

Rapporto

numero

8286 R

data

20 febbraio 2025

competenza

DIPARTIMENTO DEL TERRITORIO

DIPARTIMENTO DELLE FINANZE E DELL'ECONOMIA

della Commissione ambiente, territorio ed energia sulla mozione 7 novembre 2022 presentata da Aron Piezzi e Alessandro Speziali “Patrimoni del paesaggio costruito a rischio: come provare a invertire la tendenza?”

(v. messaggio 31 maggio 2023 n. 8286)

1. LA MOZIONE

La mozione denuncia come molti, troppi edifici storici, soprattutto nei nuclei di villaggi e nei territori fuori zona edificabile, siano sempre più a rischio di abbandono anche a causa di intricate forme di proprietà, a volte comunioni ereditarie chilometriche e di difficile reperibilità, che costituiscono spesso un ostacolo insormontabile al recupero e alla valorizzazione di questi edifici.

I mozionanti chiedono al Consiglio di Stato di analizzare e valutare possibili misure per scongiurare questa tendenza negativa, che mette a rischio la tutela di edifici storici e rustici. In particolare, si suggerisce di intervenire con misure di incentivo fiscale per incoraggiare il riordino fondiario nel caso di comunioni ereditarie complesse o favorire trapassi ereditari più celeri.

2. LA POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO IN MERITO ALLA MOZIONE

[Messaggio 8286 \(31.05.2023\) – Rapporto del Consiglio di Stato sulla mozione 1700](#)

Il Consiglio di Stato annovera la mozione 1700 nel filone dei vari atti parlamentari sul tema della salvaguardia del patrimonio storico costruito (cfr. MOZIONE 1257 di Luigi Canepa e Omar Terraneo e cofirmatari “Abbandono dei nuclei originali nei Comuni: recuperiamo il recuperabile” del 18 settembre 2017; INIZIATIVA PARLAMENTARE GENERICA 696 di Aron Piezzi “Introdurre incentivi finanziari per la rivitalizzazione dei nuclei tradizionali dei Comuni ticinesi” del 17 febbraio 2020”; MOZIONE 1709 di Aron Piezzi e cofirmatari “Rustici fuori zona edificabile: un nuovo approccio è indispensabile per salvare il nostro patrimonio costruito” del 23 gennaio 2023).

A differenza però di detti atti parlamentari, secondo il Consiglio di Stato la questione non è riconducibile alle difficoltà insite nelle limitazioni normative per ottenere le necessarie autorizzazioni edilizie, bensì nel disinteresse dei proprietari o nelle difficoltà all'interno delle comunioni ereditarie o dei proprietari per assicurare la manutenzione e l'utilizzo degli stabili o nel venderli a terzi affinché siano questi ad assicurarne la salvaguardia.

Nella sua valutazione, il Consiglio di Stato riconosce che gli obiettivi della mozione sono coerenti con gli indirizzi della politica cantonale in materia di salvaguardia del patrimonio storico culturale del Cantone e che l'analisi della situazione circa le misure da

intraprendere possa essere demandata all'apposito gruppo di lavoro, già costituito dal parlamento in risposta all'IG696.

Il Governo aggiunge però che, a suo modo di vedere, al contrario di quanto ipotizzato dai mozionanti, ben difficilmente lo strumento dell'incentivo fiscale può costituire la chiave del problema che ritarda gli interventi di manutenzione o di vendita degli immobili. Inoltre, il Consiglio di Stato spiega come la materia del diritto successorio sia retta dal diritto federale e che non si intravedono misure fiscali di competenza cantonale che possano accelerare o sbloccare interventi edili di rifacimento o manutenzione di edifici storici o rustici nel caso di comunione ereditarie complesse.

Infine, nel messaggio governativo si spiega come già oggi esistano invece misure di incentivo fiscale che possono favorire interventi sugli edifici. Segnatamente il Governo si riferisce alla deducibilità fiscale delle spese di manutenzione degli immobili privati e alla deducibilità fiscale, a determinate condizioni, delle spese di cura di edifici storici (art. 32 cpv. 2 e 3 LIFD; art. 31 cpv. 2 e 3 LT). Viene pure menzionato il differimento dell'imposizione degli utili immobiliari in caso di scioglimento di comunioni ereditarie che di fatto ne favorisce lo scioglimento.

In conclusione, il Governo afferma che la richiesta formulata sarà integrata nelle analisi e nelle valutazioni delle misure atte ad incentivare la rivitalizzazione dei nuclei tradizionali del Cantone, motivo per cui la mozione può essere considerata evasa.

3. VALUTAZIONI E CONSIDERAZIONI COMMISSIONALI

La Commissione, preso atto del messaggio governativo, che in sostanza chiede di ritenere evasa la mozione semplicemente demandandone l'analisi all'apposito gruppo di lavoro già istituito, pur condividendo questo approccio, si è comunque chinata sulla mozione cercando di individuare ambiti da approfondire, così da poterli suggerire al gruppo di lavoro.

3.1 Diritto successorio, un tema federale

Come evidenziato anche dal Consiglio di Stato, il diritto successorio è retto dalla legislazione federale. Per incidere sulle procedure legate alle comunioni ereditarie è dunque necessario metter mano alle normative federali. In passato, proprio su questo tema è stato compiuto un tentativo, andato però a vuoto. Rievocare quel tentativo è utile e istruttivo per comprendere a grandi linee i meccanismi che reggono la costituzione, il funzionamento e lo scioglimento di comunioni ereditarie. Nel 2011, l'allora consigliera nazionale del PDC/CVP, oggi Il Centro, Brigitte Häberli-Koller (TG), presentò una mozione (cfr.: <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20113103>) con cui si incaricava il Consiglio federale di *“eseguire le revisioni di legge - in particolare del diritto successorio e del diritto fondiario agricolo - necessarie affinché le comunioni ereditarie in possesso di immobili e fondi possano essere sciolte in tempi più rapidi.”*

L'autrice della mozione richiedeva uno scioglimento delle comunioni ereditarie in tempi più celeri, affinché gli immobili vuoti, soprattutto nelle regioni periferiche e rurali, possano essere utilizzati in modo migliore. Secondo la mozionante, a causa del requisito dell'unanimità, la divisione dell'eredità sarebbe inutilmente prorogata; un singolo erede la potrebbe infatti bloccare per anni.

Il Consiglio federale rispose che *“in virtù dell'articolo 604 capoverso 1 del Codice civile (CC) ogni erede ha tuttavia la facoltà di richiedere “in ogni tempo”, principalmente in ogni*

momento, la divisione dell'eredità. Sono fatti salvi soltanto i casi in cui gli eredi sono "tenuti per contratto o per legge a rimanere in comunione". Gli eredi hanno la facoltà di stabilire contrattualmente il rinvio della divisione, e così facendo di accordarsi su una cosiddetta comunione ereditaria continua. Un contratto che esclude la divisione a tempo indeterminato è però in contraddizione con il diritto spettante a ogni erede di richiedere in ogni momento la divisione dell'eredità, e quindi non può ostacolare un'azione di divisione. Una comunione ereditaria continua può essere motivata dal voler impedire la vendita di un oggetto ereditario importante, come ad esempio di un'immobile. Una proroga della divisione legale è inoltre prevista nei casi in cui si deve usare riguardo nei confronti di discendenti minorenni (cfr. art. 12 della legge federale del 4 ottobre 1991 sul diritto fondiario rurale, LDFR; RS 211.412.11). In presenza di più eredi sorge fra i medesimi fino alla divisione una "comunione di tutti i diritti e di tutte le obbligazioni" (art. 602 cpv. 1 CC). In virtù della forma della comunione ereditaria, che è quella di una comunione di proprietari di tutti i beni della successione, gli eredi devono intraprendere tutte le azioni di rappresentanza e d'amministrazione "in comune", vale a dire all'unanimità (art. 602 cpv. 2 CC). L'esigenza di agire in comune è giustificata dal punto di vista politico, poiché mira a proteggere la comunione da iniziative straordinarie dannose da parte di singoli eredi (DTF 121 III 121 consid. 3). Naturalmente, l'esigenza dell'unanimità può portare all'incapacità di agire, segnatamente in caso di disaccordo fra i coeredi, oppure se una distanza geografica li separa. Per questi casi l'articolo 602 capoverso 3 CC prevede l'istituzione di un rappresentante della comunione ereditaria. Secondo tale disposizione, ogni coerede ha il diritto di richiedere presso l'autorità competente la nomina di un rappresentante della comunione ereditaria fino alla divisione dell'eredità. In questo modo, l'esigenza dell'unanimità non impedisce la divisione e, in caso di disaccordo fra i coeredi, può essere nominato un rappresentante della comunione. Gli eredi hanno la facoltà, di comune accordo, di far continuare la comunione ereditaria - anche a lungo termine - al fine di mantenere l'insieme degli oggetti di successione. I relativi motivi sono molteplici e non di per sé indesiderati. L'istituzione di termini obbligatori per lo scioglimento della comunione ereditaria costituirebbe un'ingerenza sproporzionata nell'autonomia privata."

Il Consiglio nazionale seguendo la raccomandazione del Consiglio federale respinse la mozione.

3.2 Quei trust che bloccano i rustici e i terreni

La realtà fondiaria ticinese in passato è stata profondamente toccata dal fenomeno dell'emigrazione, in particolare verso l'America, dove vige il diritto anglosassone che prevede fra l'altro l'istituzione di cosiddetti "trust".

Ad aiutarci a comprendere cosa è un trust è un interessante articolo apparso su Azione (cfr. https://www.azione.ch/societa/dettaglio?tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Bnews%5D=19854&cHash=2cd639ecea9b02652657e828e328c5d5). Il "trust" è un'intestazione di proprietà sulla base della quale un esperto ("trustee") amministra e cura gli interessi dei beni a vantaggio dei beneficiari prescelti, o ancora da individuare, di un soggetto terzo che glieli ha affidati. Cosa lega i trust e i trustee (una sorta di fiduciario) ai rustici che stanno cadendo a pezzi o ai terreni in stato di abbandono? Sostanzialmente, non era insolito che, negli anni dell'emigrazione, giunti in America, figli di famiglie diverse si unissero in matrimonio creandone una nuova; questa, per evitare problemi in ambito successorio, demandava a un trustee la gestione dei propri beni (tra cui anche gli immobili posseduti in Ticino). Oggi, un buon 8-10% dei rustici potrebbe essere toccato da questo fenomeno, che complica la ricerca dei legittimi

eredi. Trovarli è possibile, ma non è una procedura rapida e non è neppure esente da costi anche importanti per rapporto al valore del bene. Va anche specificato che se non si dovessero trovare eredi, il pretore può nominare un amministratore o pubblicare avvisi (artt. 466 e 555 Codice Civile Svizzero – CSS). Senza reclami, l'immobile passa al Cantone (art. 466 CCS). Sarebbe senz'altro interessante avere una mappatura per sapere quanti sarebbero i beni immobili (rustici e terreni) "bloccati" e se ci sono già stati casi di incameramento da parte del Cantone. Un'analisi in questo campo potrebbe fornire utili indicazioni per magari rendere più chiare ed efficaci le normative applicabili.

3.3 Leva fiscale, un tema da approfondire

Fondamentalmente, la Commissione ritiene che lo scetticismo del Governo verso la possibilità di mettere in campo possibili incentivi fiscali in grado di favorire lo scioglimento di comunioni ereditarie non debba frenare un'analisi seria da parte del gruppo di lavoro per individuarne di possibili, oltre a quello già in atto, ovvero il differimento dell'imposizione in caso di scioglimento delle comunioni ereditarie. Per esempio, secondo la Commissione, il gruppo di lavoro dovrebbe comunque valutare approfonditamente la possibilità di annoverare fra le spese di gestione di fondi, oggi deducibili fiscalmente, anche quelle relative allo scioglimento in tempi ragionevoli di comunioni ereditarie. Si potrebbe ipotizzare la deducibilità di dette spese se lo scioglimento della comunione ereditaria avviene entro un preciso lasso di tempo. Evidentemente tutti i dettagli, come pure i pro i contra e/o altri possibili incentivi fiscali, devono essere approfonditi dal gruppo di lavoro con l'ausilio di esperti.

3.4 Tariffa giudiziaria, un tema da analizzare

La Commissione si è anche interrogata su altri possibili ambiti di valutazione da suggerire al gruppo di lavoro affinché siano approfonditamente studiati e analizzati. In generale, si chiede di poter individuare soluzioni in grado di facilitare lo scioglimento di comunioni ereditarie attraverso una riduzione delle spese connesse con queste operazioni. Infatti, soprattutto se gli eredi di una comunione ereditaria **non riescono a trovare un accordo sulla** divisione dell'eredità e se la situazione è talmente bloccata da non consentire un accordo extragiudiziale, ogni erede può ricorrere al tribunale presentando un'**azione di divisione dell'eredità**. Tuttavia, questi procedimenti legali possono essere molto costosi e richiedere molto tempo. Essendo in questi casi chiamati in causa i tribunali, un preciso ambito su cui si potrebbe intervenire è la [Legge sulla tariffa giudiziaria](#), prevedendo per esempio tariffe più vantaggiose in caso di scioglimenti entro un certo lasso di tempo di comunioni ereditarie complicate. Anche in questo caso tutti i dettagli, come pure i pro i contra, devono essere approfonditi dal gruppo di lavoro con l'ausilio di esperti.

3.5 Informazione e consulenza, una via da seguire

Secondo la Commissione un'ulteriore possibile via per favorire lo scioglimento di comunioni ereditarie prima che diventino problematiche è quella di una migliore informazione da parte dello Stato sul funzionamento delle medesime, sui diritti e i doveri dei coeredi e sui possibili problemi che potrebbero insorgere nel caso di comunioni ereditarie esistenti da troppo tempo. Non si tratta evidentemente di creare un nuovo servizio a costo del Cantone, bensì di allestire per esempio una scheda informativa da trasmettere agli eredi nel momento della costituzione di una comunione ereditaria. Tale

scheda potrebbe, fra le altre cose, informare sui vantaggi di uno scioglimento di una comunione ereditaria in ordine al differimento della Tassa sugli utili immobiliari (TUI). Anche questa possibile soluzione va analizzata da parte del gruppo di lavoro già costituito dal Consiglio di stato.

4. CONCLUSIONI

In virtù di quanto sopra esposto, la Commissione ambiente, territorio ed energia invita il Gran Consiglio ad accogliere parzialmente la mozione nel senso sopra indicato. Sulla base del presente rapporto, il Governo è dunque incaricato di trasmettere al gruppo di lavoro sulla rivitalizzazione dei nuclei storici i precisi ambiti in ordine a possibili incentivi fiscali, alla mappatura dei beni immobili (edifici storici, rustici, ecc.), compresi anche i singoli terreni, toccati da situazioni che bloccano la definizione del legittimo proprietario, alla riduzione delle spese connesse con lo scioglimento di comunione ereditarie e all'implementazione di un'adeguata informazione concernente il funzionamento delle comunioni ereditarie, affinché siano valutati approfonditamente.

Per la Commissione ambiente, territorio ed energia:

Giovanni Berardi, relatore

Bühler - Buri - Buzzi - Cedraschi - Ermotti-Lepori -

Genini Sem - Mobiglia - Padlina - Piccaluga -

Prada - Renzetti - Rigamonti - Schnellmann -

Terraneo - Tonini - Tricarico - Zanini Barzaghi