

Messaggio

numero
8130

data
16 marzo 2022

competenza
DIPARTIMENTO DEL TERRITORIO

Rapporto sull'iniziativa parlamentare presentata il 23 giugno 2021 nella forma elaborata da Paolo Pamini, Paolo Caroni e cofirmatari "Modifica della Legge sullo sviluppo territoriale (garanzia dell'uso abitativo primario e secondario)"

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

L'iniziativa parlamentare presentata il 23 giugno 2021 nella forma elaborata da Paolo Pamini, Paolo Caroni e cofirmatari chiede di inserire nella Legge sullo sviluppo territoriale due nuovi articoli volti ad introdurre misure a favore dei proprietari di residenze secondarie interessati da limitazioni poste dai Piani regolatori comunali. In particolare si prevede di assicurare:

- la garanzia al ritorno dell'uso secondario nei casi in cui una residenza sia stata usata per un certo tempo come primaria (e viceversa);
- la possibilità di trasferire tale garanzia anche a vantaggio di altri fondi posti nelle vicinanze;
- l'obbligo di indennizzo ai proprietari per i comuni che dovessero introdurre limitazioni al riutilizzo quali residenze secondarie di quelle divenute nel frattempo primarie.

Regolare le residenze secondarie: un compito pianificatorio d'interesse pubblico

La gestione del rapporto tra residenze primarie e secondarie nelle regioni turistiche è una sfida che la pianificazione del territorio ha accolto da lungo tempo.

Già negli anni '80 l'espansione di abitazioni di vacanza aveva stimolato molti comuni ad adottare misure pianificatorie volte a contenerne gli effetti negativi riscontrati sull'offerta di abitazioni primarie (resa più limitata) nonché, in misura minore, sulla trasformazione di alberghi in appartamenti destinati all'uso secondario. A partire da quel periodo diversi comuni ticinesi, sia negli agglomerati urbani sia nelle regioni periferiche, hanno infatti adottato specifiche norme di Piano regolatore atte a promuovere l'abitazione primaria e/o a limitare quella secondaria.

Il dibattito su quale fosse il punto di equilibrio tra abitazioni primarie e secondarie è stato articolato e si è sviluppato nel tempo. La Confederazione, in una guida pubblicata nel 2010 (dunque prima che vi fosse la votazione sull'iniziativa Weber, avvenuta nel 2012), definiva i seguenti parametri quali elementi per rendere necessaria l'adozione di misure pianificatorie: *"una percentuale del 30% e più di abitazioni secondarie è spesso considerata un indizio sufficiente per intervenire. Se la percentuale supera il 50%, nella maggior parte dei casi la necessità d'intervento è incontestata."*

L'11 marzo 2012, accogliendo l'iniziativa sulle abitazioni secondarie, il Popolo svizzero ha espresso la volontà – dopo anni di dibattiti – di limitare attraverso uno specifico articolo costituzionale (art. 75b Cost) la costruzione di abitazioni secondarie. Dal profilo politico,

nonché giuridico, l'interesse pubblico a tale limitazione è pertanto incontestabile: la soglia del punto di equilibrio da non superare è quella del 20%.

La legge federale sulle abitazioni secondarie (LASEc), in vigore dal 1° gennaio 2016, regola l'attuazione del rigido articolo costituzionale in modo meno tassativo, ammettendo molte eccezioni ed escludendo, dal campo d'applicazione della legge stessa, tutte le abitazioni costruite secondo il diritto anteriore o che beneficiavano di un'autorizzazione cresciuta in giudicato prima dell'11 marzo 2012. Di fatto, dunque, la LASEc ha degli effetti sulla costruzione di nuove abitazioni secondarie (vietate nei comuni con un tasso superiore al 20%, con le citate eccezioni) ma non influenza il potenziale cambiamento d'uso di tutte quelle già esistenti al momento della votazione popolare.

Dal profilo pianificatorio – di quella disciplina che ha come primo scopo il coordinamento delle molteplici esigenze poste al territorio e il loro orientamento verso obiettivi d'uso parsimonioso del suolo e di sostenibilità – l'introduzione di normative a livello comunale per regolare l'equilibrio tra residenze primarie e secondarie resta un compito importante. Non a caso la stessa LASEc nel definire libero l'uso delle abitazioni secondo il diritto anteriore, lo subordina ad eventuali "limitazioni d'uso esistenti o future del diritto cantonale o comunale" (art. 11 cpv. 1 LASEc).

Come correttamente indicato nell'iniziativa presentata, molti comuni ticinesi da anni dispongono di normative riguardanti questo tema: esse sono state introdotte dopo analisi specifiche e in risposta a chiari obiettivi di sviluppo che i comuni stessi, in autonomia, si sono posti. Come ricordato dal Tribunale federale nella sentenza citata nell'iniziativa, ne è un esempio il comune di Vernate: dopo che un censimento del 1985 aveva evidenziato una percentuale di residenze secondarie del 53%, il comune ha adottato nel 1988 una specifica normativa volta a regolare il fenomeno, grazie alla quale il tasso di residenze secondarie, in vent'anni, ha potuto essere ridotto al 37% circa.

Va infine ricordato che anche i Cantoni possono a loro volta emanare prescrizioni che limitano la realizzazione e l'uso delle abitazioni in modo più severo rispetto alla LASEc: è ciò che ha fatto il Cantone Ticino introducendo nella scheda R6 del Piano direttore, in vigore dal 3 settembre 2021, il seguente compito: *"I Comuni nelle regioni turistiche attorno ai laghi Verbano e Ceresio introducono nei loro Piani regolatori norme atte a regolare e limitare la trasformazione di abitazioni primarie esistenti in residenze secondarie, in particolare nelle zone centrali e ben servite dal trasporto pubblico; inoltre, mediante misure pianificatorie specifiche, sostengono l'industria alberghiera"* (scheda R6 PD, misura 4.3, lett. h).

Le argomentazioni dell'iniziativa

Richiamando alcuni casi ritenuti emblematici, il testo a sostegno dell'iniziativa esprime critiche generali alle norme di Piano regolatore focalizzate alla limitazione delle abitazioni secondarie: esse sarebbero controproduktive e paradossali, metterebbero in difficoltà i proprietari di residenze secondarie, che non verrebbero ad abitare in Ticino per paura di perdere in futuro l'uso della propria abitazione come casa di vacanza. Criticato è inoltre il fatto che i proprietari si ritroverebbero di fronte a perdite di valore del proprio immobile senza indennizzo alcuno.

È innanzitutto doveroso ricordare che negli esempi citati le vertenze sono giunte fino all'Alta corte federale che ha confermato la validità e la legittimità delle regole volute dai

comuni interessati: regole finalizzate, come enunciato in precedenza, a contenere (o prevenire) gli effetti negativi dovuti ad un eccesso di residenze secondarie.

Le motivazioni e le argomentazioni contenute nelle citate sentenze permettono per altro un giudizio più articolato e ponderato sulle specifiche situazioni. Emblematico il caso di Vernate: in assenza di interventi radicali sull'edificio (che in parte furono per altro eseguiti senza le necessarie autorizzazioni) la normativa comunale avrebbe permesso il mantenimento dell'uso secondario. Il proprietario ha presentato in 5 anni ben 4 domande di costruzione per ampliamenti e interventi vari: il comune le ha tutte rilasciate confermando la destinazione dell'immobile quale residenza secondaria. Solo nel 2016, nell'ambito di un'ulteriore domanda relativa ad interventi strutturali eseguiti senza autorizzazione, il comune ha rilevato che le consistenti modifiche apportate, con aggiunte e rifacimenti rendevano l'edificio in sostanza un'opera nuova. Esso ha dunque disposto il divieto di utilizzarlo quale residenza secondaria (divieto confermato successivamente da tutte le istanze di ricorso).

Brissago, che presenta una quota di residenze secondarie attorno al 70%, ha adottato una norma sulle abitazioni secondarie nel 1995, in particolare introducendone il divieto nella zona edificabile intensiva. Il diritto di usare le abitazioni secondarie presenti in quel momento era ed è tutt'ora garantito. Cionondimeno tale diritto viene a cadere se *durevolmente* l'abitazione viene usata come primaria. In un caso specifico, infatti, il Tribunale federale ha confermato la legittimità della norma e dell'interpretazione data dal comune (e confermata dalle istanze ricorsuali cantonali). L'abitazione in questione per quasi un decennio è stata utilizzata come abitazione primaria, perdendo così – a fronte di una normativa comunale in vigore da anni – il diritto di essere ritrasformata in secondaria. È da rilevare comunque che la norma comunale conferisce al Municipio la possibilità di concedere deroghe a tale principio, non ravvisate nella fattispecie.

L'articolo proposto dall'iniziativa elaborata (art. 71a) introdurrebbe una garanzia generalizzata per tutelare i proprietari di residenze secondarie dalle norme più restrittive adottate (o che potrebbero esserlo in futuro) dai comuni. Esso prevede la possibilità di trasferire tale diritto su altre abitazioni nella stessa zona di utilizzazione di quelle garantite, purché non sia intralciata la pianificazione.

Infine un secondo articolo (art. 71b) riconoscerebbe ai comuni la possibilità di limitare le citate garanzie di libertà dell'uso abitativo, purché il proprietario sia indennizzato per l'eventuale perdita di guadagno.

A mente dello scrivente Consiglio il testo di legge proposto limita la portata di norme comunali intese a gestire - attraverso analisi mirate alla propria realtà e conseguenti ponderazioni dei diversi interessi in gioco - usi indesiderati del territorio riguardanti un disequilibrio tra abitazioni primarie e residenze secondarie. Anche dopo l'entrata in vigore della LAsSec, che, come esposto in precedenza, non esplica effetti sul ricco patrimonio immobiliare costruito prima del 2012, l'interesse pubblico nel regolare la materia resta, in determinati comuni, molto alto. Ne è recente testimonianza l'adozione di una zona di pianificazione da parte del comune di Orselina (che ha ormai raggiunto l'83% di tasso di residenze secondarie) volta a congelare temporaneamente la trasformazione di abitazioni in case di vacanza, in vista dell'introduzione di nuove norme di Piano regolatore. Giova per altro ricordare che a tutt'oggi le norme introdotte in nome dell'interesse pubblico e

contestate da singoli privati sono state tutelate fino alla massima istanza del Tribunale federale.

Se l'iniziativa fosse accolta, i comuni sarebbero inoltre *di principio* chiamati per legge cantonale a indennizzare i proprietari per l'eventuale perdita di valore dovuta a norme introdotte nei piani regolatori. L'entità dell'indennizzo dovuto sarebbe decisa dal Tribunale delle espropriazioni.

La proprietà è garantita dall'art. 26 della Costituzione federale. Il capoverso 2 prevede che "in caso di espropriazione o di restrizione equivalente della proprietà è dovuta piena indennità". Il principio della piena indennità per le restrizioni equivalenti a espropriazione, derivanti da atti pianificatori è ribadito dall'art. 5 cpv. 2 della Legge federale sulla pianificazione del territorio. Vi è espropriazione materiale quando l'uso attuale o il prevedibile uso futuro di una cosa è vietato o limitato in modo particolarmente grave, così che il proprietario è privato di una delle facoltà essenziali derivanti dal diritto di proprietà.

Sono i Tribunali a decidere se vi sia o meno diritto ad eventuali indennità: nel caso delle norme comunali volte a regolare le residenze secondarie, anticipare per legge tale obbligo ed esplicitarne i criteri costituisce una forzatura a scapito dell'interesse pubblico, oltre al fatto che lo stesso Tribunale federale ha già indicato che non vi è alcun diritto ad un indennizzo per il solo fatto che una norma possa limitare il diritto di proprietà (cfr. DTF 1C_216/2017). Nel caso di specie, dopo aver sottolineato che la proprietà è garantita entro i limiti tracciati dall'ordinamento giuridico e dall'interesse pubblico (quindi essa non gode di una garanzia illimitata), l'Alta corte federale ha escluso che la limitazione nella creazione di residenze secondarie imposta dall'art. 75b cpv. 1 Cost. costituisca una restrizione della proprietà tale da ammettere un indennizzo per espropriazione materiale (consid. 3.2).

Considerato inoltre che la stessa LAsSec prevede la creazione di norme più restrittive da parte di cantoni e comuni (art. 12), non vi è, dal punto di vista giuridico, alcun fondamento che possa validamente essere richiamato a sostegno della presente iniziativa. Al contrario, essa andrebbe a svuotare di significato e ad intralciare di fatto l'applicazione di norme comunali più incisive, minando altresì l'autonomia dei singoli comuni in materia di pianificazione.

Conclusioni

Per i motivi esposti in precedenza il Governo invita a non accogliere l'iniziativa parlamentare in oggetto.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della massima stima.

Per il Consiglio di Stato

Il Presidente: Manuele Bertoli

Il Cancelliere: Arnoldo Coduri