

Messaggio

numero
8633

data
12 novembre 2025

competenza
DIPARTIMENTO DEL TERRITORIO

Rapporto sulla mozione del 24 marzo 2025 presentata da Cristina Zanini Barzaghi e cofirmatari “Rivitalizzare il nostro territorio e valorizzare il patrimonio costruito esistente attraverso i cambi di destinazione e gli utilizzi temporanei di edifici sottoutilizzati”

Signor Presidente,
signore deputate e signori deputati,

secondo la mozione in oggetto, presentata dalla deputata Cristina Zanini Barzaghi e cofirmatari (Maddalena Ermotti-Lepori, Giulia Petralli, Nicola Pini, Tessa Prati e Fabio Schnellmann), in Ticino sussiste un problema di mancanza di alloggi e altri spazi con pigioni convenienti per attività ricreative, culturali e artigianali per tutte le fasce di età. Tale problema è dovuto alla continua demolizione di edifici esistenti soppiantati dalla costruzione di nuovi con pigioni elevate, generando un paesaggio snaturato dal punto di vista urbanistico, sociale ed ambientale. Chiede pertanto allo scrivente Consiglio di promuovere i cambiamenti di destinazione e gli utilizzi temporanei degli edifici sottoutilizzati, creando le necessarie condizioni operative e legislative affinché questo avvenga più facilmente e più frequentemente. A tale scopo, in modo particolare, chiede di:

1. *Completare e analizzare i dati statistici sull'intero patrimonio costruito cantonale e la loro occupazione, non solo sulle abitazioni e le industrie, ma per tutte le categorie di edifici.*
2. *Istituire l'iniziativa denominata “Swissrenov” anche in Ticino.*
3. *Intervenire con una disposizione cantonale che permetta ai comuni di prevedere la concessione di permessi di utilizzo temporaneo per gli edifici sottoutilizzati e dismessi, ad esempio con una precisazione delle possibili deroghe ai sensi dell'art. 67 e ss. LST:*

b) deroghe

Art. 67 ¹In situazioni eccezionali e se l'osservanza delle disposizioni legali costituisce un rigore sproporzionato, possono essere concesse deroghe alla conformità di zona o a singole norme edilizie, purché ciò non pregiudichi in modo apprezzabile l'interesse pubblico o quello dei vicini.

²Il piano regolatore può stabilire una regolamentazione più restrittiva.

4. *Attivare un secondo credito quadro - complementare e aggiuntivo rispetto a quello recentemente prolungato dal Gran Consiglio - con finalità simili al messaggio 7634 a favore degli edifici dismessi per implementare una “borsa degli spazi” sul modello della città di Zurigo, in collaborazione con gli Enti regionali di sviluppo e così promuovere cambiamenti di destinazione e utilizzi temporanei degli spazi sottoutilizzati.*

1. SPIEGAZIONI INTRODUTTIVE

L'atto parlamentare in oggetto poggia le proprie richieste su alcune considerazioni, citando espressamente dati e studi, nonché alcuni esempi concreti praticati oltre Gottardo.

Viene anzitutto indicato lo studio completato nel 2007 dall'i.CUP (Institute for the Contemporary Urban Project), che trattava la tematica del potenziale di riconversione degli edifici industriali dismessi in Ticino¹ e secondo il quale questo potenziale di dismissione ammontava a circa il 30%. Tuttavia lo studio risalente al 2007 è stato aggiornato nel 2017 dall'Osservatorio dello sviluppo territoriale (OST-TI) dell'Accademia di architettura di Mendrisio² e conclude che:

- gli edifici non attivi e in cattivo stato (ovvero quelli potenzialmente dismessi³) sono risultati il 2.9% (con differenze regionali ed un minimo nel Luganese pari all'1.8%). In cifre assolute, si tratta di circa 200 edifici su scala cantonale, dei quali solo 73 hanno una superficie maggiore ai 100 mq (questi ultimi, verosimilmente piccoli depositi, autorimesse, officine, ecc.).

L'aggiornamento del 2017 ridimensiona quindi notevolmente il numero degli stabili dismessi in aree lavorative. Si rimanda a tale studio per ulteriori approfondimenti.

Successivamente la mozione cita l'iniziativa *Swissrenov*⁴ e chiede allo scrivente Consiglio di attivarla anche in Ticino. Quest'iniziativa promossa in ambito accademico e in fase di prova nell'area giurassiana, ha lo scopo di creare un modello replicabile per la trasformazione del valore dei materiali edili, concentrandosi sulle aree dismesse come fonte di risorse materiali provenienti dalla demolizione o dal rinnovamento. Il senso dell'esercizio è quello d'incoraggiare lo stoccaggio adeguato, la trasformazione ed il riuso dei materiali edili, per il rinnovamento degli edifici e delle aree considerate. L'iniziativa *Swissrenov* ha quindi finalità differenti da quelle espresse dalla mozione, ovvero quelle di facilitare e promuovere utilizzi transitori e cambi di destinazione.

Un ultimo esempio pratico riportato nell'atto parlamentare è la "borsa degli spazi" o *Raumbörse*⁵, istituita dalla Città di Zurigo nell'ambito del suo programma di legislatura 2006-2010, che permette di far circolare le informazioni inerenti agli spazi disponibili in edifici esistenti all'interno della città, per attività culturali, ricreative e lavorative. L'obiettivo è principalmente socio-culturale e, sia la scelta degli spazi messi a disposizione, sia la scelta dei fruitori avviene secondo una serie di criteri nell'interesse pubblico della Città di Zurigo. Il primo fra questi è che gli utilizzi degli immobili devono essere conformi alle normative pianificatorie ed edilizie vigenti. Nel caso specifico è quindi proprio la città a gestire questi contenuti nel territorio di propria competenza e non il Canton Zurigo, sulla base di una necessità e di una domanda notoriamente importanti.

¹ E. Sassi, F. Vismara, N. Ossanna Cavadini, J. Acebillo, *Edifici industriali. Rilievo, analisi e valutazione del potenziale di riconversione degli edifici industriali dismessi in Ticino*, i.CUP – Accademia di Architettura USI, Mendrisio, 2007.

² OST-TI, Accademia di architettura, [Aree di attività in Ticino](#), DT, SST, 2017. L'aggiornamento ha comportato una rivisitazione di alcune definizioni e del metodo di analisi, rispetto allo studio elaborato nel 2007.

³ Viene considerato edificio dismesso uno stabile che presenta una combinazione di cattivo stato di conservazione e di mancanza di attività riconosciute (e lavorative nel caso di studio) al suo interno. Un edificio vetusto o mal conservato ma occupato, non è considerato dismesso, così come non lo è un edificio in buono stato ma sostanzialmente non utilizzato. Vedere anche: [Messaggio n. 7634 del 13 marzo 2019](#).

⁴ Vedere: swissrenov.ch/le-projet.

⁵ Vedere: raumboerse-zh.ch/, parte delle attività della Casa culturale giovanile Dynamo.

2. QUADRO GIURIDICO ATTUALE

Per la comprensione generale dei temi sollevati dall'atto parlamentare, è necessario collocare il tema dell'*utilizzo transitorio o temporaneo*⁶ di spazi costruiti (e non) nel quadro giuridico pianificatorio ed edilizio. L'utilizzo transitorio è un utilizzo che può essere fatto di un sito o di una costruzione per un periodo limitato, ovvero nel tempo che intercorre fra il suo uso passato e quello previsto o futuro.

In applicazione dell'art. 22 cpv. 1 della legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT)⁷, sono soggetti a domanda di costruzione gli interventi suscettibili di comportare ripercussioni spaziali e ambientali tali da richiedere una verifica preventiva in considerazione dei vari interessi pubblici e privati. Ciò vale anche nel caso di utilizzazioni transitorie o temporanee. Una licenza edilizia – poco importa se limitata nel tempo – può essere rilasciata solo se il progetto dedotto in approvazione è conforme al diritto, e in particolare alle disposizioni legali in materia di polizia delle costruzioni e di pianificazione del territorio (cfr. art. 22 cpv. 2 LPT e art. 2 della legge edilizia cantonale⁸), disposizioni fra le quali rientra la conformità alla destinazione di zona del piano regolatore comunale (PR; cfr. art. 22 cpv. 2 lett. a LPT).

Dal profilo procedurale, la legislazione in materia ammette eccezioni all'obbligo di licenza solo per costruzioni che, nella comune esperienza, non comportano particolari ripercussioni spaziali e ambientali. È il caso, ad esempio, di mere costruzioni provvisorie necessarie a soddisfare un bisogno contingente e limitato nel tempo, come le baracche da cantiere oppure le costruzioni sostitutive di edifici pesantemente danneggiati per cause naturali, con attività che imperativamente devono potersi svolgersi altrove (cfr. art. 3 lett. i del *regolamento di applicazione della legge edilizia cantonale* (RLE)⁹, che permette un utilizzo temporaneo, per casi eccezionali, non soggetto a rilascio della licenza edilizia.

Per superare l'eventualità che una domanda di costruzione debba essere respinta a causa del contrasto della prospettata utilizzazione – ancorché temporanea – con la destinazione di zona, la mozione propone di estendere il campo d'applicazione della norma di deroga codificata dall'art. 67 cpv. 1 della *legge sullo sviluppo territoriale* (LST)¹⁰. Questa proposta non risulta tuttavia praticabile. Per sua natura, la deroga è attuabile solo in situazioni del tutto eccezionali, ovvero qualora l'applicazione delle norme condurrebbe a risultati insostenibili e sproporzionati. Nel merito e in varie sentenze, il Tribunale cantonale amministrativo (TRAM)¹¹ scrive: *“Giusta l'art. 67 cpv. 1 LST, in vigore dal 1° gennaio 2012, in situazioni eccezionali e se l'osservanza delle disposizioni legali costituisce un rigore sproporzionato, possono essere concesse deroghe alla conformità di zona o a singole norme edilizie, purché ciò non pregiudichi in modo apprezzabile l'interesse pubblico o quello dei vicini. Con questa disposizione il legislatore ha voluto concedere la possibilità di rilasciare delle autorizzazioni eccezionali, laddove la rigida applicazione della legge*

⁶ I due termini vengono usati come sinonimi, anche se per *utilizzo temporaneo* ci si riferisce spesso all'uso di un'area o di un edificio per scopi culturali (eventi, ecc.) e un tempo molto limitato.

⁷ [Legge federale sulla pianificazione del territorio \(LPT\)](#).

⁸ Vedere: [Legge edilizia cantonale](#).

⁹ Vedere: [Regolamento di applicazione della Legge edilizia cantonale](#).

¹⁰ Vedere: [Legge sullo sviluppo territoriale](#).

¹¹ Vedere ad esempio: [l'incarto n. 52.2016.449 del 6 dicembre 2017](#) o [l'incarto 52.2018.80 del 6 settembre 2018](#).

condurrebbe a risultati insoddisfacenti perché i piani regolatori non prevedono la possibilità di concederne. In sostanza, si sono volute superare le incertezze legate a norme comunali lacunose, poco chiare o, peggio, del tutto mancanti, mettendo a disposizione dei comuni una valida base legale per la concessione di deroghe (cfr. messaggio n. 6309 del 9 dicembre 2009, ad art. 66, pag. 89). Anche per questa norma, esse si giustificano però soltanto in presenza di situazioni eccezionali, date le quali l'applicazione rigida delle norme di legge comporta per il singolo amministrato un sacrificio eccessivo senza che l'interesse pubblico o quello dei vicini lo giustifichi.”

Una disposizione che dichiarasse a priori ammissibile ogni trasformazione o cambiamento di destinazione di edifici e impianti esistenti, solo perché si tratterebbe di costruzioni dismesse e di utilizzi temporanei, esulerebbe quindi dal concetto di deroga e si porrebbe in ogni caso in contrasto con l'art. 22 cpv. 2 lett. a LPT. Già questo contrasto con il diritto federale impedisce di dare adesione alla richiesta n. 3 della mozione.

Va anche annotato che un utilizzo transitorio o temporaneo di edifici dismessi può essere funzionale in alcuni casi particolari, ma può anche presentare problematiche rispetto agli scopi e ai principi della LPT, sanciti in particolare agli artt. 1 e 3, come ad esempio la ripartizione razionale di luoghi destinati all'abitazione e al lavoro oppure la preservazione di luoghi destinati all'abitazione da immissioni nocive. Vi è inoltre la necessità di garantire che l'oggetto di un utilizzo transitorio o un cambio di destinazione non permanente sarà effettivamente trasformato per gli scopi inizialmente previsti e vigenti.

In buona sostanza, per le legislazioni e per la giurisprudenza federale e cantonale, l'utilizzo transitorio va visto quale eccezione, accordabile per un tempo limitato pur se non conforme alla destinazione di zona, unicamente qualora l'interesse pubblico sia importante e prevalente sugli interessi privati contrari (vedere, per esempio, la sentenza del Tribunale federale 1C_585/2022 del 31 agosto 2023¹²), previo rispetto di un determinato numero di altre esigenze, quali la sicurezza delle persone, la protezione antincendio, il rispetto delle normative ambientali ecc. Scostarsi da questi principi in maniera più frequente e concedere estensivamente la possibilità di un utilizzo diverso da quanto previsto dalle disposizioni in vigore potrebbe inoltre generare una disparità di trattamento nei confronti di chi, in tale zona, ha agito o agisce secondo le regole prestabilite. Allo stato attuale, il margine di apprezzamento dell'autorità deriva quindi perlopiù dalle disposizioni delle norme o dei regolamenti edilizi comunali, che descrivono le destinazioni di zona e hanno sufficienti possibilità per proporre soluzioni normative specifiche, più flessibili, anche per zone e contenuti misti.

A titolo informativo, sono soprattutto (pochi) comuni svizzeri a trattare il tema dell'utilizzazione transitoria nel proprio diritto¹³. In altri casi, le utilizzazioni temporanee spesso non rispettano i regolamenti urbanistici e, qualora autorizzate o meno dai comuni interessati, hanno sovente generato ricorsi con relative decisioni dei tribunali competenti¹⁴. Infine, sono perlopiù permesse nel solo ambito dei regolamenti comunali di organizzazione di eventi o manifestazioni di breve durata, a patto però che rispettino la legislazione edilizia o pianificatoria basata sui principi summenzionati.

¹² TF, [sentenza 1C_585/2022](#), 31 agosto 2023. La sentenza riguarda un caso specifico nel Canton Lucerna.

¹³ Si rimanda all'interessante articolo sul tema; Eloi Jeannerat, [Utilizzazioni transitorie](#), Inforum, VLP-ASPAN, Berna, febbraio 2018. Vedere:

¹⁴ Vedere ad esempio la [decisione della Corte di appello cantonale di Basilea del 7 aprile 2022](#).

3. INIZIATIVE IN CORSO

Come evidenziato dalla mozione in oggetto, il tema della rivitalizzazione di edifici dismessi è già stato discusso dal Parlamento ticinese. L'iniziativa parlamentare generica IG617 dell'8 novembre 2016 *"Introduzione di incentivi finanziari per la rivitalizzazione degli edifici industriali dismessi"* presentata da Nicola Pini e cofirmatari¹⁵, ha portato al decreto legislativo del 20 gennaio 2020 concernente l'introduzione di misure di incentivo alla rivitalizzazione di edifici dismessi ubicati prevalentemente nelle regioni periferiche e all'approvazione di un credito quadro di 10 milioni di franchi per il periodo 2019-2023. Il 20 gennaio 2025, sulla base del messaggio governativo n. 8501 del 20 novembre 2024¹⁶ è stato prolungato al 31 dicembre 2028 il termine per l'utilizzo del credito quadro residuo¹⁷. L'istituzione della base legale e la definizione dei criteri specifici per l'attribuzione degli incentivi hanno permesso di concentrare gli sforzi su quattro progetti con reale potenziale di riconversione e comprovata valenza strategica, ovvero sugli edifici di rilevante interesse pubblico, economico, sociale o culturale, individuati secondo un processo proveniente "dal basso" e dagli attori locali. Lo scrivente Consiglio rimanda ai messaggi citati e ai relativi rapporti commissionali per ulteriori dettagli.

Il tema degli spazi è particolarmente sentito in ambito culturale. Il Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport (DECS), tramite l'Osservatorio culturale del Canton Ticino, ha recentemente condotto un'indagine volta alla mappatura delle esigenze di spazi espresse da operatrici e operatori culturali indipendenti, e, parallelamente, dei terreni pubblici, parapubblici o privati sui quali si trovano edifici inutilizzati o sfitti, al fine di individuare e mettere a disposizione in collaborazione con i comuni, in modalità da definire, spazi da destinare alla cultura indipendente e spazi condivisi per le attività degli operatori culturali. Oltre a tutti i Comuni ticinesi, alla Sezione amministrativa immobiliare del Dipartimento del territorio e alla Sezione della logistica del Dipartimento delle finanze e dell'economia, l'indagine ha sollecitato anche la Confederazione e importanti proprietari immobiliari (FFS, Swisscom, la Posta). L'auspicio dello scrivente Consiglio è che questi lavori, che si inseriscono tra le misure stabilite nelle linee programmatiche cantonali di politica culturale per il quadriennio 2024-2027¹⁸, possano consentire di individuare delle soluzioni concrete per rispondere alle esigenze del territorio.

L'esigenza di utilizzi transitori o temporanei e di cambi di destinazione non appare estesa, bensì localizzata principalmente in determinati contesti urbani e generata da richieste particolari che riguardano da un lato spazi per attività socio-culturali e, dall'altro, interventi mirati di rivalorizzazione del patrimonio costruito di carattere lavorativo o culturale. Fra le varie mansioni di consulenza e di supporto ad iniziative mirate, con le relative differenze regionali, gli Enti regionali di sviluppo (ERS) sostengono già privati ed operatori nella ricerca di terreni e stabili per l'insediamento o l'ampliamento di attività economiche nei

¹⁵ L'iniziativa era basata sulla mozione n. 1148 *"Rivitalizziamo gli edifici dismessi"* del 22 febbraio 2016, presentata dallo stesso deputato a nome del Gruppo PLR e parzialmente accolta.

¹⁶ [Link al messaggio n. 8501 del 20 novembre 2024.](#)

¹⁷ Per informazione e rimandando al messaggio 8501 citato, al 31.10.2024 sui quattro progetti attivi, il credito residuo è di 7'569'557 Chf. Al 2028, si prevede l'utilizzo di 6'500'000 Chf.

¹⁸ Vedere: [Linee programmatiche cantonali di politica culturale 2024-2027](#). Si segnala a tal proposito anche la [petizione PE90 "Per un Ticino più vivo e giovanile"](#) dell'Associazione Realtà giovanili, che avanza simili richieste a Governo e Parlamento. Le stesse sono già state inoltrate sotto forma di interrogazione o interpellanza a molti Municipi di Comuni ticinesi.

territori di propria competenza. Essi, peraltro, contribuiscono al censimento degli spazi disponibili sul piano locale alimentando una banca dati sugli immobili e i terreni liberi condivisa con le autorità cantonali. Nel Rapporto di attività 2024 dell'ERS-L¹⁹ ad esempio figura anche la realizzazione di un *“Censimento degli spazi nei Comuni del Luganese che presentano un potenziale per essere resi fruibili (con modalità da definire) per le attività culturali di professionisti indipendenti e associazioni del settore, ma anche amatori e principianti di tutte le fasce di età, che non hanno a disposizione uno spazio adeguato alle loro necessità”*.

Tenuto conto di quanto descritto, delle iniziative già in essere e delle reali necessità e richieste della popolazione, lo strumento migliore per consolidare settori strategici adatti per utilizzi transitori oppure destinazioni miste per edifici è il PR comunale, soprattutto in un momento nel quale i comuni sono chiamati a svolgere le valutazioni ai sensi della scheda R6 del PD con il *Programma d'azione comunale per lo sviluppo centripeto (PAC)*²⁰ e gli eventuali adeguamenti dei propri PR. Infatti, nella relativa linea guida cantonale elaborata dal Dipartimento del territorio nel settembre del 2021, si dichiara espressamente in più parti che la verifica del dimensionamento delle zone edificabili può essere completata con un'indagine sulle aree e sugli stabili dismessi e che fra i luoghi strategici da individuare rientrano i comparti che possono essere oggetto di riconversione.

Considerato quanto sopra, agli occhi dello scrivente Consiglio, la richiesta n. 1 *“Completare e analizzare i dati statistici sull'intero patrimonio costruito cantonale e la loro occupazione, non solo sulle abitazioni e le industrie, ma per tutte le categorie di edifici”*, appare non adeguata agli scopi indicati dalla mozione nonché oltremodo onerosa per l'amministrazione cantonale (e verosimilmente anche per le amministrazioni comunali). Un simile lavoro richiederebbe infatti un importante impiego di risorse, sia per la raccolta dei dati e la creazione di un banca dati gestibile sia, soprattutto, per una tenuta a giorno affidabile dell'utilizzo e dell'occupazione degli stabili di tutto il Cantone. Si tratterebbe infatti di costruire ex novo un vero e proprio sistema informatizzato nel quale i comuni, responsabili della fornitura dei dati che compongono il *Registro federale degli edifici e delle abitazioni* (REA) nonché del rilascio di licenze edilizie, immetterebbero i dati oppure li trasmetterebbero ad un ufficio cantonale competente per la loro immissione. Questi dovrebbero poi essere incrociati con la misurazione ufficiale, con i dati sulla popolazione e la statistica delle imprese o, ad esempio, con i dati inerenti la tassazione, per desumere la presenza di persone o la quantità e la tipologia di attività che si svolgono in un determinato edificio.

Secondo lo scrivente Consiglio, quanto richiesto dall'atto parlamentare sarebbe ad esempio maggiormente efficace se sviluppato dai comuni, in collaborazione con eventuali altri partner coinvolti in maniera mirata, ovvero, come detto, su quei settori strategici che presentano dei potenziali di riconversione o riutilizzo, concentrando analisi piuttosto impegnative laddove è maggiormente sensato farlo. Sono gli stessi comuni infatti a disporre dei dati specifici di utilizzo degli edifici, di una visione generale sullo stato ed il rilascio delle licenze edilizie nonché degli stabili o dei settori strategici sul proprio territorio.

¹⁹ Vedere p. 13 di: ersl.ch/Rapporto-di-attivita-ERSL-2024-dfd81d00

²⁰ Vedere: ti.ch/fileadmin/DT/documentazione/DT_DSTM_SST_UPD/Linee_guida_sul_PAC.pdf

4. CONCLUSIONI

Considerate le argomentazioni sopra esposte, il Consiglio di Stato ritiene

- parzialmente accolto il punto 1, grazie alla mappatura effettuata dal DECS e descritta al capitolo 3;
- che il punto 4 della mozione può essere approfondito negli ambiti della Commissione cantonale della cultura, nella quale sono rappresentati anche i Comuni e che sta valutando se e come mettere a disposizione stabili comunali per la cultura indipendente e che quindi è considerato parzialmente evaso;
- che i Comuni possano già oggi modificare i piani regolatori per permettere di utilizzare degli edifici dismessi per la cultura indipendente.

Il Consiglio di Stato non ritiene necessario dar seguito alle proposte dell'atto parlamentare in oggetto e raccomanda al Parlamento di respingere la mozione per quanto riguarda gli altri due punti.

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

Per il Consiglio di Stato

Il Presidente: Norman Gobbi

Il Cancelliere: Arnoldo Coduri