



messaggio municipale no. 11/2019

Comune di Ascona



*Approvazione della variante di Piano regolatore
volta alla modifica dell'art. 11 NAPR di Ascona
relativo agli abbuoni per strutture alberghiere
e paralberghiere*



v. rif.
n. rif.: PB
Risoluzione municipale no. 428
Ascona, 27.02.2019

MESSAGGIO NO. 11/2019

del Municipio al Consiglio comunale del Borgo di Ascona per l'adozione della variante di Piano Regolatore volta alla modifica dell'art. 11 NAPR di Ascona relativo agli abbuoni per strutture alberghiere e paralberghiere.

Signor Presidente
Gentili Signore, Egregi Signori,

con il presente messaggio sottoponiamo alla vostra attenzione la richiesta di adozione della variante di Piano Regolatore volta alla modifica dell'art. 11 NAPR di Ascona relativo agli abbuoni per strutture alberghiere e paralberghiere.

1. Premessa

La presenza sul nostro territorio di strutture alberghiere e paralberghiere è di indubbia importanza per l'economia e l'attrattività del nostro Comune. Per questo motivo il Municipio del Borgo di Ascona ha sempre cercato di promuoverne ed incentivarne l'insediamento anche per il tramite di norme di Piano Regolatore.

Già nel PR del 1987/1989 il Municipio aveva difatti introdotto nel PR, con l'art. 16 NAPR, la possibilità di concedere dei bonus alberghieri. In particolare la norma prevedeva di concedere i seguenti bonus:

- In caso di realizzazione di strutture alberghiere nelle zone R3, R3C e R4. Il bonus è ammesso per alberghi a 5 stelle (i.o. per PT +10%, i.s. +0.15), alberghi 4 stelle (i.o. per PT + 10%, i.s. +0.1), alberghi da 1 a 3 stelle (i.s. +0.005)
- Il Municipio può concedere bonus all'i.s per edifici di interesse pubblico (ad. es. cliniche, case per anziani ed altri istituti con prevalente destinazione pubblica) pari a 0.1 nelle zone R2 e a 0.15 nelle zone R3, R3c e R4.
- Tutti i bonus suddetti non sono cumulabili con quelli ammessi per i terreni soggetti a Piano di Quartiere (PQ)



e possono essere applicati per fondi dell'ordine di m2 15' 000 e oltre e per costruzioni con adeguate superfici per le infrastrutture complementari.

Nel 2012 il Municipio, con lo scopo di avvantaggiare ulteriormente lo sviluppo del turismo, aveva proposto di introdurre un nuovo art. 11 NAPR che prevedeva un abbuono all'indice di occupazione più ampio e non, come previsto in precedenza, differenziato ed entro comparti limitati. Proposta questa che era stata sottoposta al Consiglio Comunale con MM 8/2008 e adottata dal legislativo comunale durante la seduta del 30.01.2012.

La variante ha poi seguito il suo iter di legge ed è stata inviata al Consiglio di Stato per l'approvazione. Con risoluzione n. 2438 del 17 giugno 2015 il Consiglio di Stato ha adottato la variante di PR proposta dal Comune imponendo tuttavia tutta una serie di modifiche d'ufficio. In particolare, per quanto qui ci concerne, non ha approvato l'art. 11 NAPR "Abbuoni per strutture alberghiere/edifici di interesse pubblico" adottato dal Consiglio Comunale ed ha temporaneamente rimesso in vigore l'art. 16 delle NAPR del 1987/1989.

Nel motivare la non approvazione della norma il Consiglio di Stato ha rilevato che, considerato che il Comune ha proposto l'abolizione dell'indice di sfruttamento, non sarebbe stato possibile con questa norma regolare l'edificabilità degli edifici e gestire uno sviluppo omogeneo e coerente degli insediamenti in tutte le zone di PR.

Contro la decisione del Consiglio di Stato in merito alla non approvazione dell'art. 11 NAPR, il Comune del Borgo di Ascona ed alcuni privati hanno interposto ricorso al Tribunale cantonale amministrativo. Ricorsi che sono a tutt'oggi sospesi in quanto, come noto a cod. Consiglio Comunale, parallelamente all'inoltro del ricorso il Municipio del Borgo di Ascona ha intavolato delle trattative con il Cantone al fine di cercare di giungere ad una soluzione condivisa e poter quindi terminare la procedura di approvazione del PR.

Tra gli argomenti oggetto delle trattative con il Cantone vi era anche la questione dei bonus alberghieri. In particolare, dopo aver esposto al Cantone la necessità del Comune di Ascona di beneficiare di questi bonus al fine di poter incentivare uno sviluppo territoriale in questo settore, il Municipio ha proposto al Cantone delle possibili soluzioni ed in particolare quella oggetto del presente messaggio.



Proposta quest'ultima che viene ora sottoposta a cod. Consiglio comunale per l'approvazione di legge.

2. Il mandato del Municipio al gruppo di lavoro

Considerata la decisione 17.06.2015 del Consiglio di Stato e considerate la disponibilità del Cantone, nell'ambito delle trattative, di entrare nel merito di una nuova regolamentazione sui bonus alberghieri, il Municipio del Borgo di Ascona ha incaricato il gruppo di lavoro del PR, composto dal Pianificatore, ing. Stefano Wagner e dall'arch. Peter Pisoni, di elaborare delle nuove norme di PR relative ai bonus.

Si rileva che l'elaborazione di questa variante era già prevista nel modulo 2 (fino ad esame preliminare) e modulo 3 (attuale procedura di adozione, pubblicazione ed approvazione) per il quale cod. Consiglio Comunale ha votato il relativo credito nell'ambito del MM 25/2016, rispettivamente MM 37/2017.

3. Procedura

Gli articoli 25 e seguenti della Legge sullo sviluppo territoriale regolamentano la procedura di adozione di una variante del Piano regolatore.

In particolare si rileva che, una volta approvato dal Municipio lo studio pianificatorio, lo stesso deve essere inviato al Cantone per esame preliminare. Ciò che il Comune ha fatto in data 08.05.2017. In data 24.10.2017 il Cantone ha fatto pervenire al Municipio il suo esame preliminare rilevando che la variante proposta viene nella sua sostanza condivisa. Il Cantone ha tuttavia sollevato alcune considerazioni chiedendo al Municipio di tenerne conto nell'ambito dell'allestimento della variante definitiva.

Visto l'esito sostanzialmente positivo dell'esame preliminare il Municipio ha quindi proceduto alla pubblicazione della variante dal 13.06.2018 al 13.08.2018 per informazione pubblica.

Nel termine di pubblicazione è pervenuto un memoriale di osservazioni, e meglio il memoriale 03.08.2018 dell'avv. Milo Caroni per conto di proprietari di diversi appezzamenti sul territorio di Ascona. Nel suo memoriale l'avv. Caroni, per motivi che si esporranno meglio nei punti seguenti, chiede che vengano apportate alcune modifiche alla variante di PR.



Dopo gli approfondimenti del caso il Municipio a seguito delle osservazioni del Cantone e dell'avv. Caroni ha elaborato una nuova variante, leggermente modificata dalla prima, che ha ora deciso di sottoporre a cod. Consiglio Comunale.

Con il presente MM viene quindi ora sottoposta, a norma di legge, a cod. Consiglio Comunale la variante volta alla modifica dell'art. 11 NAPR di Ascona relativo agli abbuoni per strutture alberghiere e paralberghiere.

4. Le osservazioni contenute nell'esame preliminare

Come spiegato in precedenza il Cantone ha fatto pervenire al Municipio del Borgo di Ascona, in data 24.10.2017, il suo esame preliminare con il quale ha comunicato che la proposta di variante è sostanzialmente condivisa.

Il Cantone ha tuttavia sollevato alcune criticità che sono state tenute in considerazione dal Comune ai fini della messa a punto della variante definitiva che qui ci occupa.

In particolare il Cantone ha rilevato quanto segue:

- Sostiene che la terminologia utilizzata risulterebbe troppo vaga e potrebbe dare adito a diverse interpretazioni. Chiede in particolare che venga esplicitato l'interesse pubblico degli edifici che potrebbero godere del vantaggio.
- Chiede di verificare quali sono le conseguenze a livello urbanistico e paesaggistico della concessione dei bonus. In particolare chiede di valutare la sostenibilità della concessione di bonus nelle zone più estensive nelle quali oggi questo bonus non è ammesso.
- Chiede di inserire dei requisiti sulla base dei quali viene concessa la percentuale di bonus.
- Chiede di esplicitare nelle singole norme di zona quali sono i bonus per l'altezza concessi.
- Chiede di valutare se ed in quale misura la concessione di bonus possa portare ad un vantaggio tale da ingenerare un plusvalore.

Da parte sua il Municipio ha rivalutato la variante tenuto conto di quanto sopra ed è giunto alle seguenti conclusioni:

- Ritiene che non sia necessario specificare l'interesse pubblico degli edifici che possono beneficiare della concessione di bonus ritenuto come la tipologia stessa degli edifici, ovvero strutture alberghiere e paralberghiere, sia sufficientemente chiara.
- In base alla norma proposta l'impatto paesaggistico è adeguato e garante delle specificità della zona. Ciò ritenuto che il bonus viene concesso in termini di



percentuali e non, come avviene attualmente, in termini assoluti. Inoltre si rileva che, al fine di evitare distorsioni per il paesaggio, il bonus per l'altezza viene concesso unicamente per ampliare la hall d'entrata e non per costruire un piano supplementare rispetto alla zona.

- In merito al bonus sull'altezza, oltre a quanto detto in precedenza, si ritiene che non vi sia la necessità di specificarlo in ogni singola zona ritenuto come così come formulato è sufficientemente chiaro e formalmente corretto.
- Il Municipio ritiene non giustificato far pagare un plus valore a seguito della concessione di bonus ritenuto come in tal modo l'incentivo verrebbe di fatto annullato dall'obbligo di pagamento del plusvalore. Inoltre si rileva che i bonus proposti possono essere applicati unicamente in caso di inoltro di una domanda di costruzione per strutture alberghiere e non hanno quindi delle conseguenze dirette a livello pianificatori. In particolare non è possibile definire ad oggi su quali terreni verrà proposta l'edificazione di un albergo o di una struttura paralberghiere e di conseguenza non è possibile definire un plusvalore per i terreni.

Considerato quanto sopra il Municipio ha quindi sostanzialmente confermato nella sua sostanza la variante proposta al Cantone e ha apportato unicamente alcuni piccoli correttivi a seguito delle osservazioni del Dipartimento.

Per ulteriori dettagli in merito alle osservazioni del Cantone e alle riflessioni del Municipio si rinvia alla lettura dell'Esame preliminare e del rapporto di pianificazione che vengono allegati al presente messaggio.

5. Le osservazioni a seguito della procedura di consultazione pubblica

Come esposto in precedenza si ricorda che a seguito della procedura di consultazione pubblica è pervenuto un solo memoriale di osservazioni, e meglio le osservazioni 03.08.2018 dell'avv. Milo Caroni per conto di proprietari di diversi appezzamenti in territorio di Ascona.

L'avv. Caroni espone sostanzialmente due riflessioni all'indirizzo del Municipio. In particolare rileva che:

- La proposta di aumento differenziato (scalare) dello 0.5 sia dell'indice di sfruttamento che dell'indice di occupazione è proporzionalmente molto più incisivo in zona R2 che in zona R6.



- Ritiene che la concessione di bonus non debba impedire l'aumento della capacità ricettiva, ovvero non debba impedire la costruzione di ulteriori camere.

Il Municipio del Borgo di Ascona ha attentamente analizzato le osservazioni dell'avv. Caroni e ha effettuato le seguenti riflessioni:

- Il Municipio ritiene innanzitutto che, al fine di raggiungere l'obiettivo fissato, ovvero al fine di incentivare la costruzione di strutture alberghiere e allo stesso tempo di permettere l'edificazione di strutture accoglienti e adeguate, non sia necessario permettere di costruire ulteriori camere. L'aumento delle camere avrebbe inoltre delle conseguenze a livello viario ritenuto che più camere comportano più ospiti e quindi più traffico. Fatto questo che comporterebbe dei conflitti con le zone di PR. Per questo motivo il Municipio ha ritenuto di non dover far proprie le osservazioni dell'avv. Caroni.
- Per contro il Municipio ha ritenuto parzialmente corretta la richiesta dell'avv. Caroni di fissare il bonus in modo scalare, inversamente proporzionale all'indice di zona. In particolare il Municipio, dopo aver fatto le verifiche del caso, ha rilevato che quanto sollevato da Caroni si presenta in particolare per la zona RU2, e ciò in considerazione dell'esiguità dell'indice di sfruttamento (0.3) assegnatole. Ne sussegue che il Municipio ha deciso di modificare, rispetto alla variante sottoposta per esame preliminare, l'art. 11 NAPR introducendo una diversa regolamentazione per la zona RU2. Al fine di evitare un potenziale impatto paesaggistico su questa zona il Municipio ha tuttavia altresì deciso di modificare parzialmente l'art. 33 NAPR, che regola la zona Ru, eliminando in particolare la possibilità di una deroga alla lunghezza massima della facciata per strutture alberghiere e paralberghiere.

Per ulteriori dettagli in merito alle osservazioni e alle riflessioni del Municipio si rinvia al rapporto di pianificazione che viene allegato al presente messaggio

6. Proposta di modifica

Come spiegato in precedenza il Municipio del Borgo di Ascona, su proposta del Gruppo di lavoro del PR e tenuto conto degli accordi intercorsi con il Cantone, ha elaborato una nuova regolamentazione per la concessione di bonus alberghieri e paralberghieri sul territorio del Comune di Ascona.



Variante che è stata elaborata tenuto conto delle seguenti riflessioni:

- Al fine di evitare scontri con il Cantone il Municipio ha deciso di tornare a far capo all'indice di sfruttamento per la concessione dei bonus alberghieri e paralberghieri.
- Al fine di tutelare lo sviluppo territoriale il Municipio ha deciso di mantenere il principio secondo il quale l'abbuono deve in ogni caso essere commisurato agli indici di zona.
- Al fine di raggiungere lo scopo prefissato, ovvero al fine di permettere uno sviluppo efficace degli spazi all'interno delle strutture alberghiere, il Municipio ha deciso di concedere dei bonus per le parti comuni dell'albergo (cucine, wellness, sala conferenza, ricevimento, ecc). Non vengono per contro concessi dei bonus per aumentare la capacità ricettiva della struttura alberghiera, ovvero non vengono concessi dei bonus per la costruzione di ulteriori camere.
- Il Municipio ha deciso di eliminare il concetto di bonus a dipendenza del numero di stelle di una struttura alberghiera.
- Il Municipio, sempre al fine di evitare degli abusi, ha pure deciso di introdurre una norma volta a stabilire un rimborso al Comune nel caso in cui la struttura che ha beneficiato di bonus dovesse cessare la propria attività.
- Concedere un abbuono dell'altezza per la costruzione della hall principale e non per permettere l'edificazione di un piano superiore rispetto alla zona.

Si rileva che la variante in questione non comporta modifiche dei piani e non comporta oneri finanziari da integrare in un Programma di realizzazione.

Tenuto conto di quanto precede il Municipio ha quindi elaborato il nuovo art. 11 NAPR che viene qui integralmente riportato. La proposta normativa comporta l'introduzione di un nuovo articolo NAPR:

Art. 16 NAPR 87/89 " (da abrogare)	Art. 11 NAPR (da approvare)
<p>Strutture alberghiere di vacanza, edifici di interesse pubblico.</p> <p>1. La realizzazione di strutture alberghiere di vacanza, secondo la definizione della Società svizzera degli albergatori, ad esclusione dei garni, appart-hôtel ed alberghi per turismo commerciale,</p>	<p>Abbuoni per impianti e strutture di servizio di edifici con contenuti alberghieri e simili.</p> <p>1 Il Municipio può concedere abbuoni fino a un massimo: - del 20% dell'indice di sfruttamento per tutte le zone, tranne per la zona RU2, per la quale l'abbuono non deve superare il limite di 0.2 punti di indice;</p>



<p>beneficia dei seguenti bonus nelle zone R3, R3c e R4:</p> <p>–alberghi a 5 stelle: I.O. per PT + 10%, I.S. + 0, 15</p> <p>–alberghi a 4 stelle: I.O. per PT + 10%, I.S. + 0,1</p> <p>–alberghi da 1 a 3 stelle: I.S. + 0,05</p> <p>2. Il Municipio può concedere bonus all'indice di sfruttamento di zona per edifici di interesse pubblico (ad es. cliniche, case per anziani ed altri istituti con prevalente destinazione pubblica) nelle seguenti misure: –0,10 nella zona R2; –0,15 nelle zone R3, R3c e R4.</p> <p>3. I bonus dei precedenti capo-versi non sono cumulabili con quelli dell'art. 15 e potranno essere applicati per fondi dell'ordine di m² 1'500 e oltre e per costruzioni con adeguate superfici per le infrastrutture complementari.</p>	<p>- del 20% dell'indice di occupazione di tutte le zone;</p> <p>- di m 1.00 di altezza per tutte le zone, per la costruzione e la trasformazione rilevante di stabilimenti di natura commerciale o di servizio destinati all'alloggio di persone secondo criteri di gestione alberghiera (alberghi, cliniche, case di cura, ricoveri per anziani, ecc.).</p> <p>2 Uno stabilimento è gestito secondo criteri alberghieri quando:</p> <p>- dispone di una ricezione e di un servizio di ristorazione commisurati alle sue caratteristiche;</p> <p>- le persone sono alloggiate come ospiti, degenti o clienti e non come proprietari o locatari.</p> <p>3 Gli abbuoni sono concessi soltanto se:</p> <p>- sono destinati a dotare lo stabilimento di impianti e strutture di servizio d'uso comune di qualità (spazi per la ricezione, la ristorazione, lo sport, il divertimento, la congressistica, la cura del corpo, ecc.);</p> <p>- non sono destinati ad aumentare la capacità ricettiva dello stabilimento in termini di persone alloggiate;</p> <p>- il beneficiario sottoscrive una convenzione che definisce l'importo da devolvere al Comune al fine di compensare il vantaggio economico conseguito grazie all'abbuono, calcolato secondo criteri prestabiliti in base ai principi della legge di espropriazione, nel caso in cui sia abbandonata la destinazione d'uso alberghiera che ne ha giustificato la concessione.</p> <p>4 L'abbuono concesso è iscritto nel registro comunale delle quantità edificatorie (registro degli indici) assieme alla convenzione con la menzione "vincolo di destinazione secondo criteri di gestione alberghiera".</p>
---	---

Come spiegato in precedenza e come risulta dalla proposta di introduzione del nuovo art. 11 NAPR, il Municipio ha previsto una regolamentazione differenziata per la zona RU2. Regolamentazione che, al fine di evitare impatti paesaggistici per questa importante zona, necessità di una piccola modifica dell'art. 33 NAPR che regola proprio la zona RU2. In



particolare la modifica concerne l'eliminazione della possibilità per le strutture alberghiere e paralberghiere di derogare alla lunghezza massima di facciata.

In particolare si propone la seguente modifica della norma:

Art. 33 NAPR- Zona residenziale unifamiliare a due piani RU2 (attualmente in vigore)	Art. 33 NAPR - Zona residenziale unifamiliare a due piani RU2 (proposta di modifica)
<ul style="list-style-type: none"> - Destinazione: prevalentemente residenziale, caratterizzata da edifici di tipo prevalentemente monofamiliare, esercizi pubblici. Esclusi motel, locali notturni e discoteche. - Indice di sfruttamento (valore massimo) i.s. = 0.3 - Indice di occupazione (valore massimo) i.o. = 30% - Altezza massima = ml 6.80 - al colmo = ml 8.60 - Grado di sensibilità II; per le fasce esposte ai rumori, v. art. nr. 14 - Prescrizioni particolari - Lunghezza massima di facciata: ml 30.00, salvo per le strutture alberghiere e gli edifici di interesse pubblico di cui all'art. 11. - Il Municipio può concedere deroghe sul fondo 1630 per attività conformi agli scopi della fondazione proprietaria. 	<ul style="list-style-type: none"> - Destinazione: prevalentemente residenziale, caratterizzata da edifici di tipo prevalentemente monofamiliare, esercizi pubblici. Esclusi motel, locali notturni e discoteche. - Indice di sfruttamento (valore massimo) i.s. = 0.3 - Indice di occupazione (valore massimo) i.o. = 30% - Altezza massima = ml 6.80 - al colmo = ml 8.60 - Grado di sensibilità II; per le fasce esposte ai rumori, v. art. nr. 14 - Prescrizioni particolari - Lunghezza massima di facciata: ml 30.00, salvo per comprese le strutture alberghiere e gli edifici di interesse pubblico di cui all'art. 11. - Il Municipio può concedere deroghe sul fondo 1630 per attività conformi agli scopi della fondazione proprietaria.

7. Avanzamento della procedura in caso di approvazione della variante di PR

Ci permettiamo di rilevare che, in caso di approvazione della variante oggetto del presente messaggio, la stessa verrà inviata come di prassi al Consiglio di stato per l'approvazione di legge. Nel caso di approvazione della variante i terzi avranno modo, se del caso, di ricorrere al TRAM.

Questa procedura andrà poi coordinata con il ricorso ad oggi pendente presso il TRAM. Resta difatti inteso che in caso di



approvazione della variante e relativa crescita in giudicato il Municipio ritirerà, previo avviso a tutti gli altri ricorrenti, il proprio ricorso limitatamente al tema degli abbuoni alberghieri. Un punto del contenzioso con il Cantone si risolverebbe di conseguenza.

8. Conclusioni

Con la presente variante il Municipio intende creare una valida e solida base legale per la concessione di bonus alberghieri e paralberghieri. Bonus che hanno quale scopo quello di incentivare gli investimenti sul nostro territorio e di poter inoltre garantire dei servizi (intesi come parti comuni) adeguati ed efficienti.

Il Municipio ritiene inoltre che, così come formulata, la proposta di variante permetta, oltre a raggiungere gli obiettivi esposti sopra, anche di mantenere un controllo del territorio e quindi di evitare impatti paesaggistici inadeguati.

Considerato quanto sopra il Municipio, convinto della bontà della sua proposta, chiede che venga adottata la variante di Piano Regolatore volta alla regolamentazione dei bonus alberghieri sul territorio di Ascona.

9. Aspetti procedurali e formali

Preavviso commissionale: l'esame del Messaggio compete alla Commissione del Piano regolatore.

Referendum facoltativo: la decisione del Consiglio comunale sottostà al referendum facoltativo (art. 75 LOC).

Quoziente di voto: per l'approvazione del dispositivo di deliberazione è necessario il voto della maggioranza assoluta dei membri del Consiglio comunale corrispondente ad almeno 18 adesioni. (art. 61 cpv 2 LOC).

Proposta di decisione:

Fatte queste considerazioni e restando a vostra disposizione per ulteriori informazioni e chiarimenti, vi invitiamo a voler



deliberare:

1. È adottata la variante di piano regolatore volta alla modifica dell'art. 11 NAPR relativa agli abbuoni per strutture alberghiere e paralberghiere composta da:
 - Abrogazione dell'art. 16 NAPR 1987/1989;
 - Introduzione nuovo art. 11 NAPR;
 - Modifica dell'art. 33 NAPR;
 - Rapporto di pianificazione
2. Il Municipio è autorizzato a completare la procedura d'approvazione ai sensi della Legge cantonale sullo sviluppo territoriale (Lst).

Per il Municipio:

Il Sindaco:

Dr. med. Luca Pissoglio

La Segretaria:

Avv. Paola Bernasconi

Allegati:

- Esame preliminare 24.10.2017
- Rapporto di pianificazione del 18.02.2019