



Piano regolatore di Ascona

## VARIANTE

Introduzione di restrizioni volte a limitare  
l'insediamento di stabilimenti per l'esercizio  
della prostituzione

# RAPPORTO DI PIANIFICAZIONE

Esame preliminare dipartimentale del 16.04.2018  
Messo in consultazione dal 12.06. al 13.07.2018

Approvato dal Municipio il 28.08.2018 con ris. mun. nr. 1680

Documento per adozione da parte del C.C. (art. 27.1 LST)

**Ascona, 06 settembre 2018**

---

Avv. Lorenzo Anastasi, Minusio, consulente giuridico  
Stefano Wagner, pianificatore NDS-ETHZ, Lugano  
Peter Pisoni arch. dipl. ETH/SIA-NDS/ORL, Ascona

Indice:

1. Introduzione	pag. 3
2. Giustificazione della variante	pag. 3
3. Ordinamento attuale	pag. 5
4. Proposta di modifica	pag. 5
5. Procedura	pag. 8

## **1. Introduzione**

L'esercizio della prostituzione all'interno delle zone abitate arreca alla popolazione residente disagi materiali e immateriali. Numerosi Comuni hanno elaborato norme del diritto pianificatorio ed edilizio volte a limitare questa attività.

Anche il Municipio di Ascona – sollecitato da domande di costruzione volte ad insediare questo genere di attività all'interno della zona edificabile– intende affrontare questa problematica su base pianificatoria, dotandosi di strumenti atti a regolarne la diffusione.

## **2. Giustificazione della variante**

### 2.1 Problema

La prostituzione è un'attività di servizio, di natura economica, che, notoriamente, può generare immissioni moleste, di tipo materiale (in particolare rumore, soprattutto a causa del traffico indotto) o immateriale (disagio ideale).

Nell'esercizio di questa attività, tutelata dall'art. 27 Cost., sono spesso riconoscibili due fasi distinte. La prima è costituita dall'acquisizione del cliente, la seconda consiste invece nella somministrazione di prestazioni sessuali, ossia nella consumazione dell'atto sessuale a pagamento da parte del cliente.

La fase di acquisizione del cliente (talvolta impropriamente chiamata adescamento) si manifesta in vari modi: (1) all'aperto, su suolo pubblico o privato (cd. prostituzione di strada), (2) al chiuso, ovvero all'interno di locali (in genere esercizi pubblici), oppure ancora (3) a mezzo di inserzioni pubblicitarie su giornali, riviste o siti internet. È bene tener presente che già l'attività promozionale, ossia l'offerta di prestazioni sessuali a pagamento, finalizzata all'acquisizione del cliente, costituisce esercizio della prostituzione. Diventa adescamento soltanto quando si traduce in una provocazione esplicita, sconveniente e lesiva del comune senso della decenza.

Altrettanto variegata sono le modalità della fase di erogazione della prestazione sessuale da parte dell'operatrice (operatore) del sesso, che può svolgere la sua attività all'interno di stabilimenti appositamente destinati a tale scopo (postriboli), oppure all'interno di edifici formalmente destinati ad altri scopi, di natura residenziale (appartamenti), alberghiera, commerciale o ri-

creativa (saune, saloni di massaggi erotici, club privati) o d'altro genere. Problematica a causa delle ripercussioni negative ingenerate sull'ambiente circostante è soprattutto questa seconda fase.

La prostituzione, soprattutto quando viene esercitata all'aperto (acquisizione), ma anche quando viene praticata in locali chiusi, è in genere considerata un'attività molesta, ossia per principio inconciliabile con la funzione residenziale, soprattutto perché fonte di immissioni immateriali, suscettibili di turbare la sensibilità morale degli abitanti, di suscitare sensazioni di disagio in chi, suo malgrado, ne viene a contatto e di trarre seco un impoverimento della qualità di vita del quartiere.

I Comuni possono adottare misure volte a limitare l'esercizio della prostituzione, sia per quel che concerne la fase di acquisizione, sia per quel che attiene soprattutto alla fase di somministrazione di prestazioni sessuali, all'interno di edifici.

Per quanto attiene alla fase di acquisizione di clienti su suolo pubblico (rara alle nostre latitudini) è sufficiente qui ricordare che i Comuni possono limitare questa attività in forza del potere di disposizione dell'ente pubblico sui beni pubblici. Sulle altre forme di acquisizione non occorre invece soffermarsi perché praticamente inesistenti (acquisizione all'aperto su suolo privato) o perché manifestamente travalicanti le possibilità operative dei Comuni (attesa passiva del cliente all'interno di esercizi pubblici, inserzioni pubblicitarie su giornali e riviste, internet, ecc.).

Per quanto concerne invece la fase di somministrazione delle prestazioni sessuali, che qui maggiormente interessa, è noto che i Comuni possono adottare misure pianificatorie volte a vietare o limitare l'esercizio della prostituzione all'interno di edifici o di locali chiusi, al fine di salvaguardare la zona di situazione dalle ripercussioni negative che l'esercizio di questa attività trae inevitabilmente seco. Come tutte le restrizioni della proprietà, le misure devono fondarsi su una base legale, essere sorrette da un sufficiente interesse pubblico e rispettare il principio di proporzionalità.

Conforme al principio di proporzionalità è, di regola, considerato un divieto di insediare stabilimenti destinati all'esercizio della prostituzione nelle zone prevalentemente riservate all'abitazione. Lesivo di tale principio è per contro un divieto generalizzato, che bandisce l'esercizio della prostituzione da tutta la zona edificabile del Comune, ossia anche dalle zone nelle quali gli insediamenti residenziali, per sé, non sono ammessi.

### 3. Ordinamento attuale

L'unica disposizione di carattere generale, che potrebbe entrare in considerazione per limitare l'insediamento di attività legate all'esercizio della prostituzione, è costituita dall'art. 3 NAPR, recante il titolo *definizione delle utilizzazioni*, il cui contenuto normativo non è tuttavia particolarmente soddisfacente.

La funzione attribuita dall'art. 3 NAPR alle singole zone verrà in ogni caso ridefinita nell'ambito dell'adeguamento dell'impianto normativo al linguaggio LST, analizzando in modo ragionato l'attuale ordinamento dal profilo dei contenuti ad esse attribuiti

Per il momento, ci si deve limitare ad un emendamento che modifichi in misura minima l'attuale impianto normativo.

### 4. Proposta di modifica

3.1. Il Municipio propone anzitutto di scorporare la definizione dei gradi di molestia, attualmente inclusa nell'art. 3 NAPR (al capitolo dedicato ai contenuti artigianali), attribuendole il rango di normativa di carattere generale a sé stante (art. 3bis NAPR), valida per tutte le zone e per tutte le attività lavorative (e non solo per quelle artigianali come il testo potrebbe indurre a ritenere).

#### art. 3 Definizione delle utilizzazioni (parzialmente abrogato)

##### **Zone residenziali:**

*invariato*

##### **Contenuti commerciali:**

*invariato*

##### **Contenuti artigianali:**

*svolgimento di attività volte alla produzione di beni su piccola scala, con l'impiego di limitate risorse personali e infrastrutturali, come laboratori di falegnami, fabbro elettricista, sanitari e piastrellista. Sono considerate artigianali anche attività di produzione di beni e servizi su piccola scala, quali laboratori di sartoria, di tipografia di riparazione di televisori, di computer, uffici di liberi professionisti, ecc.*

*Le attività vengono caratterizzate in base al loro grado di molestia:*

- ~~**Non moleste** sono in particolare le attività in armonia con l'abitare o che questo favoriscono, ad esempio negozi, macellerie, sartorie, calzolerie, piccoli commerci, sale di cura sanitaria~~
- ~~**Poco moleste** sono le attività di piccole dimensioni, che di notte e di giorno non disturbano l'utilizzazione abitativa e il loro disturbo nell'altro tempo può essere tollerato dal profilo igienico~~

~~e della salute, ad esempio falegnamerie, officine da fabbro, meccaniche, riparazioni auto e ramaio~~

- ~~**Moleste** sono infine le attività insopportabili per l'abitare, come una fucina per la lavorazione del ferro, una carrozzeria e in genere le fabbriche fonti di forti immissioni~~

### **Esercizi pubblici:**

*invariato*

### art. 3bis Gradi di molestia (nuovo)

<sup>1</sup> *Non moleste sono le attività, che, per le loro caratteristiche, non producono immissioni sostanzialmente diverse da quelle che derivano dall'abitare.*

<sup>2</sup> *Poco moleste sono le attività che, per le loro caratteristiche, producono immissioni dirette o indirette più importanti di quelle derivanti dall'abitare, ma che per natura, intensità, frequenza, durata ed orari risultano ancora compatibili con la funzione residenziale.*

<sup>3</sup> *Moleste sono le attività che, per le loro caratteristiche, producono immissioni, dirette o indirette, materiali o immateriali, che, per natura, intensità, frequenza, durata ed orari, risultano inconciliabili con la funzione abitativa.*

*L'esercizio della prostituzione è comunque considerato un'attività molesta e quindi inconciliabile con le zone a vocazione prevalentemente residenziale.*

3.2. All'infuori del nucleo storico (NS) e delle zone speciali (ZDV e ZSA), le NAPR attribuiscono a tutte le zone edificabili nelle quali è ammessa l'abitazione (RU2, R2, R2c, R3, R3c, R4 e RC) una funzione definita *prevalentemente residenziale*.

In tutte queste zone sono ammessi esercizi pubblici. Contenuti commerciali sono pure ammessi dappertutto salvo che nella zona RU2. Attività artigianali sono invece ammesse soltanto nelle zone R2, R3, R4 e RC, a condizione che siano poco moleste.

Anche se gli art. da 33 a 39 NAPR, che disciplinano queste zone, non fissano né una percentuale massima di SUL destinabile ad attività lavorative, né una percentuale minima di SUL da destinare all'abitazione, l'obiettivo pianificatorio esplicitamente dichiarato rimane comunque quello di attuare una prevalenza (> 50%) di insediamenti a vocazione residenziale. Obiettivo, questo, che già attualmente le rende inconciliabili con l'insediamento di attività connesse all'esercizio della prostituzione.

Per coerenza e maggior chiarezza, appare comunque opportuno che la funzione attribuita dall'attuale ordinamento pianificatorio (art. da 33 a 39 NAPR) alle zone definite *prevalentemente residenziali* sia posta in consonanza con il nuovo art. 3bis NAPR, precisandola come segue:

### art. 33 Zona residenziale unifamiliare a 2 piani (RU2)

aggiungere:

*Sono vietate attività moleste e poco moleste.*

art. 34 Zona residenziale a 2 piani di pianura (R2)

aggiungere:

*Sono vietate attività moleste.*

art. 35 Zona residenziale a 2 piani collinare (R2c)

aggiungere:

*Sono vietate attività moleste e poco moleste.*

art. 36 Zona residenziale a 3 piani di pianura (R3)

aggiungere:

*Sono vietate attività moleste.*

art. 37 Zona residenziale a 3 piani collinare (R3c)

aggiungere:

*Sono vietate attività moleste e poco moleste.*

art. 38 Zona residenziale a 4 piani (R4)

aggiungere:

*Sono vietate attività moleste.*

art. 39 Zona residenziale-commerciale (RC)

aggiungere:

*Sono vietate attività moleste.*

Le attività moleste sono vietate in tutte le zone. Quelle poco moleste sono invece ammesse (per mancanza di divieto) soltanto nelle zone (R2, R3, R4 e RC) che già oggi permettono di insediare attività artigianali poco moleste. Nelle altre tre zone (RU2, R2c e R3c) sono invece espressamente vietate. Quelle non moleste sono infine ammesse dappertutto.

## **5. Procedura**

Dopo l'approvazione del Municipio, la variante viene inviata al Dipartimento del territorio – Ufficio della pianificazione locale – con la richiesta di esame preliminare ai sensi dell'art. 25 cpv. 2 LST.

Una volta ricevuto il risultato dell'esame preliminare dipartimentale sul Piano di indirizzo, il Municipio provvederà all'informazione / consultazione ai sensi dell'art. 25 LST. In questa fase gli interessati potranno inoltrare le loro osservazioni in forma scritta al Municipio, il quale ne prenderà nota, se del caso, nella stesura definitiva della variante.

La variante verrà in seguito sottoposta al Consiglio Comunale con la richiesta di adozione.