

## INIZIATIVA PARLAMENTARE

### presentata nella forma elaborata da Paolo Pamini, Paolo Caroni e cofirmatari per la modifica della Legge sullo sviluppo territoriale (garanzia dell'uso abitativo primario e secondario)

del 23 giugno 2021

*Con l'obiettivo in particolare di facilitare e incentivare il passaggio da residenza secondaria a residenza primaria, la presente iniziativa parlamentare elaborata propone che abitazioni presenti in Ticino possano in futuro continuare ad essere utilizzate secondo l'autorizzazione vigente al momento dell'edificazione a prescindere da un loro eventuale altro uso fatto nel frattempo (cosiddetto grandfathering), riservato quanto previsto dalla Legge federale sulle abitazioni secondarie (LASEC) entrata in vigore l'11 marzo 2012 nonché da norme di applicazione del piano regolatore (NAPR) introdotte dopo la prima edificazione. In tal modo, un'abitazione secondaria potrebbe per esempio essere utilizzata come abitazione primaria senza perdere la possibilità di essere nuovamente utilizzata come secondaria. L'autonomia comunale è preservata, ma a condizione di indennizzi al proprietario (esproprio materiale).*

#### **La Legge federale sulle abitazioni secondarie (LASEC)**

La legge federale sulle abitazioni secondarie, adottata dal Consiglio nazionale e dal Consiglio degli Stati il 20 marzo 2015 e popolarmente denominata *Lex Weber*, concretizza l'articolo costituzionale sulle abitazioni secondarie ([art. 75b Cost.](#)) che Popolo e Cantoni hanno accolto l'11 marzo 2012 nella votazione sull'iniziativa «Basta con la costruzione sfrenata di abitazioni secondarie!». L'obiettivo principale di questa disposizione costituzionale consisteva nell'introdurre per legge il divieto di costruire nuove abitazioni secondarie nei Comuni in cui la loro quota supera il 20%. Palese appariva da sempre che le abitazioni già esistenti l'11 marzo 2012 oppure che a quel momento già beneficiavano di un'autorizzazione basata su una decisione precedente cresciuta in giudicato, vale a dire le abitazioni costruite secondo il diritto anteriore, fossero libere nell'uso abitativo e nei limiti della superficie utile principale esistente e potessero essere rinnovate, trasformate o ricostruite. All'interno delle zone edificabili potevano addirittura essere ampliate fino al 30% della superficie utile principale, a condizione che non venissero costruite abitazioni supplementari.

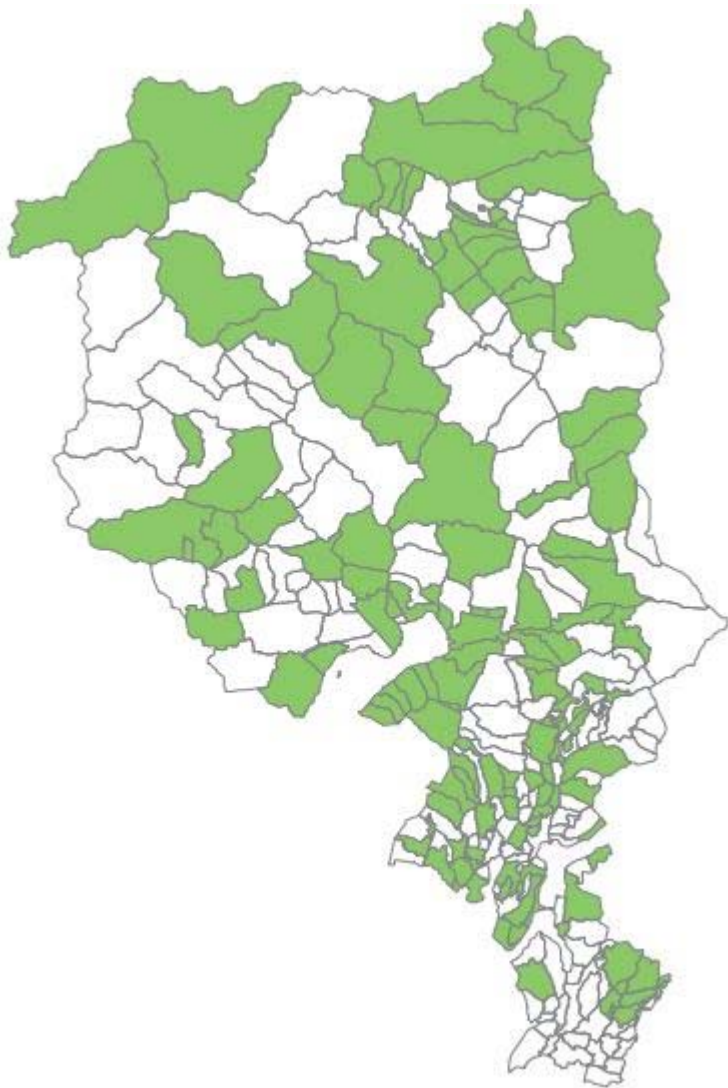
Secondo l'[art. 11 cpv. 1 LASEC](#) (Legge federale sulle abitazioni secondarie del 20 marzo 2015), fatte salve le limitazioni d'uso esistenti o future del diritto cantonale o comunale, il tipo di uso abitativo delle abitazioni realizzate in virtù del diritto anteriore è libero.

L'[art. 12 cpv. 1 LASEC](#) stabilisce che, se del caso, i Cantoni e i Comuni adottano le misure necessarie a impedire abusi e sviluppi indesiderati che possono risultare da un uso senza limitazioni di abitazioni realizzate in virtù del diritto anteriore a scopo di abitazioni secondarie. A tal fine, i Cantoni possono limitare in modo più severo rispetto alla legge federale il cambiamento di destinazione da abitazione fino a quel momento utilizzata a scopo di abitazione primaria in abitazione utilizzata a scopo di abitazione secondaria nonché le modifiche secondo l'art. 11 cpv. 2-4 LASEC. I Cantoni possono quindi subordinare a un'autorizzazione edilizia le modifiche edilizie e i cambiamenti di destinazione per cui tale autorizzazione non è prevista.

#### **Le Norme di applicazione sul Piano Regolatore (NAPR)**

Molti sono i Comuni in Ticino che hanno adottato nelle loro Norme di applicazione sul Piano Regolatore (NAPR) misure a salvaguardia dell'abitazione primaria e che penalizzano le abitazioni secondarie. La seguente figura mostra in verde i Comuni ticinesi (stato 2017) le cui

NAPR contengono una normativa che penalizza le abitazioni secondarie e che promuove l'abitazione primaria.



Fonte: [Studio di base](#), Piano direttore cantonale, maggio 2017, Figura 5, pagina 23

### **Casistica**

Fra i numerosi Comuni menzioniamo l'esempio di Brissago, che ha dato luogo ad una lunga battaglia legale sfociata nella sentenza del Tribunale federale del 1° dicembre 2017 [1C\\_536/2017](#). Il nuovo piano regolatore di Brissago del 1995 aveva escluso di principio l'uso di alloggi a scopo di residenza secondaria (art. 46 cpv. 1 NAPR). L'incauto proprietario che da sempre utilizzava l'appartamento quale residenza secondaria e che lascia eleggere domicilio alla propria figlia a Brissago, perde definitivamente la possibilità di utilizzarlo come abitazione di vacanza.

Come per Brissago vi sono molti Comuni che con le loro NAPR mettono in difficoltà i proprietari di residenze secondarie, che di conseguenza non vengono ad abitare in Ticino per paura di perdere in futuro l'uso della propria abitazione come abitazione secondaria. Questi Comuni toccano varie località di prestigio con molte residenze secondarie pronte ad essere occupate a scopo primario, anche da eventuali conduttori. Si pensi a Brione sopra Minusio, ma anche ad alcuni nel Sottoceneri, come per esempio Collina d'Oro.

Tra questi Comuni, un caso a nostra conoscenza avvenuto a Curio vuole dimostrare quanto possano essere controproduitive e paradossali le NAPR focalizzate alla limitazione delle abitazioni secondarie. Per fargli un favore, il proprietario confederato di una casa di vacanza ha deciso di affittare a pigione moderata il piano inferiore ad una persona domiciliata nel Comune. Così facendo, egli ha tuttavia perso definitivamente lo statuto di abitazione secondaria per la parte affittata al residente. Si osservi che un'abitazione primaria vale almeno il 20% in meno dello stesso oggetto utilizzato come abitazione secondaria. Per giunta, l'espropriazione materiale da parte delle NAPR non è stata comunicata individualmente al diretto interessato e non gli è stata concessa finora alcuna indennità per la perdita di valore subita. Il confederato, frustrato da questa situazione, ha comperato una casa in un altro Cantone dove trascorrere il suo pensionamento.

Un altro caso è invece quello di Vernate che è sfociato nella sentenza del Tribunale Federale del 4 febbraio 2021 ([1C\\_320/2020](#)). Il Comune prevedeva nelle proprie Norme di applicazione sul Piano regolatore la perdita automatica dello statuto di seconda abitazione nel caso in cui il proprietario avesse apportato modifiche edili al proprio immobile. Anche in questo caso il proprietario si è trovato di fronte ad una perdita di valore del proprio immobile e senza indennizzo alcuno. Sicuramente questo tipo di norma comunale scoraggia il proprietario della casa di vacanza ad investire in nuovi progetti.

### **La questione affrontata nella sua generalità**

Fatte queste premesse, prevalentemente connesse all'applicazione sul piano cantonale e comunale della LASEC, è opportuno estendere le riflessioni a simili fattispecie che non discendono direttamente dalla nuova legge federale.

A titolo di esempio, il Comune di Locarno non rientra nei limiti posti dalla LASEC, tuttavia a partire già dagli anni '90 prevede a Piano regolatore delle norme restrittive – calibrate secondo il quartiere – relative alle abitazioni secondarie. Le norme comunali si applicano al singolo fondo. All'interno di questo contesto, si possono presentare le seguenti costellazioni.

1. Uno svizzero-tedesco edifica a Locarno Monti negli anni '80 una villetta adibita da sempre ad uso quale abitazione secondaria. Nel 2000 la dà in locazione ad un residente. Oggi, il proprietario non potrebbe tornare a farne uso quale abitazione secondaria. Con il qui proposto disegno di legge questo sarebbe invece il caso.
2. Nel 2000 viene edificata a Locarno Monti una villetta. Fin dall'inizio questa sarebbe stata colpita dalle norme comunali più restrittive entrate in vigore negli anni '90 e non sarebbe potuta pertanto essere autorizzata quale abitazione secondaria. Il qui proposto disegno di legge non è contrario a questo trattamento, considerato che la norma più restrittiva era già in vigore al momento della prima edificazione.
3. Negli anni '80 viene edificato a Locarno Monti un condominio con quattro appartamenti, tutti adibiti a residenza secondaria. Oggi, in virtù delle norme comunali più restrittive solo uno dei quattro appartamenti può essere utilizzato quale abitazione secondaria. Pertanto, i primi tre appartamenti che dovessero passare da abitazione secondaria ad abitazione primaria non possono più tornare ad essere adibiti quale abitazione secondaria. In virtù del qui proposto disegno di legge, tutti e quattro gli appartamenti potrebbero continuare ad essere liberamente adibiti sia ad abitazione primaria sia ad abitazione secondaria.
4. Nel 2000 viene edificato a Locarno Monti un condominio con quattro appartamenti. Già al momento della concessione uno tra i quattro appartamenti poteva essere usato quale abitazione secondaria. Ai sensi del qui proposto disegno di legge, tale situazione continua ad applicarsi perché la norma più restrittiva era già in vigore al momento della prima edificazione.

Come si desume dai quattro esempi che precedono, le fattispecie poste dalla LAsSec sono un caso particolare di una casistica più generale, che si intende qui regolare. Determinante è il diritto edilizio in vigore al momento della prima edificazione, al quale il proprietario si è orientato e che ha contribuito a determinare le sue scelte. Serve pertanto una garanzia dei diritti acquisiti. Detto in altri termini, a rigor di logica non è determinante l'applicazione della LAsSec in quanto tale nel Comune, bensì più in generale le restrizioni all'uso abitativo (primario vs. secondario) applicabili al fondo, qualsiasi sia la loro base giuridica.

### **La trasferibilità della garanzia (diritto di *grandfathering*)**

Per incrementare la liquidità del mercato immobiliare ticinese e favorire la permeabilità tra abitazioni secondarie e primarie, con l'obiettivo finale di aumentare la possibilità di trasformazione di oggetti in abitazioni primarie, il qui proposto disegno di legge introduce parimenti la possibilità di trasferire la garanzia (*grandfathering*) anche a fondi terzi nelle vicinanze del fondo originale. Il meccanismo e il testo di legge qui ipotizzato si ispira al trasferimento delle quantità edificatorie giusta l'[art. 38a cpv. 1 Legge edilizia](#), che qui per completezza riportiamo.

#### *Art. 38a - Trasferimento di quantità edificatorie*

*<sup>1</sup>Quantità edificatorie appartenenti ad un fondo possono essere trasferite su fondi vicini appartenenti alla stessa zona di utilizzazione del Piano regolatore e connessi funzionalmente se non risulta intralciata la pianificazione e, in particolare, se non sono compromessi l'uso razionale del territorio e un'edificazione armoniosa.*

*<sup>2</sup>I Piani regolatori possono stabilire ulteriori specificazioni e limitazioni.*

Per illustrare il meccanismo proposto nel disegno di legge, si consideri l'esempio no. 4 esposto sopra. Il condominio di quattro appartamenti edificato a Locarno Monti nel 2000 è composto da un appartamento utilizzato quale residenza secondaria e tre appartamenti utilizzati quali residenza primaria. Per i motivi già presentati sopra, il proprietario dell'appartamento utilizzato quale residenza secondaria non dispone della garanzia che – qualora il suo appartamento passasse a residenza primaria (perché utilizzato in tal modo dal proprietario o perché locato ad un residente) – in futuro il proprietario (attuale o futuro, compresi gli eredi legali dell'attuale proprietario a valle di una successione) possa tornare a farne un uso quale abitazione secondaria. Grazie al suddetto meccanismo del trasferimento del diritto di opzione tuttavia, il proprietario potrebbe acquisire per trasferimento da un fondo della stessa zona di utilizzazione il diritto a passare in ogni tempo all'uso quale abitazione secondaria o primaria, naturalmente posto che il fondo trasferente disponesse di tale diritto, segnatamente perché edificato prima dell'entrata in vigore delle norme più restrittive (come nel caso degli esempi n. 1 o n. 3).

### **Applicazione del presente meccanismo ai fini LAsSec**

Nel quadro delle norme dettate dalla LAsSec, i Comuni devono regolarmente misurare la quota di abitazioni secondarie sulle abitazioni totali. Poiché il disegno di legge qui proposto concede in ogni tempo ai fondi garantiti il diritto di tornare all'uso abitativo precedente, ai fini del calcolo della quota di abitazioni secondarie ai sensi della LAsSec i fondi garantiti valgono come destinati all'uso più restrittivo. Solo in tal modo è infatti possibile evitare che in futuro, in virtù della richiesta di molti proprietari fondiari di tornare ad utilizzare i fondi garantiti ad uso abitativo secondario, il Comune non si trovi improvvisamente a violare la quota massima stabilita dalla LAsSec.

### **La presente iniziativa parlamentare elaborata**

Per quanto siano comprensibili le motivazioni a monte della LAsSec e delle NAPR di molti Comuni ticinesi, come si è visto sopra le attuali norme finiscono con il disincentivare la trasformazione di residenze secondarie in residenze primarie. Ciò non solo va contro la *ratio*

delle norme stesse, ma soprattutto si scontra con una strategia di promozione del Ticino quale luogo dove cittadini benestanti possano venire a stabilirsi, con ben comprensibili vantaggi per l'intera comunità ticinese in termini di lavori edili, di gettito d'imposta e di vitalizzazione di zone oggi adibite a residenza secondaria.

Inoltre, sul piano individuale del proprietario immobiliare, riteniamo che vada tutelata la proprietà privata coerentemente con l'[art. 26 cpv. 1 Cost.](#) Il secondo capoverso dello stesso articolo prevede per di più che sia data piena indennità in caso d'espropriazione o di restrizione equivalente della proprietà.

Per queste ragioni i sottoscritti propongono di introdurre nella Legge sullo sviluppo territoriale il nuovo articolo 71a. Questo intende concedere ai proprietari di abitazioni secondarie che le trasformano in primarie, la garanzia che in futuro tali oggetti possano tornare ad essere utilizzati come secondarie nonostante nel frattempo ne sia stata cambiata la destinazione. Inoltre, tale garanzia è trasferibile a vantaggio di altri fondi in modo simile alla ben nota possibilità di trasferire tra fondi diversi le loro quantità edificatorie. Infine, per evitare una possibile futura violazione della LAsSec qualora troppe abitazioni primarie garantite chiedessero di tornare ad essere utilizzate quali abitazioni secondarie, ai fini del calcolo della quota di abitazioni secondarie ai sensi della LAsSec il nuovo capoverso 5 dell'articolo 71a equipara le abitazioni garantite alle abitazioni secondarie.

A garanzia dell'autonomia comunale, l'art. 71b del nuovo disposto permette agli enti locali di includere nelle NAPR norme più restrittive sull'esempio di quelle attuali presentate sopra. Tuttavia, in tal caso e coerentemente con il summenzionato art. 26 cpv. 2 Cost., un Comune che dovesse vietare il riutilizzo dell'oggetto secondo l'autorizzazione precedente limitandone pertanto l'uso sarebbe chiamato ad indennizzare il proprietario per la perdita di valore. Coerentemente con gli altri casi di espropriazione formale o materiale, si propone che sia il Tribunale delle espropriazioni a stabilire, su richiesta del proprietario, l'entità dell'eventuale indennizzo.

La formulazione del disegno di legge permette altresì di contemplare anche il caso opposto – benché meno frequente – in cui un'abitazione primaria sia obbligata dalla pianificazione comunale a diventare unicamente abitazione secondaria.

Paolo Pamini e Paolo Caroni  
Alberti - Aldi - Battaglioni - Bertoli - Bignasca - Buzzini  
Censi - Gaffuri - Galeazzi - Garzoli - Gianella Alex -  
Imelli - Käppeli - Maderni - Morisoli - Ortelli M. -  
Ortelli P. - Passardi - Pellegrini - Petrini - Pinoja -  
Ris - Soldati - Speciali - Terraneo - Tonini

Disegno di

**LEGGE**  
**sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011; modifica**

Il Gran Consiglio  
della Repubblica e Cantone Ticino

- vista l'iniziativa parlamentare elaborata 23 giugno 2021 di Paolo Pamini e cofirmatari,

**d e c r e t a :**

**I.**

La legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011 è così modificata:

**Art. 71a (nuovo) - Abitazioni secondarie preesistenti**

<sup>1</sup>Sono garantite le autorizzazioni edilizie, in vigore al momento della prima edificazione, a tutela della piena libertà d'uso abitativo, primario e secondario.

<sup>2</sup>Tale garanzia è originariamente connessa alla singola abitazione, non è personale e può pertanto essere invocata in ogni tempo anche dai successivi proprietari.

<sup>3</sup>La garanzia in virtù dei capoversi 1 e 2 appartenente a un'abitazione può essere trasferita su abitazioni della stessa zona di utilizzazione del Piano regolatore se non risulta intralciata la pianificazione e, in particolare, se non sono compromessi l'uso razionale del territorio.

<sup>4</sup>Il trasferimento della garanzia può avvenire con libera contrattazione anche a favore del Comune per sua successiva estinzione.

<sup>5</sup>Il Comune tiene un registro delle garanzie trasferite.

**Art. 71b (nuovo)**

<sup>1</sup>Le norme comunali di applicazione del piano regolatore possono limitare in modo più severo rispetto alla presente legge la garanzia della libertà di uso abitativo per abitazioni realizzate secondo il diritto anteriore.

<sup>2</sup>In tal caso il Comune, se non riconosce un diritto acquisito del proprietario del bene immobile, lo indennizza nella misura dell'eventuale perdita tra il valore reale con garanzia e il valore reale in applicazione della norma comunale più restrittiva.

<sup>3</sup>L'entità dell'indennizzo viene stabilita dal Tribunale delle espropriazioni su richiesta del proprietario al momento della manifestazione del danno, segnatamente in occasione dell'alienazione dell'oggetto, della successione o dello scioglimento del regime dei beni.

<sup>4</sup>Una volta indennizzato il proprietario, la garanzia decade e l'oggetto non potrà più venir considerato come realizzato in virtù del diritto in vigore al momento della prima edificazione.

## **II.**

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi ed entra in vigore il 1° gennaio 2022.