunali. A contemperare l'estensione di tale controllo con l'autonomia riconosciuta al comune interviene il principio dell'art. 2 cpv. 3 LPT : Le autorità incaricate di compiti pianificatori badano di lasciare alle autorità loro subordinate il margine d'apprezzamento necessario per adempiere i loro compiti. Il Consiglio di Stato non può, dunque, semplicemente sostituire il proprio apprezzamento a quello del comune, ma deve rispettarne il diritto di scegliere tra più soluzioni adeguate quella ritenuta più opportuna. Il Consiglio di Stato non può però limitarsi a intervenire nei soli casi in cui la soluzione comunale non poggi su alcun criterio oggettivo, sia manifestamente insostenibile. Deve al contrario rifiutare l'approvazione di quelle soluzioni che disattendono i principi e gli scopi pianificatori fondamentali del diritto federale o non danno loro sufficiente attuazione. Se l'autorità di approvazione esige dal comune, per motivi oggettivi, di porre il PR in consonanza con l'ordinamento giuridico, il comune invocherà invano la lesione della sua autonomia (DFT 116 Ia 226 seg. consid. 2a; Alfred Kuttler, Zum Schutz der Gemeindeautonomie in der neueren bundesgerichtlichen Rechtsprechung, in Rep. 1991, pag. 45 seg., in part. 55) 6. Modifica del piano regolatore L'abrogazione dell'art. 31 bis NAPR costituisce una variante del PR e pone preliminarmente il problema delle condizioni alle quali è lecito modificare questo strumento della pianificazione territoriale. Va subito premesso che per la sua stessa funzione di sintesi e di coordinamento il PR deve fare i conti con un complesso di fattori in costante trasformazione. La situazione di fatto può evolvere, il quadro legislativo modificarsi, le previsioni rivelarsi errate. Si pone dunque con una certa frequenza l'esigenza di adattare il piano alle mutate circostanze e conoscenze: come ogni strumento pianificatorio moderno, il PR dev'essere flessibile e dinamico (cfr. DTF 21.10.1993 in re S.X. c. TA BS: " Die Raumplanung ist ein zielbewusstes und zukunftsgerichtetes, der Koordination raumwirksamer Aufgaben und der Ordnung der Bodennutzung dienendes Verfahren mit dynamischem, nicht statischem Verfahren. Zielvorstellungen können angepasst werden. Nutzungspläne können und müssen - unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Rechtssicherheit - an veränderte Verhältnisse angepasst werden ", dando ragione all'asserto ciceroniano che "nihil est simul inventum et perfectum"). Ricordiamo che la stessa garanzia della proprietà sancita dall'art. 22ter Cost. non mette al riparo da cambiamenti del diritto, il proprietario dovendo sempre fare i conti con quest'eventualità, specie in materia di PR. Non può pretendere che il suo fondo rimanga sempre attribuito alla stessa zona o più generalmente che il regime pianificatorio rimanga immutato: piano e realtà devono all'occorrenza essere posti in consonanza (120 Ia 232, 119 Ia 372, 118 Ia 514, 118 Ib 42, 116 Ia 235, 116 Ib 187, 114 Ia 33, 113 Ia 455, 109 Ia 114). D'altra parte, proprio perché strumento di pianificazione, il PR deve far prova di sufficiente stabilità: deve fornire ai

privati e all'ente pubblico una base previsionale sicura, che permetta loro di pianificare con opportuno anticipo e per un arco di tempo ragionevole i rispettivi investimenti (DTF 120 Ia 231/32, 119 Ib 480 consid. 5c, 114 Ia 32 consid. 6, 109 Ia 113 consid. 3). La stessa sicurezza del diritto (derivi essa dall'art. 4 Cost. o costituisca un principio costituzionale non scritto, in realtà già richiesta dalla sua stessa natura e funzione) esige che si possa fare affidamento su una certa stabilità del piano (DTF 119 Ib 486, 114 Ia 33; Moor, Droit administratif, I. vol. 2.a ed. pag. 32). Questo fattore dev'essere tenuto in debito conto nella ponderazione degli interessi che occorre intraprendere prima di ogni atto pianificatorio di qualche importanza, segnatamente se ne è toccata la proprietà privata. In caso contrario la ponderazione non sarà completa e il diritto risulterà violato. A questi principi si ispira l'art. 21 LPT prescrivendo che i PR siano riesaminati in caso di notevole cambiamento delle circostanze, ma adattati solo se necessario. Sostanzialmente identici i presupposti dell'art 41 LALPT che ammette la modifica del PR, in ogni tempo e con la stessa procedura prevista per l'adozione, se l'interesse pubblico lo esige. 7. Ciò premesso riportiamo qui di seguito testualmente la normativa di cui è contestata l'abrogazione: Art. 31 bis NAPR: A BITAZIONI A CARATTERE PRIMARIO E SECONDARIO Scopi

1. Le presenti disposizioni intendono: - favorire un insediamento residenziale primario nel Comune - salvaguardare l'identità socio- culturale del Comune - contenere la lievitazione dei costi dei servizi e delle infrastrutture, nonché quella dei prezzi del mercato immobiliare provocato dall'insediamento residenziale secondario. Definizioni omissis Indici 3. La percentuale massima della SUL ammessa per i singoli fondi, che può essere destinata alla residenza

secondaria è la seguente:
 ZONA NV 50% ZONA R3 30% ZONA NN 30% ZONA R2a 50% ZONA RCA
 25% ZONA R2b 50% ZONA R5 20% ZONA RP2 50% ZONA R4
 25% In caso di mancato sfruttamento integrale del fondo, fa stato la SUL effettivamente realizzata. Nelle zone R2a, R2b e RP2, i limiti sopra indicati non si applicano alle costruzioni monofamiliari realizzate su fondi con una superficie superiore a mq 700.

Deroghe 4. a) Deroghe possono essere concesse dal Municipio quando l'uso dell'abitazione a scopo di residenza secondaria non compromette le finalità perseguite dalle presenti norme o è giustificato da interessi preponderanti. b) Abitazioni a scopo di residenza primaria possono essere utilizzate a scopo di residenza secondaria dai loro proprietari, a condizione che siano stati domiciliati nel

Comune negli ultimi 5 anni
precedenti il cambiamento di destinazione.

Analogo diritto compete ai
discendenti e al coniuge
superstite,
indipendentemente dal numero degli
anni di domicilio, in caso di morte del
proprietario. Ripristino 5. Le
abitazioni utilizzate a scopo di
residenza secondaria
al momento dell'entrata in vigore
delle presenti disposizioni
possono continuare ad essere
utilizzate a tale scopo da parte
degli attuali utenti. In
caso di cambiamento dell'utente
(alienazione, rilocalazione, ecc.),
devono essere destinate alla
residenza primaria
misura in cui non sono
nella rispettati i limiti indicati dal cpv. 3, a meno
che vengano utilizzate a scopo di
residenza secondaria da parte
degli attuali
proprietari, dei loro discendenti, o del
coniuge superstite, in caso di morte del
proprietario. Ampliamenti e 6.
Costruzioni ad uso di residenza
secondaria che non rispettano i
limiti indicati dal cpv. 3, possono di
principio essere ampliate e
trasformate. Ampliamenti e
trasformazioni che
comportano l'insediamento di nuove unità
d'abitazione, sono tuttavia autorizzati soltanto se
le nuove unità d'abitazione sono
destinate alla
residenza primaria. Cambiamento di 7. Il cambiamento di destinazione è
destinazione soggetto a notifica giusta
l'art. 36 del
Regolamento di applicazione della legge
edilizia. Il cambiamento dell'uso costituisce
un cambiamento di destinazione. Norma
transitoria 8. Le presenti norme entreranno in
funzione decorsi i termini di ricorso
e referendum e saranno
immediatamente applicabili. Entro 6 mesi dall'entrata in

vigore il
allestisce il catasto delle
per cui il disposto è stato abrogato risultano dal messaggio municipale del 27 ottobre 1992 e sono di duplice natura: sostanziale mutamento delle circostanze, gravi difficoltà applicative e costi eccessivi. Dopo aver illustrato le ragioni che indussero ad adottare l'articolo in discorso (spirale ascendente dei prezzi fondiari, rarefazione delle superfici edificabili, aumento dei costi di costruzione, con conseguente aumento delle pigioni) il Municipio rileva che "i presupposti alla base della normativa sono notevolmente cambiati", in particolare per la sopravvenuta crisi edilizia che non solo colpisce quel settore ma si riflette, scompensandola, su tutta l'economia. Ora, avverte l'esecutivo comunale, "non è questo, il momento per l'Ente pubblico di ignorare un aspetto tanto importante." L'altro argomento è che "la norma così come concepita a suo tempo, è risultata di difficilissima applicazione, in quanto la limitazione delle residenze secondarie è riferita alla superficie lorda dei singoli fondi, il che comporta un importante lavoro di controlli e difficoltà negli interventi in caso d'infrazione." I costi per una "completa applicazione" dell'art. 31 sono stati valutati, per il solo allestimento del "catasto delle residenze secondarie" previsto dal cpv. 8, in ca. fr. 500.000. "A questo s'aggiunge il costo di un tecnico a tempo pieno che esegua tutti i controlli necessari, conseguenti ad ogni cambiamento di proprietario o di inquilino." Il rapporto di maggioranza della Commissione delle petizioni concorda con la proposta soppressione dell'art. 31 NAPR notando: 1. che la restrizione fu posta "senza che vi fosse uno studio approfondito, con dati che avrebbero permesso di valutare la situazione in tutte le sue forme"; 2. che la situazione congiunturale è notevolmente cambiata dai tempi del boom economico, quando le restrizioni vennero adottate; 3. che nel frattempo è entrato in vigore il decreto legislativo concernente la ristrutturazione di immobili, "proteggendo così gli inquilini da sfratti abusivi e da aumenti selvaggi e sconsiderati delle pigioni"; 4. che "non si è mai potuto eseguire un controllo in quanto ... occorrono l'ausilio di un tecnico e di un giurista", alla cui assunzione ostano le difficoltà economiche del comune, per non parlare dello studio approfondito del problema, preventivato in circa mezzo milione"; 5) che "mantenendo lo status quo non rilanceremo di certo l'economia, scoraggeremo invece coloro che intendono costruire o acquistare con la magra prospettiva di non poter né affittare né tantomeno vendere"; 6) che gli acquirenti di stabili di un certo pregio e valore provenienti da fuori Cantone "allorquando andranno in pensione, si stabiliranno nel nostro comune portando notevoli benefici finanziari" (imposta sulla sostanza, tasse di successione). Non solo un tale proprietario non sarà "candidato all'ufficio sociale" ma col suo apporto di maggior gettito consentirà "una redistribuzione verso i cittadini ... direttamente proporzionale". Questi gli argomenti fatti valere a favore dell'abrogazione. Contro si è espressa la minoranza commissionale per i seguenti effetti negativi attribuiti al fenomeno delle residenze secondarie: 1) squilibrio fra popolazione residente e turistica; 2) eccessivo sfruttamento / spreco del territorio; 3) esagerata commercializzazione dei fondi; 4) deterioramento dell'ambiente e del paesaggio; 5) intasamento e immissione del traffico; 6) popolazione residente spinta ad allontanarsi dal luogo di lavoro; 7) elevate spese pubbliche per opere di urbanizzazione e servizi; 8) deterioramento del turismo. 7.1

Municipio
abitazioni. I motivi

Analizziamo dapprima i motivi dell'abrogazione fondati sulle difficoltà e sui costi inerenti all'applicazione dell'art. 31 (bis) NAPR. A mente del comune l'adozione della SUL quale base di computo obbliga a istituire un catasto di tutte le abitazioni e richiede l'ausilio di un tecnico e di un giurista per il controllo, imponendo costi spropositati. Abbiamo sopra riferito dei 500.000.- fr. preventivati per la sola erezione del catasto. E v'è chi parla di

800.000.- franchi. Questa iperbolica visione urta contro il fatto che molti dei ca. 100 comuni ticinesi che regolamentano le residenze secondarie ha assunto per base la SUL e non risulta in nessun modo che vi incontrino le difficoltà evocate da _____. Si noti che la quota di residenze primarie o secondarie è il metodo di gran lunga più usato in tutta la Svizzera, con questa differenza che mentre nel Ticino è per lo più ammessa una percentuale massima di residenze secondarie, negli altri cantoni si tende a imporre una percentuale minima di residenze primarie (cfr. ASPAN, Libération de la "Lex Friedrich": Incidences sur la construction de résidences secondaires, pag. 45).. Nel Ticino su 96 comuni dotati di regolamentazione, 56 escludono la costruzione di residenze secondarie da tutto il territorio comunale o da parte di esso (risp. obbligano a costruire solo residenze primarie), 31 fissano invece una percentuale massima di SUL per residenze secondarie o minima per residenze primarie ammissibile rispettivamente obbligatoria su tutto il territorio comunale o parte di esso. Solo 9 stabiliscono il numero massimo di alloggi in residenze secondarie, rispettivamente il numero minimo in residenze primarie (cfr. Rapporto sulla situazione delle residenze secondarie nel Canton Ticino in relazione alla revisione della Lex Friedrich, SPU, 22.9.94). Non v'è dubbio che la SUL offre una base di computo che si presta bene allo scopo, in quanto indicando la superficie utile sfruttabile a scopi abitativi consente di stabilire con precisione la quota da adibire a residenza primaria o secondaria. Per limitare quest'ultime non occorre un catasto di tutte le abitazioni calcolato in SUL (visto le varie parti non abitabili da escudersi dal computo ciò sarebbe effettivamente laborioso). Occorre, e basta, un catasto degli alloggi che indichi il loro uso quale abitazione primaria o secondaria al momento della rilevazione e che venga quindi costantemente aggiornato, con l'ausilio dell'ufficio controllo abitanti o della polizia comunale. Controllo utile peraltro a reperire tempestivamente i residenti clandestini che sfuggerebbero altrimenti all'imposta comunale. Senza contare che un simile catasto servirebbe per la riscossione delle tasse sui rifiuti. Preziosa è pure ai fini di un controllo la collaborazione dell'ufficio turismo. Questo ovviamente per gli stabili esistenti. Per quelli nuovi il calcolo della SUL risulta dalla domanda di costruzione e non pone problemi. Non è ad ogni modo seriamente sostenibile che per un comune dell'importanza di _____ l'applicazione dell'art. 31 (bis) NAPR comporti difficoltà e costi sproporzionati, tali da imporre l'abrogazione della norma prima di averla sostituita con un'altra di più agevole applicazione.

7.2 Veniamo ora a esaminare il motivo delle mutate circostanze che il comune ravvisa 1) nell'adozione di misure legislative a protezione degli inquilini; 2) nella crisi economica.

7.2.1 nuove misure legislative Tra gli obiettivi dell'art. 31 NAPR non piccolo peso aveva la preoccupazione di lottare contro il fenomeno delle disdette-vendita e delle ristrutturazioni-vendita. Ora è innegabile che i provvedimenti assunti in questo campo (Decreto legislativo concernente la ristrutturazione degli immobili del 25.4.1990, Decreto legislativo concernente le disdette-vendita di alloggi a pigione moderata del 21.6.1993; revisione del CO in materia di contratto di locazione) hanno dimolto ridimensionato la funzione protettiva di una limitazione delle residenze secondarie.

7.2.2 crisi edilizia (ed economica in genere) Non è revocabile in dubbio che sul mercato edilizio si è abbattuta una crisi gravissima che dura oramai da lungo tempo e non accenna ad affievolirsi. Siamo lontanissimi dallo scenario in cui il surriscaldamento del mercato aveva rotto ogni sano equilibrio e la concorrenza delle residenze secondarie contribuiva pericolosamente all'impennata dei prezzi contendendo il già esiguo territorio all'edificazione primaria. Nella misura in cui le limitazioni delle residenze secondarie furono introdotte per calmierare il mercato e quindi in funzione essenzialmente congiunturale è esatto affermare che sono ora del tutto superate dagli eventi. Almeno fin

che dura la crisi la situazione è sotto questo punto di vista radicalmente cambiata. Si giustifica per ciò stesso l'abrogazione dei provvedimenti restrittivi, in ciò consistendo la variante approvata con la risoluzione governativa qui dedotta in giudizio? La risposta al considerando seguente. 8. Le finalità perseguite dall'art. 31 (bis) NAPR sono molteplici. La necessità di porre un freno alla speculazione immobiliare, soprattutto a tutela dei locatari di alloggi a pigione moderata, non è che un aspetto dei problemi posti da un eccesso di residenze secondarie. Se tale aspetto è fortemente legato alle contingenze del momento economico, non così, o in misura decisamente minore, quello più squisitamente pianificatorio. Non va perso di vista che il motivo per cui la concorrenza delle residenze secondarie si riflette sulle pigioni risiede essenzialmente nell'esiguità del suolo edificabile. Il motivo fondamentale per cui è importante trovare un equilibrio tra le diverse forme d'uso del territorio sta proprio in questa sua limitatezza e inestensibilità. Più sono le residenze secondarie e meno spazio rimane per le primarie. L'equazione è di immediata evidenza. Qui non c'è congiuntura che tenga: la speranza che le residenze secondarie si mutino col tempo in primarie si avvera sì in qualche caso (ad es. col pensionamento del proprietario), ma è fenomeno sporadico che sarebbe illusorio generalizzare. E nel caso del pensionato non è detto che gli eredi si stabiliscano a loro volta nel comune. Si tratta spesso volte di piccoli appartamenti concepiti come residenze secondarie con tutti i limiti del caso e quindi poco o punto idonei al cambiamento d'uso. Per ristabilire l'equilibrio la condizione è che ci sia un travaso da residenze secondarie a primarie, ossia o che il residente secondario si stabilisca nel comune (ma abbiamo visto che è ipotesi alquanto fragile) o che al suo posto subentri un residente primario. La cosa non è di per sé impossibile, ma poco probabile. Le residenze secondarie occupano un territorio prezioso che è sottratto per lo più definitivamente all'uso che gli è più congeniale. Nella misura in cui la parte delle residenze secondarie eccede quanto è compatibile con un uso parsimonioso del suolo lo squilibrio sarà ben difficile da correggere. Irreversibile è poi l'aggressione del paesaggio, il deterioramento dei siti che ne è spesso il tristo corollario. Se dunque il comune si è dotato di una normativa che regola il rapporto tra residenze secondarie e primarie, limitando giudiziosamente le prime, non potrà invocare un semplice mutamento della congiuntura per abolire questa regolamentazione, rinunciando al perseguimento di un così importante obiettivo pianificatorio. Tenuto a pianificare correttamente il proprio territorio, il comune non può fare e disfare il PR a suo piacimento. Vi ostano, per i motivi che abbiamo sopra sviluppato, gli art. 41 LALPT e 21 LPT. Ora se è vero che l'art. 31 (bis) NAPR è stato adottato sotto l'onda delle emozioni sollevate in zona dalle disdette-vendita, riprendendo senza un approfondito studio delle peculiarità locali la soluzione-tipo elaborata dal Dipartimento e fatta sua appena prima dal comune di Tenero, non è men vero che questa soluzione rispondeva e risponde tuttora all'esigenza reale di contenere un fenomeno che aveva assunto e mantiene a tutt'oggi proporzioni preoccupanti (30% delle residenze secondarie in un comune della "corona" per cui la soglia d'allarme è fissata tra il 10 e il 20%) e non poteva seriamente essere lasciato irrisolto. Non dimentichiamo che a _____ il terreno edificabile ancora libero (non edificato) rappresenta solo il 20% contro il 35,1% del Cantone, il 26% del centro e il 36,6% della corona alla quale _____ viene attribuito. Ben 603 alloggi usati come residenze secondarie sono in PPP (55,3% del totale di PPP) il che la dice lunga sul tipo di abitazione, specie se si completa il quadro aggiungendo che 752 alloggi dei 2264 siti in edifici di 4, 5 e 6 piani, ossia il terzo del totale, sono residenze secondarie (dati ricavati dai risultati ufficiali del censimento federale degli alloggi del 1990 depositati presso l'Ufficio statistica di Bellinzona (UF) ed elaborati in Edifici e abitazioni 1990, Costruzioni e abitazioni, UF,

Documenti statistici 35). Ciò non significa che la specifica soluzione dell'art. 31 (bis) NAPR non possa essere modificata facendo tesoro delle esperienze maturate nel frattempo, e non solo a _____, ma nei quasi 100 comuni che nel cantone si sono dotati di norme analoghe. Perfettamente lecita è dunque di per sé l'intenzione espressa dal Consiglio comunale di limitare le residenze secondarie attraverso una regolamentazione più semplice e aggiornata, con incarico al Municipio di sottoporli nel più breve tempo possibile una proposta in tal senso. Inaccettabile è per contro, nelle circostanze, l'abrogazione dell'art. 31 NAPR prima che fosse approntata la soluzione sostitutiva. Lo stesso Consiglio di Stato nella sua risposta, preso atto dell'inazione del comune che non aveva ancora dato avvio allo studio della nuova normativa, ammette che " l'accoglimento integrale ... della proposta comunale ... avrebbe potuto essere vincolato al momento dell'entrata in vigore (approvazione C.d.S.) della nuova promessa regolamentazione. E' precisamente quanto avrebbe dovuto fare. Se si ammette il principio, e non potrebbe essere diversamente nel caso concreto, che le residenze secondarie devono essere limitate, non si può abrogare le disposizioni che le restringono senza prima approntare gli strumenti che assicurino in loro vece questa funzione. Una pianificazione seria e coerente non ammette simili smagliature. Il Consiglio di Stato che ha nondimeno approvato l'abrogazione, fidando nella pronta assunzione di adeguate norme sostitutive, senza condizionare l'approvazione della variante a questa sostituzione e comunque senza fissare un termine al comune perché vi provvedesse e sospendere nel frattempo la sua approvazione, ha ammesso un uso inaccettabile della sua autonomia da parte del comune stesso ed ha così mancato alla propria funzione di autorità superiore di vigilanza in materia di pianificazione cui spetta assicurare il rispetto del diritto in generale e dei principi pianificatori in particolare. La contestata risoluzione dev'essere quindi annullata. Per questi motivi, dichiara e pronuncia

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.