



Repubblica e Cantone Ticino
Consiglio di Stato



Piano direttore
cantonale



Piano direttore cantonale



Studio di base

per le proposte di modifiche del Piano
direttore ai nuovi disposti della Legge
federale sulla pianificazione del territorio
(LPT)

Maggio 2017

Residenze secondarie

Editore

Dipartimento del territorio

Autore

PLANIDEA SA, Canobbio

Accompagnamento

Sezione dello sviluppo territoriale

Per ulteriori informazioni

Sezione dello sviluppo territoriale,
via Franco Zorzi 13, 6500 Bellinzona
tel. +41 91 814 25 91
fax +41 91 814 25 99
e-mail dt-sst@ti.ch, www.ti.ch/pd

© Dipartimento del territorio, 2017

SOMMARIO

1.	PREMESSA	1
2.	NORME FEDERALI E CANTONALI INERENTI IL TEMA DELLA RESIDENZA SECONDARIA ..	2
2.1.	LAFE E RELATIVA LEGGE D'APPLICAZIONE CANTONALE	2
2.2.	LPT.....	3
2.3.	LASEC E RELATIVA ORDINANZA	4
2.3.1.	<i>Precisazioni in merito ai contenuti della LASEC e dell'OASEC</i>	<i>4</i>
2.3.2.	<i>Metodo di calcolo delle abitazioni secondarie sul territorio comunale.....</i>	<i>9</i>
2.4.	RLE.....	10
2.5.	RLST	10
3.	PROBLEMATICHE DOVUTE AD UN'ECESSIVA PRESENZA DI RESIDENZE SECONDARIE11	
3.1.	PROBLEMATICHE RISCONTRATE A LIVELLO SVIZZERO	11
3.2.	INTERESSI IN GIOCO IN GENERALE	13
4.	SITUAZIONE TICINESE IN MERITO ALLE RESIDENZE SECONDARIE	14
4.1.	COMUNI CON SUPERAMENTO DELLA PERCENTUALE DEL 20% DI ABITAZIONI SECONDARIE	14
4.2.	ANALISI RELATIVA ALLE RESIDENZE SECONDARIE NELLA REGIONE DEL LOCARNESE.....	15
4.2.1.	<i>Comuni con superamento della percentuale del 20% di abitazioni secondarie</i>	<i>17</i>
4.2.2.	<i>Comuni con normative già in vigore a salvaguardia dell'abitazione primaria.....</i>	<i>17</i>
4.2.3.	<i>Considerazioni conclusive in merito alla regione del Locarnese.....</i>	<i>19</i>
4.3.	RELAZIONE TRA ABITAZIONI SECONDARIE E ABITAZIONI A PIGIONE SOSTENIBILE: L'ESEMPIO DEL COMUNE DI LUGANO	20
4.4.	ULTERIORI COMUNI CON NORMATIVE GIÀ IN VIGORE A SALVAGUARDIA DELL'ABITAZIONE PRIMARIA23	
4.4.1.	<i>Localizzazione dei Comuni</i>	<i>23</i>
4.4.2.	<i>Tipologie di norma.....</i>	<i>24</i>
4.5.	CONIUGAZIONE TICINESE E DELIMITAZIONE TERRITORIALE DELLE PRINCIPALI PROBLEMATICHE LEGATE ALLE RESIDENZE SECONDARIE.....	24
4.6.	EFFETTO DI LASEC E OASEC SULLA REALTÀ TICINESE	29

5.	PROPOSTE DI INTERVENTO	30
5.1.	QUADRO INTRODUTTIVO (RIASSUNTO DEI CAPITOLI PRECEDENTI)	30
5.2.	DELIMITAZIONE TERRITORIALE DELLE NECESSITÀ DI INTERVENTO	30
5.3.	PROPOSTE DI INTERVENTO.....	31
5.3.1.	<i>Obiettivi delle proposte.....</i>	<i>31</i>
5.3.2.	<i>Adozione di normative pianificatorie a salvaguardia della residenza primaria</i>	<i>31</i>
5.3.3.	<i>Provvedimenti a sostegno del settore turistico</i>	<i>32</i>
6.	CONCLUSIONI E PROSSIMI PASSI	34
7.	BIBLIOGRAFIA	35
	<i>Esempio di normativa comunale "tipo"</i>	<i>2</i>

ALLEGATI

1. PREMESSA

Col fine di frenare la costruzione di abitazioni secondarie, nel 2006 è stata avviata la raccolta firme da parte degli iniziativaisti della campagna “Basta con la costruzione sfrenata di abitazioni secondarie!”. In data 11 marzo 2012 l’iniziativa sulle abitazioni secondarie è stata sottoposta a votazione popolare ed è stata accolta. Ne sono scaturiti i disposti di legge transitori, applicabili fino a fine 2015. Il 1° gennaio 2016 è entrata in vigore la Legge federale sulle abitazioni secondarie (LASec) [5] e la relativa ordinanza (OASec) [6].

Tramite i disposti di legge entrati in vigore a gennaio 2016 si differenziano i Comuni nei quali la quota di abitazioni secondarie supera il 20% da quelli che non superano detta soglia. Laddove il numero di abitazioni secondarie è ritenuto eccessivo (e quindi superiore al 20% del totale delle residenze) s’intende arginare il problema tramite l’applicazione della LASec, lasciando comunque la possibilità a Cantoni e Comuni di introdurre disposti legali e normativi più restrittivi.

Il punto cruciale è sapere se e dove è necessario che Cantone e Comuni intervengano ai sensi della legge federale per salvaguardare a lungo termine le abitazioni primarie esistenti. Infatti, la LASec ammette l’uso libero (quindi con possibile cambio di destinazione da abitazione primaria a secondaria) di tutte le abitazioni esistenti prima della data della votazione popolare, ma al contempo obbliga le Autorità pubbliche a intervenire laddove si registrano abusi o sviluppi indesiderati, ossia laddove vi è richiesta di residenze primarie e/o è previsto uno sviluppo demografico, in rispetto del principio alla base del testo dell’iniziativa popolare “Basta con la costruzione sfrenata di abitazioni secondarie!”

Oltre a illustrare quanto già fatto dal punto di vista delle norme applicabili in materia di residenze secondarie e definire quali siano le problematiche legate ad un’eccessiva presenza di questo tipo di abitazioni, il presente rapporto elabora una panoramica sulla situazione ticinese in merito alle residenze secondarie. In particolare, valuta la situazione dell’area urbana del Locarnese e quella del Comune di Lugano, mostrando in modo sintetico le tendenze principali che interessano queste città e aree turistiche. Considera inoltre quali misure siano già state intraprese in Canton Ticino dai singoli Comuni per limitare il proliferare delle residenze secondarie, valutandone l’efficacia riscontrata nel tempo.

Lo studio si pone quale obiettivo principale di fornire una base di riflessione in merito alla tematica delle residenze secondarie per poter poi valutare come procedere a livello di aggiornamento del Piano direttore cantonale. Infatti, consci del margine di manovra che ammette la LASec per l’uso degli edifici esistenti prima della votazione relativa all’iniziativa popolare, è opportuno valutare se, in che misura e dove sia necessario intervenire in modo più severo rispetto alla LASec.

Il presente studio definisce quindi dove vi sia la necessità di intervenire per tutelare la residenza primaria e in che modo possa essere possibile farlo.

2. NORME FEDERALI E CANTONALI INERENTI IL TEMA DELLA RESIDENZA SECONDARIA

Il tema della disponibilità di abitazioni primarie per la popolazione residente in Svizzera è da molti anni al centro dei dibattiti e da ciò sono per esempio scaturite limitazioni relative all'acquisto di fondi in Svizzera da parte di persone all'estero (LAFE), prescrizioni per garantire un rapporto equilibrato tra abitazioni primarie e secondarie (LPT) e limitazioni relative all'aumento delle residenze secondarie (LASec). A livello cantonale sono state riprese le prescrizioni federali, adottando per esempio la legge d'applicazione della LAFE, aggiornando il regolamento della legge edilizia (RLE) e il regolamento della legge sullo sviluppo territoriale (RLst) e integrando alle linee guida per l'elaborazione del regolamento edilizio un articolo ad hoc per limitare le residenze secondarie.

2.1. LA FE E RELATIVA LEGGE D'APPLICAZIONE CANTONALE

Nel 1983 è entrata in vigore la Legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (LAFE) con lo scopo di limitare l'acquisizione di fondi da parte di persone all'estero e evitare quindi l'eccessivo dominio straniero del suolo indigeno. Tramite tale disposto normativo si definiscono quindi le condizioni da adempiere per l'acquisto di fondi da parte di persone all'estero, in particolare per quanto riguarda gli immobili ad uso abitativo non principale. Infatti, i fondi che servono ad uso commerciale e quali abitazioni principali non sono soggetti a restrizioni (cfr. art. 2 LAFE).

Inoltre la LAFE (cfr. art. 9) decreta che i Cantoni possono stabilire che l'acquisto di fondi da parte di persone all'estero è autorizzato se il fondo serve per la costruzione di abitazioni sociali (senza aiuto federale) oppure se serve come abitazione secondaria di una persona fisica in un luogo con il quale essa mantiene rapporti strettissimi e degni di protezione. I Cantoni possono inoltre stabilire per legge che l'autorizzazione può essere accordata, nei limiti dei propri contingenti, a una persona fisica che acquista un fondo come abitazione di vacanza o come unità d'abitazione in un apparthotel.

I Cantoni designano quindi i luoghi in cui l'acquisto di abitazioni di vacanza o di unità d'abitazione in apparthotel da parte di persone all'estero è, nel limite del proprio contingente cantonale, necessario per promuovere il turismo.

Nel 1988, a livello cantonale, entra in vigore la LALAFE (Legge di applicazione della legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero) e nel 2007, tramite l'aggiornamento della stessa, si stabilisce che tutto il territorio cantonale è designato quale luogo turistico, cioè luogo in cui l'acquisto di abitazioni di vacanza o di unità di abitazione in apparthotel da parte di persone all'estero è necessario per promuovere il turismo, ferme restando le norme pianificatorie locali in materia di residenza di vacanza. Come spiegato nel messaggio del 2006 [14] per la modifica della LALAFE, la volontà di designare l'intero "territorio cantonale quale luogo turistico (...) si fonda su una base legale vigente che promuove il turismo in tutto il Cantone secondo gli indirizzi della politica turistica cantonale".

Tramite questa legge, a livello federale e cantonale, si esercita un controllo diretto sulla costruzione di abitazioni secondarie [15]. Tuttavia tale controllo avviene solo qualora la domanda di disporre di una residenza secondaria avviene da una persona all'estero, lasciando quindi libero margine di manovra ai cittadini svizzeri e non limitando dunque in modo generalizzato il fenomeno delle residenze secondarie.

Nel 2007 il Consiglio federale propone di abrogare la LAFE poiché ritiene che non sia più indispensabile [16], contemplando in parallelo misure accompagnatorie per limitarne eventuali effettivi negativi. In questo senso, il Consiglio federale elabora nel 2007 un messaggio [15] relativo all'abrogazione della LAFE e all'inserimento di misure pianificatorie nella LPT, di cui si tratta di seguito. Si precisa tuttavia che nel 2013 lo stesso Consiglio federale ha deciso di rinunciare all'abrogazione della LAFE poiché considera che gli effetti dell'annullamento di tale legge comporterebbero conseguenze negative per l'economia nazionale [23].

2.2. LPT

In vista della presunta abrogazione della LAFE, nel 2007 il Consiglio federale ha quindi elaborato un messaggio [15] per la modifica della legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT) affinché i Cantoni tenessero debitamente conto della problematica delle abitazioni secondarie. Infatti, qualora la LAFE fosse stata abrogata, vi sarebbe stata la possibilità di registrare un netto incremento delle richieste di residenze secondarie con conseguenti effetti sul territorio ed il paesaggio, sul turismo e sull'economia. In seguito a tale messaggio del Consiglio federale, la LPT è stata aggiornata e nelle sue versioni comprese dal 1° luglio 2011 al 1° maggio 2014 conteneva quindi alcune prescrizioni in merito alle residenze secondarie. In particolare, all'art. 8, cpv. 2 e 3, si leggeva:

² *I piani direttori specificano i territori in cui occorre adottare misure particolari per garantire un rapporto equilibrato tra abitazioni primarie e secondarie.*

³ *Le misure da adottare sono volte in particolare a:*

- a. limitare il numero di nuove abitazioni secondarie;*
- b. promuovere l'industria alberghiera e le abitazioni primarie a prezzi moderati;*
- c. migliorare il tasso di occupazione delle abitazioni secondarie.*

Dal messaggio 07.062 del Consiglio federale [15] si legge: "la Confederazione deve incoraggiare i Cantoni ad adottare misure che possano garantire uno sviluppo territoriale equilibrato e coordinato a livello regionale e intercantonale. In quanto settore essenziale dell'economia e delle esportazioni, il turismo ha un ruolo di primo piano a livello nazionale e regionale, ragione per cui beneficia di misure di promozione della Confederazione (...). Per realizzare una politica turistica coerente, la Confederazione non può rischiare che il moltiplicarsi di abitazioni secondarie comprometta il capitale del turismo svizzero – cioè l'attrattiva dei paesaggi alpini. Di conseguenza è necessario incitare i Cantoni a regolare la costruzione di abitazioni secondarie nel quadro dei piani direttori cantonali." Inoltre "alla Confederazione spetterà assicurarsi, nel quadro della procedura di approvazione dei piani direttori, che i Cantoni interessati dalla problematica abbiano effettivamente adottato le misure necessarie". Sempre dal messaggio 07.062 del Consiglio federale si evince anche che le motivazioni alla base della limitazione delle abitazioni secondarie non sono legate esclusivamente al settore del turismo, ma vertono anche all'utilizzazione parsimoniosa del suolo, principio cardine della politica della pianificazione del territorio in Svizzera.

Poco dopo l'aggiornamento della LPT del 2011, la Fondazione Franz Weber e Helvetia Nostra hanno ritenuto opportuno lanciare un'iniziativa popolare relativa al proliferare delle residenze secondarie le quali causano il sacrificio di terreni agricoli, l'edificazione disordinata e a macchia di leopardo, l'aumentare dei prezzi dei terreni e degli affitti e una generale perdita di qualità del paesaggio.

Inoltre nel loro testo referendario sottolineano come l'aumentare delle residenze secondarie non migliori l'attrattività della Svizzera quale meta turistica poiché l'edificazione che ne risulta è disordinata, caotica e crea una pressione troppo importante sulla natura ed il paesaggio, portando quindi ad una perdita di valore del territorio.

Ne scaturirà dunque l'abrogazione dell'art. 8, cpv. 2 e 3 in quanto in parallelo il 1° gennaio 2016 è entrata in vigore la Legge federale sulle abitazioni secondarie (LASEc) e la relativa ordinanza. "I capoversi 2 e 3 dell'articolo 8 della legge del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio sono stati concepiti per garantire un'equa proporzione tra abitazioni primarie e secondarie. Queste disposizioni vanno ora modificate perché il nuovo articolo 75b Cost. fissa al 20 per cento la quota massima di abitazioni secondarie in un Comune. Considerato il loro nesso materiale con la questione delle abitazioni secondarie, la presente legge (art. 3) integra gli obiettivi sanciti nelle due disposizioni della LPT (art. 8 cpv. 2 e 3), ovvero promuovere l'industria alberghiera e un'offerta di abitazioni primarie a prezzi moderati e favorire un migliore tasso di occupazione delle abitazioni secondarie" [13, p. 30].

2.3. LASEC E RELATIVA ORDINANZA

L'11 marzo 2012, con accettazione dell'iniziativa popolare "Basta con la costruzione sfrenata di abitazioni secondarie!" è quindi entrato in vigore l'articolo 75b della Costituzione [3] relativo alle abitazioni secondarie, il quale recita:

¹ La quota di abitazioni secondarie rispetto al totale delle unità abitative e della superficie lorda per piano utilizzata a scopo abitativo di un Comune non può eccedere il 20 per cento.

² La legge obbliga i Comuni a pubblicare ogni anno il loro piano delle quote di abitazioni principali unitamente allo stato dettagliato della sua esecuzione.

Il 1° gennaio 2016 sono invece entrati in vigore i seguenti testi federali:

- Legge federale sulle abitazioni secondarie – LASEc, 20.03.2015 [5]
- Ordinanza sulle abitazioni secondarie – OASEc, 4.12.2015 [6]

La LASEc e la relativa ordinanza sono dunque state elaborate con il preciso intento di regolare la costruzione di abitazioni secondarie sul suolo nazionale in modo più incisivo rispetto ai disposti dell'art. 8 cpv 2 e 3, segnatamente per quel che riguarda le nuove costruzioni. Nei capitoli seguenti si espongono i contenuti della LASEc e dell'OASEc.

2.3.1. Precisazioni in merito ai contenuti della LASEc e dell'OASEc

La LASEc, strutturata attorno a 28 articoli, disciplina l'ammissibilità della costruzione di nuove abitazioni nonché l'ammissibilità delle modifiche edilizie e dei cambiamenti di destinazioni di abitazioni esistenti nei comuni in cui la quota di abitazioni secondarie supera il 20% (art. 1 LASEc). Come si vedrà nel descrittivo degli articoli di legge che segue, elaborato anche in base ai contenuti del messaggio concernente la legge federale sulle abitazioni secondarie del 19 febbraio 2014 [13], la LASEc non si limita a dettare principi legali per quei Comuni in cui la soglia del 20% di residenze secondarie è superata.

L'art. 2 LASEc espone le definizioni di abitazione, di abitazione primaria e di abitazioni equiparate ad abitazioni primarie per concludere quindi che un'abitazione secondaria ai sensi della LASEc è "un'abitazione che non è né primaria né equiparata a quest'ultima". La definizione adottata dalla LASEc in merito ad un'abitazione primaria non lascia margine di manovra per interpretazioni e dopo aver illustrato cosa corrisponde ad un'abitazione primaria, la LASEc stabilisce, per opposto, cosa s'intende per abitazione secondaria. In questo modo è chiaramente definito il campo d'applicazione della LASEc, tenendo tuttavia conto che essa pone delle eccezioni per le abitazioni sfruttate a scopi turistici (art. 7, cpv. 1, lett. b) affinché l'economia turistica possa comunque essere ulteriormente sfruttata e incrementata tramite la creazione di letti caldi.

L'art. 3 LASEc ammette che i Cantoni, tramite il loro piano direttore, stabiliscano misure atte a favorire un migliore tasso di occupazione delle abitazioni secondarie nonché a promuovere l'industria alberghiera e un'offerta di abitazioni primarie a prezzi moderati. Tale prescrizione risulta nella LASEc poiché si considera che le politiche dei Cantoni possano essere elaborate in modo più mirato rispetto alle singole situazioni locali in ragione delle diversità territoriali presenti sul suolo svizzero. Ciò significa che i Cantoni all'interno dei quali non vi sono Comuni che superano la soglia del 20% di abitazioni secondarie non sono chiamati a intraprendere politiche più restrittive.

D'altro canto, i Cantoni che presentano un numero importante di Comuni la cui quota di abitazioni secondarie risulta essere al di sopra della soglia posta dalla LASEc dovranno intervenire adottando le necessarie misure a livello di piano direttore cantonale. La tipologia di misura non è chiaramente esplicitata in quanto ogni Cantone può liberamente scegliere come procedere, tenendo comunque presente che lo scopo di tali misure dev'essere atto a migliorare il tasso di occupazione delle abitazioni secondarie e a promuovere l'industria alberghiera e un'offerta di abitazioni primarie a prezzi moderati.

Come già indicato al cap. 2.2, nell'art. 3 cpv. 1 LASEc si è quindi voluto riprendere il testo dell'art. 8, cpv. 3 LPT vigente dal 1° luglio 2011 (di fatto e come già detto in precedenza, abrogati dalla stessa LASEc, art. 24).

I Cantoni sono dunque responsabili di definire, quando necessario, delle politiche mirate che garantiscano una migliore occupazione dei cosiddetti "letti freddi" e promuovano l'industria alberghiera col fine di poter dapprima sfruttare le strutture esistenti in modo più razionale ed efficace. In parallelo a queste misure, i Cantoni elaborano anche delle strategie che garantiscano un'offerta di abitazioni a pigione moderata (o sostenibile) a disposizione della popolazione locale.

Il cpv. 2 dell'art. 3 LASEc prevede inoltre che i Cantoni possano emanare prescrizioni che limitino la realizzazione e l'uso delle abitazioni in modo più severo rispetto alla LASEc. Nel messaggio [13] relativo al disegno di legge della LASEc si legge che i Cantoni "possono per esempio fissare contingenti per i permessi di costruzione di abitazioni secondarie nei Comuni in cui la quota di abitazioni secondarie è inferiore al 20 per cento o contingenti per il cambiamento di destinazione di abitazioni costruite secondo il diritto anteriore nei Comuni in cui la quota di abitazioni secondarie supera il 20 per cento". Le misure più restrittive sono di carattere pianificatorio e concernono i Cantoni, ma anche i Comuni. Il cpv. 2 dell'art. 3 LASEc fornisce la base legale per l'adozione dei provvedimenti necessari per ossequiare i disposti dell'art. 12 LASEc ("abuso e sviluppi indesiderati", vedi oltre).

Al capitolo 2 LASEc (art. 4 e 5) sono esposti i principi relativi all'inventario delle abitazioni e alla quota di abitazioni secondarie, indicando i dati minimi che ogni Comune deve fornire per permettere alla Confederazione di determinare la quota di abitazioni secondarie per ogni Comune. Per esempio l'art. 4 detta per tutti i Comuni l'obbligo di allestire un inventario delle abitazioni presenti sul proprio territorio affinché i dati siano introdotti nella banca-dati federale REA e la verifica del superamento della quota imposta dalla legge sia di più semplice verifica.

Il cap. 3 contiene unicamente l'art. 6 le cui disposizioni introducono per legge il divieto di costruire nuove abitazioni secondarie nei Comuni in cui la quota di abitazioni secondarie supera il 20%. Sono fatte salve nuove abitazioni secondarie se:

- sono sfruttate a scopi turistici (art. 7 LASEC) e rispettano le condizioni poste dalla legge;
- sono in relazione con strutture ricettive organizzate (art. 8 LASEC) e rispettano le condizioni poste dalla legge;
- sono ubicate in edifici protetti o tipici del sito all'interno delle zone edificabili (art. 9 LASEC) e rispettano le condizioni poste dalla legge.

Fin qui la LASEC tende a favorire lo sviluppo del turismo attraverso misure puntuali che permettano in particolare di creare "letti caldi" con ricadute economiche positive per la regione che li accoglie oppure che permettano il recupero di edifici in disuso il cui valore storico altrimenti andrebbe perso. L'art. 7 LASEC precisa infatti che un'abitazione è considerata sfruttata a scopi turistici se, in modo duraturo, è messa a disposizione di clienti, esclusivamente per soggiorni di breve durata, a condizioni di mercato e conformi all'uso locale e se l'abitazione si trova nello stesso edificio in cui il proprietario ha il suo domicilio (si pensa quindi a strutture quali B&B per esempio che accolgono un numero limitato di ospiti all'interno di un edificio generalmente di piccole dimensioni) oppure se tale abitazione non è adatta alle esigenze personali del proprietario ed è gestita nell'ambito di una struttura ricettiva organizzata (si pensa in questo caso ai più classici alberghi oppure alle strutture paralberghiere e ai villaggi vacanza).

L'art. 8 precisa inoltre in base a quali parametri e in che misura possono essere autorizzate abitazioni senza limitazione d'uso realizzate da strutture ricettive organizzate.

L'art. 9 LASEC ammette il cambiamento di destinazione d'uso e la trasformazione di edifici protetti in abitazioni secondarie precisando tuttavia che il valore protetto dell'edificio non ne risulti compromesso e che la conservazione a lungo termine dell'edificio non potrebbe essere assicurata in altro modo. Nel messaggio del Consiglio federale [13] si legge comunque che tale "soluzione va adottata soltanto a titolo sussidiario, se non si delineano altre possibilità di utilizzo". Ciò significa che in sede di domanda di costruzione per il cambio di destinazione sarà necessario "dimostrare che la misura proposta è l'unica atta a garantire la conservazione duratura dell'edificio" e che non vi è la possibilità di utilizzarla quale abitazione primaria oppure come abitazione sfruttata a scopi turistici. La ponderazione degli interessi per stabilire se sia ammissibile un cambio di destinazione d'uso dev'essere effettuata caso per caso, singolarmente e in base al contesto territoriale in cui si trova l'edificio.

L'art. 10 delinea le definizioni utili nella lettura del cap. 5 relativo alla modifica di abitazioni nei Comuni in cui la quota di abitazioni secondarie supera il 20 per cento. In tal senso, l'art. 10 definisce che un'abitazione realizzata in virtù del diritto anteriore è un'abitazione realizzata prima dell'11 marzo 2012 nel rispetto delle disposizioni in vigore o la cui realizzazione risultata autorizzata in tale data con decisione passata in giudicato.

"La presente legge deve disciplinare le modifiche edilizie e i cambiamenti di destinazione di queste abitazioni poiché, conformemente all'articolo 75b capoverso 1 Cost., la quota di abitazioni secondarie non può eccedere il 20 per cento sia del totale delle unità abitative di un Comune sia del totale della superficie lorda per piano utilizzata come abitazione secondaria. Se le abitazioni secondarie esistenti potessero essere ampliate senza restrizioni o se le abitazioni esistenti potessero essere trasformate liberamente in abitazioni secondarie, si favorirebbe uno sviluppo contrario all'obiettivo sancito nell'articolo costituzionale" [13, p. 23].

L'art. 11 indica come la costruzione esistente prima dell'11 marzo 2012 "fatte salve le misure adottate in applicazione dell'articolo 12 per impedire abusi e sviluppi indesiderati" [13, p. 23], possa avvalersi di ulteriori importanti possibilità di creare nuove abitazioni secondarie trasformando le abitazioni esistenti prima dell'11 marzo o la cui realizzazione risultava autorizzata in tale data con decisione passata in giudicato (art. 10 LASec). In effetti l'art. 11 ammette che tali abitazioni possano essere utilizzate liberamente, sia quali abitazioni principali oppure trasformate in abitazioni secondarie, anche all'interno dei territori comunali per i quali la quota di abitazioni secondarie supera la soglia del 20%, fatte salve le limitazioni d'uso esistenti o future del diritto cantonale o comunale. Esse possono essere rinnovate, trasformate, ricostruite (cfr. art. 11, cpv. 2 LASec) o ampliate¹ (cfr. art. 11, cpv. 3 e 4 LASec) in base ai disposti di legge.

Le possibilità offerte da quest'articolo sono molto importanti soprattutto se si considera che nella maggior parte dei territori edificati, la sostanza edilizia presente risulta essere stata realizzata prima dell'11 marzo 2012. Ciò significa che gran parte degli immobili in Ticino e in Svizzera possono ancora essere trasformati in residenze secondarie, anche laddove la quota del 20% di abitazioni secondarie è stata superata.

Tuttavia il margine di manovra per le Autorità cantonali e comunali per limitare quanto ammesso dall'art. 11 LASec esiste, e in tal senso gli art. 11 e 12 LASec precisano: da un lato che sono applicabili le limitazioni d'uso esistenti o future del diritto cantonale e comunale e dall'altro, con l'art. 12, obbligano i singoli Cantoni e Comuni ad adottare misure più restrittive affinché si possa intervenire in caso di 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. Ciò è possibile per esempio limitando in modo più severo il cambiamento di destinazione delle abitazioni. In base al messaggio del Consiglio federale relativo alla LASec [13] "si parla di abusi e sviluppi indesiderati se, per esempio, i residenti vendono la loro abitazione primaria situata in una posizione privilegiata nel centro abitato a persone esterne che intendono utilizzarla come abitazione secondaria. Se in parallelo queste persone vanno ad abitare in un'altra abitazione principale, peraltro nuovo, nello stesso Comune, vi è il rischio non solo che i centri abitati si spopolino, ma anche che si favorisca la dispersione degli insediamenti. Inoltre, la possibilità di cambiare liberamente la destinazione d'uso di un'abitazione primaria in abitazione secondaria nei Comuni turistici può avere l'effetto di indurre la popolazione residente ad andarsene per mancanza di abitazioni primarie e per i prezzi esorbitanti". In definitiva: "Cantoni e Comuni devono contrastare questi sviluppi adottando innanzitutto misure di pianificazione preventive, per esempio definendo nel piano di utilizzazione un perimetro entro il quale i cambiamenti di destinazione delle abitazioni (da primarie a secondarie) sono autorizzati soltanto se sussistono motivi particolari, come il decesso o la modifica dello stato civile, o nei limiti di un contingente prestabilito" [13].

Il legislatore è quindi perfettamente cosciente del fatto che l'applicazione dell'art. 11 LASec può provocare degli effetti indesiderati o addirittura contrari all'articolo costituzionale (vedi art. 10, commento nel Messaggio). Pertanto, in presenza di situazioni in cui la residenza primaria e quella secondaria non sono in equilibrio e al contempo vi è una domanda di residenza primaria o è previsto uno sviluppo demografico, i Cantoni e i Comuni devono intervenire attraverso gli strumenti forniti dall'art. 3 cpv. 2 LASec. Quest'ultima norma garantisce quindi ai Cantoni e ai Comuni la possibilità di intraprendere politiche più restrittive e limitare così i cambiamenti di destinazione d'uso di abitazioni primarie realizzate in base al diritto anteriore.

¹ "Abitazioni realizzate in virtù del diritto anteriore possono essere ampliate, all'interno delle zone edificabili, al massimo del 30% della superficie utile principale che esisteva l'11 marzo 2012 a condizione che non ne risultino abitazioni supplementari". Ampliamenti oltre il 30% sono ammessi se le abitazioni sono dichiarate come abitazioni primarie o come abitazioni sfruttate a scopi turistici.

A livello ticinese (v. cap. 4) numerosi comuni hanno già da tempo (e ben prima dell'adozione dell'articolo 75b Cost. e della LASEc) adottato disposti normativi di protezione e promozione delle abitazioni primarie, esistenti e future con lo scopo di limitare la creazione di nuove residenze secondarie in quantità eccessive. I tipi di misure pianificatorie in questo campo sono già conosciute e sperimentate dai comuni ticinesi.

L'art. 13 precisa in quali casistiche è necessaria un'autorizzazione edilizia per modifiche delle limitazioni d'uso e l'art. 14 ammette la possibilità per l'Autorità preposta al rilascio delle autorizzazioni edilizie di sospendere la limitazione d'uso per una durata determinata e su richiesta del proprietario.

Gli art. 15 a 20 concernono l'esecuzione della LASEc. In particolare l'art. 17 definisce le misure amministrative in caso di uso illecito, e cioè quando un'abitazione con limitazione d'uso è utilizzata diversamente dalla limitazione posta. La LASEc stabilisce quindi che il proprietario è tenuto a ripristinare lo stato legale entro un dato termine, in caso di non rispetto dei termini stabiliti, l'autorità competente vieta l'uso dell'abitazione e dispone l'apposizione dei sigilli. Essa può inoltre locare l'abitazione nel rispetto della limitazione d'uso.

Gli art. 21 e 22 riguardano le disposizioni penali risultanti dall'inosservanza delle limitazioni d'uso poste dalla LASEc e quelle relative a indicazioni inesatte rilevanti per l'autorizzazione, la sospensione o la modifica di una limitazione d'uso ai sensi della LASEc.

Gli art. 23 e 24 illustrano le disposizioni finali della LASEc.

L'art. 25 interessa i disposti transitori e si applica dunque alle domande di costruzione che devono essere decise dopo l'entrata in vigore della LASEc, esponendo le condizioni in base alle quali possono essere rilasciate le relative autorizzazioni edilizie.

L'art. 26, infine, pone le basi per autorizzare costruzioni secondarie senza limitazione d'uso anche in quei Comuni in cui la quota di abitazioni secondarie supera il 20% se tali abitazioni sono contenute all'interno di un piano regolatore speciale (come un piano di quartiere oppure un piano particolareggiato) cresciuto in giudicato prima dell'11 marzo 2012 il quale tratta espressamente la promozione del settore turistico e delle residenze secondarie. Esso deve inoltre disciplinare gli elementi essenziali dell'autorizzazione edilizia (ubicazione, posizione, dimensioni e aspetto degli edifici e impianti, indice di sfruttamento). In merito a questa questione il Tribunale federale si è già espresso in più occasioni.

Dal canto suo l'ordinanza sulle abitazioni secondarie (OASEc) si struttura attorno a 13 articoli, esplicitando in modo più dettagliato alcune tematiche trattate nella LASEc. In particolare:

- art. 1 e 2: questi articoli definiscono le competenze dei Comuni e della Confederazione per poter allestire in modo corretto il REA e determinare quindi la quota di abitazioni secondarie di ogni singolo Comune;
- art. 3: questo articolo precisa qual è l'onere d'uso che deve essere menzionato nel registro fondiario per le abitazioni con limitazione d'uso in base alla LASEc;
- art. 4: la LASEc, art. 7 e 8, tratta la questione delle strutture ricettive organizzate. L'art. 4 OASEc ne dettaglia la definizione elencando quali condizioni devono essere soddisfatte per poter parlare di struttura ricettiva organizzata. Si tratta di una struttura comprendente servizi e infrastrutture di tipo alberghiero utilizzati di norma dalla maggior parte degli ospiti, che disponga di un concetto operativo simile al quello di un hotel e di cui viene assicurata la gestione nell'ambito di una struttura unitaria;
- art. 5: l'art. 8 LASEc relativo ad abitazioni in relazione con strutture ricettive organizzate stabilisce che occorre fare eseguire una perizia indipendente per poter verificare il rispetto delle condizioni poste dai cpv. 1 a 4. In tal senso l'art. 5 OASEc stabilisce i punti in merito ai quali la perizia deve esprimersi;

- art. 6: questo articolo precisa la definizione di edifici tipici del sito trattata dall'art. 9 LASEc;
- art. 7: questo articolo precisa che è ammesso il cambiamento di destinazione di un'abitazione sfruttata a scopi turistici in abitazione primaria;
- art. 8 e 9: l'art. 14 LASEc ammette la possibilità di concedere delle sospensioni delle limitazioni d'uso, per una durata determinata. L'OASEc precisa che la sospensione può essere concessa per al massimo due anni, prorogabile eccezionalmente per ulteriori due anni se motivi validi lo giustificano (art. 8) e se il proprietario ha dimostrato di aver messo sul mercato l'abitazione (art. 9);
- art. 10: questo articolo sancisce che l'ARE è legittimato ai ricorsi in materia di abitazioni secondarie e che le autorità preposte alle autorizzazioni edilizie notificano all'ARE le autorizzazioni rilasciate in virtù degli art. 7, cpv. 1, lett. b, 8 e 9 LASEc, le disposizioni di sospensione in base all'art. 14 LASEc e le autorizzazioni per le abitazioni con limitazione d'uso sospesa;
- art. 11 e 12: questi articoli disciplinano le disposizioni transitorie e finali;
- art. 13: questo articolo informa sull'entrata in vigore dell'ordinanza.

L'OASEc contiene pure un allegato il quale elenca ogni singolo Comune svizzero che presenta una quota presunta di abitazioni secondarie superiore al 20%. In Ticino i Comuni al di sopra di questa soglia sono 84 (dati 1.1.2015).

2.3.2. Metodo di calcolo delle abitazioni secondarie sul territorio comunale

La LASEc pone un limite alla costruzione di nuove abitazioni secondarie in quei Comuni in cui la quota di tali abitazioni supera il 20%. Affinché sia chiaro a cosa corrisponde la soglia del 20% si illustra di seguito il metodo di calcolo stabilito dall'ARE ed esposto nel suo promemoria "allestimento di una prova della quota di abitazioni secondarie" [17] disponibile su internet.

Si precisa innanzi tutto che fino a gennaio 2017 vi è una fase transitoria relativa al calcolo della quota di abitazioni secondarie. Durante questa fase il calcolo avviene per deduzione e quindi sottraendo dal totale delle abitazioni il numero di abitazioni occupate da persone con domicilio in base ai dati della base statistica degli edifici e delle abitazioni (SEA).

Dopo questa prima fase transitoria, i dati verranno estrapolati direttamente dal Registro federale degli edifici e delle abitazioni (REA) fornendo in modo preciso l'utilizzazione di ogni singola abitazione. Il REA si basa sulle informazioni aggiornate e fornite da ogni singolo Comune, indicando per ogni edificio ad uso abitativo, il relativo numero di particella, indirizzo, indicazioni sui piani, numero di locali, ecc. Combinando in seguito i dati del REA con il registro degli abitanti sarà possibile individuare le abitazioni occupate da persone con domicilio nel Comune e stabilire quindi la quota di abitazioni secondarie [17].

Lo scopo del REA è di fornire una base statistica relativa all'intero territorio comunale, quindi sia per le abitazioni poste in zona edificabile che per quelle che si trovano all'esterno dei limiti della zona edificabile, come ad esempio i rustici, gli edifici a carattere agricolo, ecc.). Per essere registrate nel REA le abitazioni devono essere dotate di una cucina o di un cucinino [17].

Dal punto di vista dell'analisi delle residenze secondarie si rileva quindi che vi potrebbero essere Comuni che nelle loro aree urbane non registrano un numero importante di abitazioni secondarie, tuttavia la quota di abitazioni secondarie potrebbe diventare relativamente importante qualora all'interno del territorio comunale fossero presenti diversi alpeggi, monti e altre aree con edificazioni disperse e non inserite all'interno della zona edificabile. In tal caso la quota di abitazioni secondarie potrebbe risultare importante

dal punto di vista statistico ma non essere rilevante dal punto di vista territoriale in quanto tali edificazioni non si pongono in contrasto con la messa a disposizione per la popolazione locale di abitazioni primarie poiché si tratta di edifici non connessi ai servizi e alla rete principale dei trasporti.

Inoltre si ricorda che, con l'adozione del piano di utilizzazione cantonale dei paesaggi con edifici e impianti protetti ai sensi della scheda di coordinamento P3 del piano direttore cantonale (PUC-PEIP) e delle relative norme di attuazione, all'interno del comprensorio PUC-PEIP l'utilizzazione a scopo di residenza primaria è esclusa (art. 12 NAPUC-PEIP).

2.4. RLE

Il regolamento di applicazione della legge edilizia ticinese espone, all'art. 44 l) e seguenti, alcune questioni relative alle residenze secondarie. Innanzitutto stabilisce che gli organi istituzionali comunali sono competenti in materia di applicazione della LASEc e che la "Sezione dello sviluppo territoriale (SST) attesta l'adempimento dei presupposti di cui all'art. 9 LASEc", e cioè che in edifici protetti o tipici del sito possono essere autorizzate nuove abitazioni senza limitazioni d'uso, anche in quei Comuni che la quota del 20% di abitazioni secondarie è superata. Inoltre, se ritenuto necessario, "la SST può emanare linee guida riguardanti le modalità di applicazione della LASEc."

I capoversi 3, 4 e 5 dell'art. 44l RLE indicano le competenze dell'Ufficio di statistica, del Consiglio di Stato e dell'Ufficio del registro fondiario.

L'art. 44m RLE offre maggiori dettagli in merito alla possibilità di creare nuove abitazioni secondarie in edifici protetti, indicando che per tali edifici s'intendono quelli "tutelati quali beni culturali cantonali o locali ai sensi della Legge sulla protezione dei beni culturali. Per quanto riguarda gli edifici tipici del sito il RLE rimanda a quelle costruzioni tradizionali meritevoli di essere conservate nella loro identità in quanto, per tipologia costruttiva, caratteristiche architettoniche, materiali e posizione nel tessuto insediativo, contribuiscono in maniera essenziale a determinare e a qualificare il carattere del sito in cui si collocano".

In sede di procedura edilizia, grazie anche alla documentazione allestita dall'istante, avviene la verifica della tipicità e della relazione dell'edificio rispetto al sito.

2.5. RLst

Il regolamento della legge sullo sviluppo territoriale precisa infine che a livello comunale, il regolamento edilizio può stabilire le limitazioni per abitazioni primarie o secondarie (art. 3 cpv. 2.1.b RLst). In questo senso, le linee guida cantonali [18] in merito all'elaborazione del regolamento edilizio propongono un modello di articolo normativo per limitare le abitazioni secondarie. Tale modello si struttura attorno a due varianti: la prima relativa ai Comuni con quota di abitazioni secondarie superiore al 20% e la seconda relativa ai Comuni con quota di abitazioni secondarie inferiore o uguale al 20%.

I modelli elaborati dalla SST tengono conto dell'OASEc del 2012 come pure dell'avamprogetto della LASEc. È dunque opportuno che in sede di introduzioni di tali articoli normativi a livello comunale si verifichi la loro validità in relazione ad eventuali modifiche intervenute nell'adozione della LASEc.

3. PROBLEMATICHE DOVUTE AD UN'ECESSIVA PRESENZA DI RESIDENZE SECONDARIE

3.1. PROBLEMATICHE RISCONTRATE A LIVELLO SVIZZERO

In base alla guida allestita dall'ARE [7], le residenze secondarie possono essere suddivise in due categorie principali:

- quelle a vocazione turistica;
- quelle non sfruttate turisticamente, utilizzate quindi per uso proprio e/o affitto permanente.

La guida evidenzia in seguito tre aree territoriali diverse all'interno delle quali la presenza di abitazioni secondarie ha influssi diversi. Si tratta di:

- aree turisticamente attive;
- agglomerati urbani (sovente aree lacustri);
- regioni rurali molto periferiche.

Si considera che la ripartizione territoriale proposta dall'ARE sia un buon punto di partenza per poi approfondire la tematica nel contesto del Canton Ticino (cfr. cap. 4).

Per quanto attiene alle ricadute negative delle abitazioni secondarie, secondo una serie di autori [2, 7, 15] ed in assenza di una regolamentazione che ne freni la propagazione e garantisca un corretto equilibrio tra abitazioni primarie e secondarie, esse possono essere così riassunte:

	<i>Principali problematiche legate alle residenze secondarie</i>
1	<i>la domanda di abitazioni secondarie crea un aumento dei prezzi di terreni ed edifici che comporta per la popolazione residente difficoltà a trovare alloggio</i> Il prezzo dell'alloggio è funzione di diversi parametri: dal costo del terreno ai costi di costruzione, dai costi di rinnovo ai costi ipotecari, ecc. Il prezzo del terreno è un fattore determinante del costo totale dell'alloggio e più i terreni disponibili sono rari, più il loro prezzo tenderà al rialzo, riducendo così i potenziali acquirenti ed escludendo piuttosto rapidamente dai giochi la popolazione locale residente. Nelle aree particolarmente attrattive dal punto di vista turistico questo fenomeno è vieppiù presente e tende a limitare in modo importante il margine d'acquisto di proprietà da parte di residenti locali i quali sono costretti a stabilire il proprio alloggio al di fuori dei limiti delle aree ritenute turisticamente attrattive. Ne consegue che nelle aree attrattive i prezzi dei terreni, sempre più rari, aumentano in modo sproporzionato e attraggono acquirenti facoltosi.
2	<i>la costruzione di abitazioni secondarie occupa una parte importante delle riserve esistenti di terreno edificabile</i> Come dettagliato di seguito, i terreni edificabili sono sempre più rari ed il loro prezzo tende a crescere in modo importante. Qualora le riserve di zona edificabile venissero sfruttate in gran parte per fini di abitazioni secondarie, la popolazione residente si troverebbe nuovamente in difficoltà a trovare un terreno per potersi stabilire. È importante che all'interno di ogni singolo territorio comunale vi sia sufficiente riserva di terreno edificabile a disposizione della popolazione residente e quindi che sia vincolato ad uso abitativo primario.

	<i>Principali problematiche legate alle residenze secondarie</i>
3	<i>le infrastrutture (acquedotti, strade, polizia, ecc.) devono essere dimensionate per un picco di utilizzo che si riscontra per sole poche settimane all'anno, ma che deve essere mantenuto in esercizio lungo tutto l'arco dell'anno. I costi ricadono sulle spalle dei contribuenti, domiciliati</i> Questo fenomeno è particolarmente riscontrabile nelle aree turistiche di montagna che si animano per poche settimane all'anno, in particolare durante il periodo invernale ed estivo. Nonostante queste località siano abitate in modo permanente da un numero limitato di persone, le infrastrutture devono essere allestite in modo da poter sopportare i picchi di utilizzo, risultando poi sovradimensionate durante il resto dell'anno. Ciò non solo induce il sovra-dimensionamento del PR, la sovra-costruzione e sovra-dotazione di infrastrutture ma crea anche importanti costi supplementari per la popolazione residente, senza che essa approfitti realmente di un servizio pubblico "maggiorato". Tale situazione non è sostenibile dal punto di vista economico e ambientale ed è quindi un chiaro indicatore di squilibrio tra abitazioni primarie e secondarie.
4	<i>i prezzi alti per le abitazioni secondarie inducono interesse per la trasformazione di strutture alberghiere caratterizzate da bassa redditività. La riduzione di strutture alberghiere riduce a sua volta l'attrattività turistica delle località</i> In talune aree turistiche è stato rilevato il fenomeno di riconversione di strutture alberghiere con bassa redditività in residenze secondarie immesse poi nel mercato commerciale basato sulla vendita di tali oggetti abitativi. È risultato infatti più remunerativo trasformare le strutture alberghiere in oggetti venduti singolarmente (quindi con transazioni patrimoniali puntuali) piuttosto che ristrutturare completamente l'attività alberghiera (e dunque dilazionando nel tempo i benefici) in quanto il valore di vendita delle abitazioni secondarie è sempre più elevato e la loro vendita garantisce un beneficio notevole e immediato. In tal modo si riducono sempre più le strutture alberghiere a basso reddito, creando un mercato del turismo man mano più esclusivo e sovente fuori dalla portata degli abitanti locali.
5	<i>le abitazioni secondarie sono relativamente sottoutilizzate, un'alta percentuale di "letti freddi" compromette l'attrattività turistica e la redditività dell'offerta turistica</i> Sovente le abitazioni secondarie sono poco utilizzate dai proprietari, i quali sono inoltre raramente propensi ad affittare a terzi la loro proprietà. Ne risulta che importanti superfici abitative sono sottoutilizzate nel corso dell'anno e creano importanti squilibri territoriali ed economici. Infatti per poter offrire sufficienti aree insediative per la popolazione locale è necessario edificare ulteriori aree, adeguando così in parallelo le infrastrutture pubbliche con relativo aumento dei costi a carico dei contribuenti e irrazionale sfruttamento del territorio. Inoltre, se all'interno di un'area turistica buona parte delle abitazioni secondarie rimane inutilizzata per gran parte dell'anno, ne risulta uno spopolamento e di conseguenza una perdita di attrattività turistica. Si creano così dei "villaggi fantasma" con importanti ricadute negative (v. altri punti esposti nella presente tabella). Alcuni studi e rapporti [2, 15] riferiscono inoltre che gli ospiti delle abitazioni secondarie, mediamente, spendono meno soldi per giorno di vacanza rispetto agli ospiti degli alberghi, a discapito dell'indotto turistico generale.

	<i>Principali problematiche legate alle residenze secondarie</i>
6	<i>le abitazioni secondarie vengono affittate poco, per cui i letti disponibili, nel tempo, si riducono</i> Senza una politica attiva per promuovere un migliore sfruttamento delle abitazioni secondarie tramite locazione delle stesse, i singoli proprietari preferiscono poter disporre in qualsiasi momento della propria abitazione secondaria e, come spesso accade, tenerla chiusa per gran parte dell'anno. Se a ciò si aggiungono i problemi che di riflesso colpiscono le attività alberghiere e turistiche più classiche visti in precedenza (chiusura delle strutture alberghiere, trasformazione delle stesse in abitazioni secondarie, ecc.) ne risulta una riduzione generale dei letti turistici a disposizione di potenziali clienti.
7	<i>le abitazioni secondarie deturpano progressivamente il paesaggio e i siti caratteristici</i> Nelle aree urbane o nelle aree turistiche dove si registra un importante numero di residenze secondarie rispetto al totale delle abitazioni si riscontra sovente una perdita del carattere storico e paesaggistico del sito. Nello specifico si nota che le residenze secondarie sono sovente ubicate in luoghi strategici, per esempio per quanto attiene alle viste panoramiche o al pregio intrinseco dell'area residenziale. In tal senso, un'eccessiva edificazione di questi comparti pregiati ne riduce progressivamente le peculiarità, portando ad un deturpamento generale del territorio. Se si pensa per esempio ai siti caratteristici di montagna e alla loro trasformazione in aree turistiche, non si può che riscontrare una certa perdita del valore aggiunto di questi luoghi dovuta alla massiccia costruzione di edifici ad uso abitativo secondario affiancati da imponenti infrastrutture turistiche. Non solo questa massiccia edificazione si scontra con i principi di conservazione del paesaggio, edificazione ordinata e armoniosa e preservazione dei siti caratteristici, ma crea inoltre dei luoghi fortemente cementificati senza tuttavia essere densamente abitati. Si tratta infatti sovente di villaggi creati artificialmente per fini turistici e commerciali e vissuti dai turisti per poche settimane all'anno, creando non pochi impatti negativi. Per quanto riguarda invece le aree più urbane, il fenomeno di deturpazione progressiva del paesaggio e dei siti caratteristici è forse meno percepibile in quanto le abitazioni secondarie tendono comunque a mescolarsi nella trama edificata dei centri urbani.

3.2. INTERESSI IN GIOCO IN GENERALE

La presenza e proliferazione di abitazioni secondarie non interessa solo le tematiche sin qui affrontate. Ha anche conseguenze su dinamiche pianificatorie ed urbanistiche di larga scala.

Ad esempio interessa i seguenti principi degli art. 1 e 3 LPT, ripresi anche a livello ticinese nel Piano direttore cantonale:

- promuovere lo sviluppo centripeto degli insediamenti preservando una qualità abitativa adeguata;
- realizzare insediamenti compatti;
- integrare nel paesaggio gli insediamenti, gli edifici e gli impianti;
- tenere libere le rive dei laghi e dei fiumi ed agevolarne il pubblico accesso e percorso;
- ripartire razionalmente i luoghi destinati all'abitazione e al lavoro e pianificarli prioritariamente in luoghi dotati di una rete adeguata di trasporti pubblici.

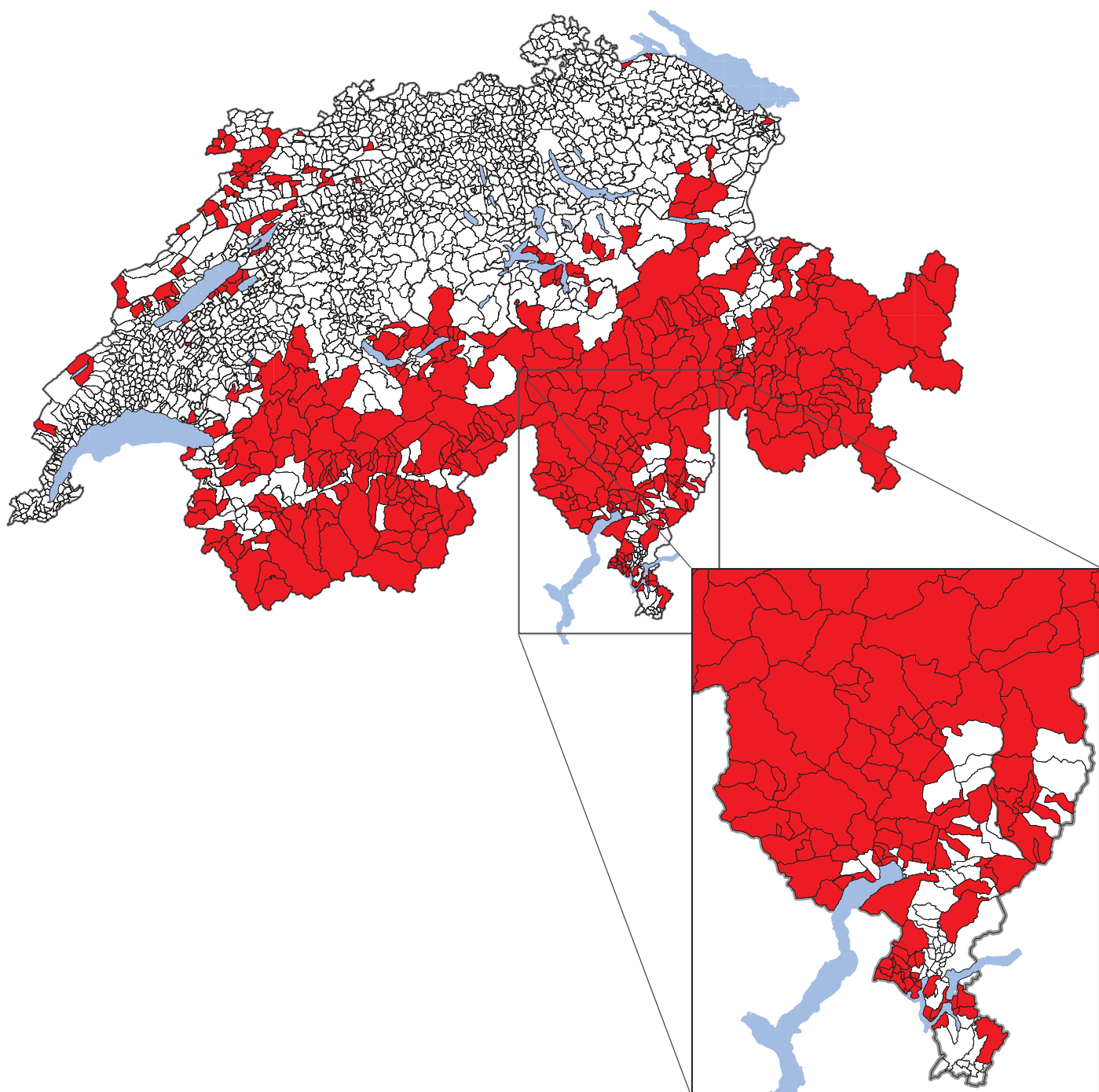
Dunque, si tratta di ponderare gli interessi in gioco (art. 3 OPT) in modo da chiarire se per perseguire i principi sopra esposti sia necessario e proporzionato allo scopo limitare le abitazioni secondarie oltre quanto predisposto da LASEC ed OASEC.

4. SITUAZIONE TICINESE IN MERITO ALLE RESIDENZE SECONDARIE

4.1. COMUNI CON SUPERAMENTO DELLA PERCENTUALE DEL 20% DI ABITAZIONI SECONDARIE

Come indicato precedentemente, l'OASec stabilisce quali Comuni superano la soglia di abitazioni secondarie pari al 20%. In Ticino si tratta di 84 Comuni [6], ripartiti sul territorio come da figura seguente.

Figura 1 *In rosso, comuni compresi nell'allegato dell'ordinanza sulle abitazioni secondarie, stato 1 dicembre 2015 (fonte: INFOPLAN-ARE, GEOSTAT-OFS, swisstopo)*



Come riscontrabile per l'insieme del territorio svizzero, anche per quello ticinese le abitazioni secondarie sono particolarmente presenti nelle regioni di montagna.

In Ticino tutti i comuni di montagna registrano una quota di residenze secondarie al di sopra del 20%, con picchi sopra al 50% nei distretti di Leventina, Blenio e Vallemaggia [7]. In base al processo di spopolamento delle valli si tratta di edifici di proprietari prevalentemente residenti in Canton Ticino che hanno mantenuto il proprio bene immobiliare dopo il trasferimento di domicilio, oppure di edifici ceduti a proprietari non residenti. In questi comuni troviamo anche la maggior parte degli edifici a carattere rurale, posti al di fuori dalle zone edificabili, detti "rustici".

Tuttavia in Ticino - ma anche in altre regioni della Svizzera - si denota una forte presenza di abitazioni secondarie anche nelle aree urbane attorno ai laghi. Si tratta per esempio dell'area urbana del locarnese composta dai seguenti Comuni che presentano una quota superiore al 20% di abitazioni secondarie [6]: Ascona, Brissago, Brione, Minusio, Muralto, Orselina, Ronco sopra Ascona; oppure dell'area del luganese nella quale figurano i Comuni di Bissone, Collina d'Oro, Melide, Morcote e Vico Morcote. Anche i Comuni lacustri di Brusino Arsizio, Caslano, Gambarogno, Magliaso, Maroggia e Ponte Tresa presentano una quota superiore al 20%. Nelle aree citate fanno eccezione proprio i due Comuni di Locarno e Lugano (come pure il Comune di Paradiso), che hanno invece un'alta concentrazione di alloggi primari i quali contribuiscono a mantenere la quota di abitazioni secondarie al di sotto del 20%. In questo contesto, la residenza secondaria si colloca in un tessuto urbano ben servito dai trasporti pubblici, con domanda di residenza primaria elevata e obiettivi di sviluppo demografico, all'interno del quale il turismo costituisce una tra le possibili attività economiche da promuovere. In questi comuni, il proliferare della residenza secondaria e la trasformazione dell'abitazione primaria in secondaria, giusta l'art. 11 LASEC, costituisce un problema. Si assiste in particolare all'effetto centrifugo segnalato al punto 2 della tabella esposta a pag. 12: la domanda generale di residenza secondaria in un comune relativamente centrale spinge verso altri comuni o aree dello stesso comune più periferiche la domanda di residenza primaria. Il problema si acuisce laddove combinato con la trasformazione da primario a secondario delle costruzioni antecedenti il 2012, prevalentemente nelle zone nucleo e più centrali.

In Ticino si denota anche una forte presenza di residenze secondarie nell'area del Malcantone, dove dal Comune di Alto Malcantone, passando per Astano e Sessa e poi scendere verso il lago e quindi Magliaso e Caslano, tutti i comuni registrano una quota di residenze secondarie superiore al 20% [6].

Viceversa si riscontra che lungo l'asse autostradale che attraversa il Cantone, sono pochi i Comuni che superano la quota del 20% di residenze secondarie. Anche nel distretto di Mendrisio la problematica delle residenze secondarie non sembra essere ancora presente.

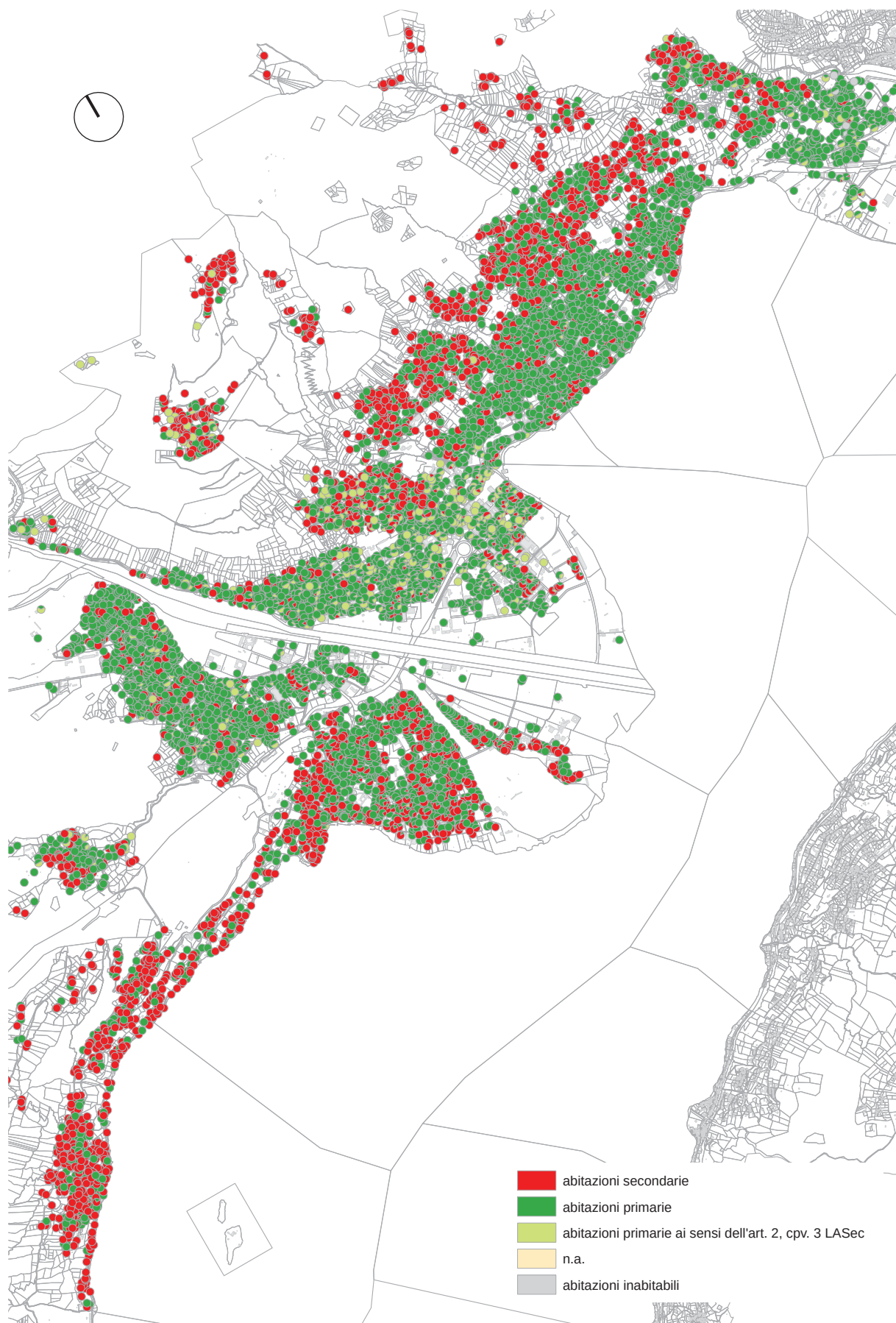
Di seguito si valutano quindi due regioni ticinesi urbane e fortemente legate al turismo interessate dalla problematica delle residenze secondarie e cioè il Locarnese ed il Luganese.

4.2. ANALISI RELATIVA ALLE RESIDENZE SECONDARIE NELLA REGIONE DEL LOCARNESE

Si propone dunque una analisi più dettagliata della presenza di residenze secondarie nell'area urbana del Locarnese. I Comuni considerati sono: Ascona, Brione sopra Minusio, Locarno, Losone, Minusio, Muralto, Orselina, Ronco sopra Ascona e Tenero-Contra.

La figura seguente permette di visualizzare rapidamente la ripartizione territoriale delle residenze primarie (verdi) e secondarie (rosse) in base ai dati REA.

Figura 2 *Ripartizione delle residenze primarie e secondarie nel Locarnese (fonte dati: UST)*



4.2.1. Comuni con superamento della percentuale del 20% di abitazioni secondarie

L'OASec stabilisce quali Comuni superano la soglia di abitazioni secondarie pari al 20%. In Ticino si tratta di 84 Comuni e per quanto riguarda l'area del Locarnese segnaliamo che Ascona, Brione sopra Minusio, Minusio, Muralto, Orselina e Ronco sopra Ascona registrano una percentuale di residenze secondarie superiore al 20%.

Dal punto di vista territoriale si constata che:

- in sponda destra della Maggia, nelle aree adiacenti il lago, vi è un'importante concentrazione di residenze secondarie (Ronco sopra Ascona seguito poi da Ascona);
- in sponda sinistra la maggior parte delle residenze secondarie si trova nelle aree collinari e in minor modo lungo le rive del lago.

Parte di questi comuni hanno intrapreso nel corso degli anni strategie pianificatorie per limitare le residenze secondarie introducendo a piano regolatore delle normative ad hoc. Di seguito si espongono alcuni dettagli in merito.

4.2.2. Comuni con normative già in vigore a salvaguardia dell'abitazione primaria

Diversi Comuni ticinesi dispongono di una normativa presente negli atti pianificatori (norme di PR) atta a disciplinare l'uso delle abitazioni col fine di salvaguardare le residenze primarie esistenti e limitare la creazione di nuove residenze secondarie. Nel caso che ci interessa ora, i Comuni del locarnese che hanno adottato una normativa in favore della residenza primaria sono quelli di Brione sopra Minusio, Locarno, Minusio, Orselina, Ronco sopra Ascona e Tenero-Contra.

Il tenore degli articoli normativi è vario. Di seguito si espongono alcune riflessioni in merito alle normative vigenti, mentre in allegato sono consultabili gli articoli normativi trattati:

- a Brione sopra Minusio l'art. 30 delle NAPR vigenti disciplina la destinazione degli edifici d'abitazione all'interno della zona residenziale Rse. Nello specifico impone che in ogni singola costruzione abitativa plurifamiliare con tre o più appartamenti o in ogni singolo complesso residenziale formato da due o più case monofamiliari, almeno il 50% della superficie utile lorda deve essere destinata ad abitazione primaria.

Tale normativa non si applica quindi alla zona nucleo e alla zona estensiva mentre per la zona Rse stabilisce un limite alle residenze secondarie pari al 50% della SUL totale. Questa normativa pone dei vincoli alle residenze secondarie forse non sufficientemente restrittivi per limitare in modo evidente tali costruzioni. Si ricorda comunque che in questo Comune le residenze secondarie hanno già superato la quota del 20%, quindi, NAPR a parte, la realizzazione di nuove costruzioni è limitata dalla LASEC. Bisogna però considerare che nelle zone nucleo e estensiva è ammissibile - in base alla LASEC - qualsiasi cambio di destinazione di costruzioni esistenti prima dell'11 marzo 2012.

- a Locarno in base alla normativa relativa alla destinazione e utilizzazione delle costruzioni residenziali è imposto un massimo (espresso in %) di SUL abitabile destinabile a residenza secondaria. Secondo i diversi quartieri e alle diverse zone edificabili, il PR di Locarno stabilisce un massimo di SUL abitativa destinabile a residenze secondarie che varia dal 25% al 50% (come parte del Delta). Nella zona residenziale montana di Cardada e nel PRP Quartiere Rusca – fascia lago non sono poste limitazioni d'uso.

Tale normativa ha forse permesso al Comune di Locarno di mantenere finora la sua quota di abitazioni secondarie al di sotto del 20%, aiutata anche dal fatto che trattandosi di un centro urbano importante (polo principale del distretto) attrae nuovi residenti (abitazioni primarie).

Per garantire un ulteriore sforzo in favore della residenza primaria è possibile immaginare di ridurre, in alcuni comparti, la percentuale di SUL ammessa quale abitazione secondaria. L'art. 30bis delle NAPR di Locarno prevede anche un paragrafo relativo alle residenze secondarie esistenti al momento dell'entrata in vigore delle norme, le quali possono mantenere la destinazione a residenza secondaria, eccetto se esse vengono cedute a terzi (tranne le questioni ereditarie) e se viene effettuato un intervento edilizio importante.

- a Minusio il disciplinamento delle residenze secondarie impone un massimo (espresso in %) del numero complessivo di appartamenti destinabili a residenza secondaria. A seconda delle zone d'utilizzazione, il numero complessivo di appartamenti destinati alla residenza secondaria rispetto al totale degli appartamenti all'interno delle singole zone edificabili varia dal 25% al 50%.

Si rileva che le NAPR di Minusio offrono degli abbuoni agli indici di sfruttamento massimi qualora gli stabili siano adibiti unicamente a residenza primaria. Tuttavia si considera che nel caso di una politica attiva per contrastare le residenze secondarie sia più opportuno porre dei limiti piuttosto che offrire degli incentivi.

- a Tenero-Contra è stabilito in modo univoco che nelle zone residenziali più intensive (R3 del precedente PR, R4 e R5) le abitazioni sono riservate alla residenza primaria. Le utilizzazioni a scopo di residenza secondaria esistenti al momento dell'entrata in vigore delle norme possono essere mantenute dagli attuali proprietari e dai loro eredi. Le NAPR sono state adottate dal Consiglio comunale nel 1996 con susseguenti adeguamenti. Questo articolo non ammette quindi la trasformazione o la realizzazione di residenze secondarie nelle zone elencate in precedenza.
- a Orselina è stabilito che almeno il 50% della SUL complessiva di nuove costruzioni abitative, di modifiche di destinazione o di ampliamenti nelle principali zone residenziali (nucleo escluso) deve essere destinato alla residenza primaria. Come già indicato in precedenza, tale parametro offre troppo margine per la creazione di residenze secondarie: infatti significa che ogni due nuovi appartamenti, uno può essere destinato ad abitazione secondaria.
- a Ronco sopra Ascona è imposto unicamente un vincolo per l'utilizzo di bonus edificatori previsti per la realizzazione di PQ e sfruttabili qualora si realizzasse un minimo di SUL (80%) destinata a residenza primaria. Tale prescrizione normativa è insufficiente per tutelare in modo opportuno la residenza primaria.

Nei casi valutati in questa sede è difficile stabilire l'impatto effettivo delle normative adottate poiché esse sono sovente state introdotte quando il problema delle abitazioni secondarie era già presente, e quindi di più difficile gestione. Inoltre è stato riscontrato che le normative introdotte lasciano talvolta un margine di manovra troppo importante in favore delle abitazioni secondarie.

L'utilità di disporre di una normativa che disciplini l'uso delle abitazioni è stata tuttavia confermata da diversi rappresentanti amministrativi o politici di Comuni nei quali la normativa è applicabile da tempo². Vi è dunque la conferma che queste normative, se elaborate in modo adeguato, coprirebbero in modo efficace anche l'aspetto delle abitazioni esistenti, non regolato dalla legge federale. Inoltre, in base a quanto analizzato rispetto alle norme vigenti nei diversi Comuni dell'area lacustre del locarnese si può concludere che la volontà politica di favorire le residenze primarie è presente. Ora è necessario adeguare tali normative in modo da limitare in modo più mirato la realizzazione di nuove abitazioni secondarie e ciò anche tenendo in particolare considerazione le concessioni offerte dall'art. 11 LASEC.

4.2.3. Considerazioni conclusive in merito alla regione del Locarnese

La situazione dei Comuni del locarnese analizzati può essere sintetizzata come di seguito:

Comuni analizzati	Con superamento del 20% di residenze secondarie	Con normativa
Ascona	si	no
Brione sopra Minusio	si	si
Locarno	no	si
Losone	no	no
Minusio	si	si
Muralto	si	no
Orselina	si	si
Ronco sopra Ascona	si	si
Tenero-Contra	no	si

Vi sono Comuni che registrano un numero di residenze secondarie superiore alla quota del 20% e non hanno introdotto a livello normativo nessuna prescrizione particolare a salvaguardia della residenza primaria. Si tratta di Ascona e Muralto. Questi Comuni rivestono un'attrattività importante per l'area del locarnese e risultano ancora oggetto di creazione di nuove residenze secondarie. Data l'assenza di misure pianificatorie comunali vi è il rischio che il trend prosegua (viste anche le possibilità offerte dalla LASEC in merito agli oggetti esistenti) e vi sia un'ulteriore acutizzazione della scarsità di residenze primarie, con le relative conseguenze negative di cui si è già ampiamente parlato. È dunque opportuno, necessario e urgente intervenire a livello politico e pianificatorio per arginare il problema delle residenze secondarie ad Ascona e Muralto.

Altri Comuni superano la soglia del 20% di residenze secondarie nonostante abbiano inserito nelle NAPR dei vincoli a tutela delle residenze primarie. Si tratta di Brione sopra Minusio, Minusio, Orselina e Ronco sopra Ascona. Si considera tuttavia che le normative introdotte siano da un lato troppo recenti oppure non siano sufficientemente efficaci e che dall'altro gli effetti non siano ancora riscontrabili sul territorio. A Ronco sopra Ascona, per esempio, la normativa è applicabile solo ai piani di quartiere e quale incentivo per poter sfruttare i bonus pianificatori previsti in caso di elaborazione di PQ. Risulta quindi non sufficientemente efficace.

² Sono state raccolte testimonianze dell'esperienza accumulata nei Comuni di Miglieglia e di Alto Malcantone (frazione di Breno), con normative in vigore da almeno 10 anni.

I Comuni di Locarno e di Tenero-Contra dispongono di una normativa comunale atta a limitare la realizzazione di residenze secondarie e in base alle statistiche federali non registrano una quota superiore al 20% di residenze secondarie. Tuttavia la norma applicabile a Locarno offre un margine di manovra in favore delle abitazioni secondarie ancora molto ampio sia in percentuale che in tipologia di intervento (non contempla le abitazioni esistenti e la possibilità che possano trasformarsi in abitazioni secondarie)..

Infine il Comune di Losone non dispone di una normativa specifica relativa alla salvaguardia della residenza primaria e non registra nemmeno un superamento della soglia di residenze secondarie stabilite dalla LAsSec. Fino ad oggi questo Comune non è stato particolarmente interessato dalla problematica delle residenze secondarie. Ciò può in parte essere spiegato dalla sua posizione geografica: distanza dalle rive del lago e morfologia pianeggiante.

Tuttavia le aree più collinari di Losone (Arcegno) registrano la presenza di residenze secondarie (in parte anche rustici) così come all'interno dell'area più urbana si denota una presenza a macchia d'olio di tali residenze, senza essere ancora un chiaro indice di problema. Si ritiene quindi importante per questo Comune intraprendere le necessarie riflessioni e definire una politica proattiva in favore delle residenze primarie. Infatti vi è il rischio che qualora tutti i Comuni adiacenti adottino e applichino misure restrittive in termini di residenze secondarie, la domanda di residenze secondarie si riversi laddove non vi sono disposti normativi precisi.

Dal punto di vista territoriale, l'edificazione di residenze secondarie avviene tendenzialmente laddove vi è una situazione privilegiata (prossimità alle rive lacustri e zone collinari). Tuttavia la scarsità di terreni liberi rende interessanti anche aree urbane che a suo tempo non venivano contemplate per la creazione di residenze secondarie, arrecando un ulteriore rincaro dei costi dei terreni e limitando la possibilità di accedervi per gli abitanti locali.

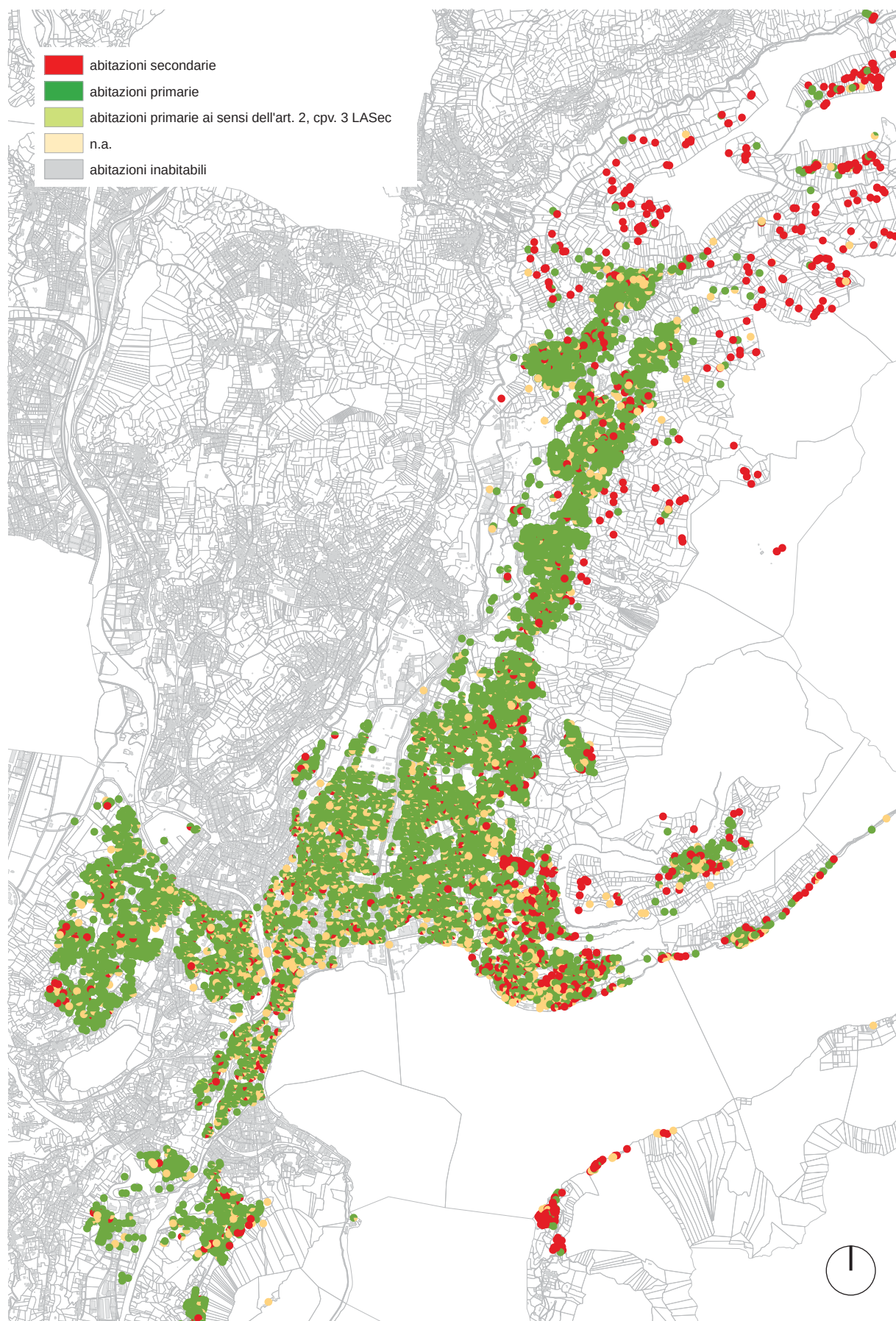
4.3. RELAZIONE TRA ABITAZIONI SECONDARIE E ABITAZIONI A PIGIONE SOSTENIBILE: L'ESEMPIO DEL COMUNE DI LUGANO

Col fine di approfondire ulteriormente la problematica delle residenze secondarie, si propone di seguito una breve analisi del territorio di Lugano, comune il quale registra una quota di residenze secondarie inferiore al 20%.

Ciò che si nota immediatamente grazie alla figura seguente è la chiara suddivisione territoriale delle residenze secondarie:

- esse sono situate in parte a nord del territorio comunale, in alta Val Colla e precisamente al di fuori della zona edificabile. Si tratta quindi prevalentemente di rustici, baite e cascine;
- esso sono inoltre situate in alcune zone residenziali situate attorno al lago quali per esempio Ruvigliana, Albonago, Aldesago, Brè, Castagnola, Gandria e Caprino.

Figura 3 *Ripartizione delle residenze primarie e secondarie a Lugano (fonte dati: UST)*

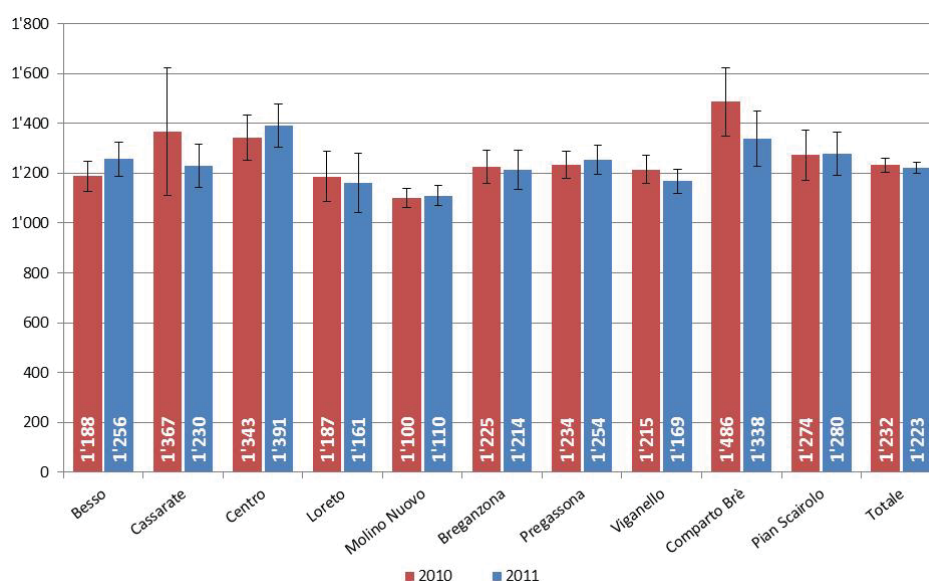


La ripartizione territoriale delle residenze secondarie permette di distinguere due tipologie di proprietari: nelle aree collinari attorno al lago si tratta in particolare di proprietà di alto standing ubicate in situazioni privilegiate mentre nelle aree vallive si tratta maggiormente di edifici a carattere rurale.

Se si procede ora con un'analisi comparativa tra ubicazione delle residenze secondarie e costo dell'affitto³, si constata che laddove vi è una più importante concentrazione di abitazioni secondarie poste all'interno della zona edificabile, il costo dell'affitto è maggiore. Si pensa in particolare alle aree centrali poste a est di Lugano (collina di Brè), le quali sono notoriamente aree che accolgono abitazioni di alto standing. Tuttavia questo fenomeno non sembra essere la regola: infatti vi sono anche altri quartieri nei quali si registrano affitti elevati ma all'interno dei quali le residenze secondarie sono poco presenti (centro e Cassarate in particolare). Si stima dunque che il costo dell'affitto sia solo in parte subordinato alla presenza di residenze secondarie e dipenda soprattutto dalla situazione del domicilio rispetto ai principali punti di interesse (vista panoramica, aree residenziali storicamente esclusive, prossimità rispetto ai servizi, ecc.). A tal proposito si veda anche il punto n. 7 della tabella esposta al cap. 4.5.

Dall'analisi incrociata tra dati relativi all'affitto e alle abitazioni, si denota anche un altro trend: non vi sono praticamente residenze secondarie laddove lo studio sull'alloggio commissionato dalla Città di Lugano evidenzia quartieri importanti e strategici per il mantenimento e la promozione dell'alloggio a pigione sostenibile (di principio destinato alla residenza primaria).

Figura 4 Costo dell'affitto netto mensile secondo il quartiere, in CHF (fonte: studio sull'alloggio a Lugano, Planidea SA, 2013)



Fonte dei dati: Ufficio federale di statistica, Inchiesta strutturale.

* Comparto Brè con Davesco-Soragno e Villa Luganese; Pian Scairolo senza Pazzallo

Si considera quindi che le aree urbane siano, in ragione della loro attrattività, sovente soggette ad aumenti "naturali" del costo dell'alloggio. All'interno di queste aree urbane sono identificabili comparti più o meno attrattivi e quindi più o meno soggetti ad aumenti del costo dell'alloggio. Oltre al trend "naturale" relativo all'aumento del costo dell'alloggio, la richiesta di abitazioni secondarie porta ad un ulteriore aumento in determinati comparti, rendendoli vieppiù inaccessibili per la popolazione locale.

³ Informazioni estratte da [12].

Vi è dunque la necessità di intervenire per:

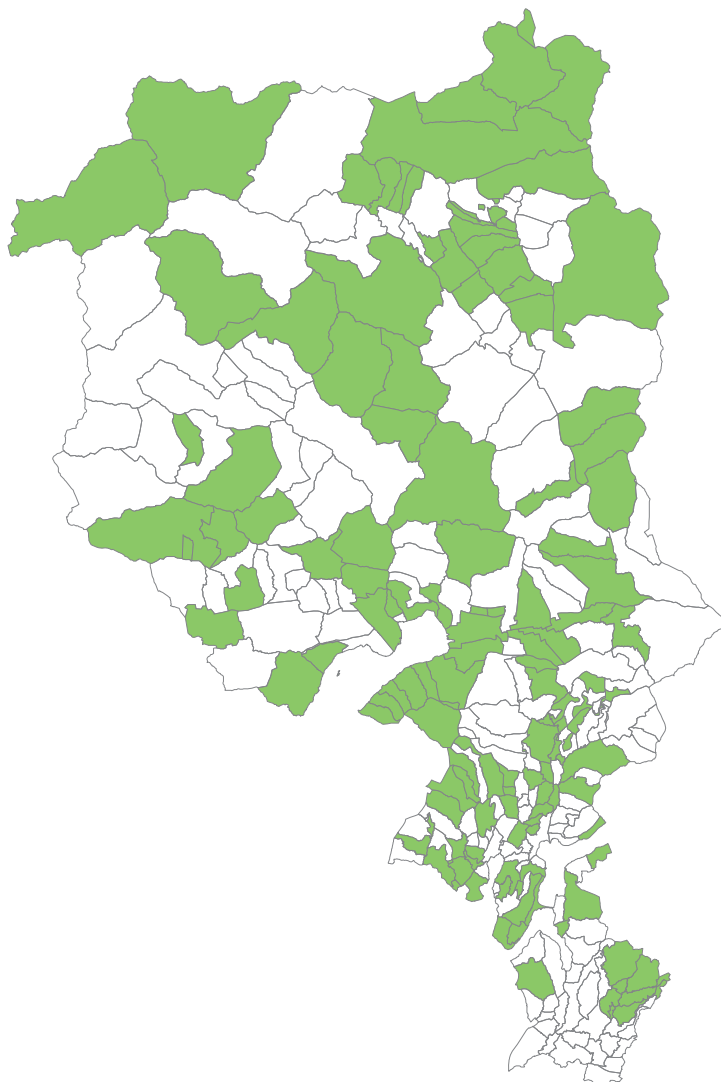
- limitare e arginare questo ulteriore aumento del costo dell'alloggio indotto dall'eccessiva presenza di abitazioni secondarie e per preservare le riserve disponibili per le abitazioni primarie;
- tutelare i comparti all'interno dei quali si riscontrano costi dell'alloggio sostenibili affinché non diventino anch'essi interessanti per la realizzazione di abitazioni secondarie a scapito di alloggi a pigione sostenibile e di residenti locali.

4.4. ULTERIORI COMUNI CON NORMATIVE GIÀ IN VIGORE A SALVAGUARDIA DELL'ABITAZIONE PRIMARIA

4.4.1. Localizzazione dei Comuni

Un buon numero di Comuni ticinesi dispone già di una normativa trascritta negli atti pianificatori (norme di PR) atta a disciplinare la destinazione d'uso delle abitazioni, favorendo così l'abitazione primaria e limitando di conseguenza il proliferare di abitazioni secondarie. Il cap. 4.2 espone per esempio la situazione normativa dell'area urbana di Locarno, valutando le tipologie di norme adottate dai singoli Comuni lì presenti.

Figura 5 In verde, comuni ticinesi le cui NAPR contengono un normativa atta a salvaguardare le residenze primarie



4.4.2. Tipologie di norma

Il tenore degli articoli normativi è variabile: vi sono ad esempio norme nelle quali si definisce la SUL minima da destinare ad abitazione primaria, altre che stabiliscono un numero massimo di abitazioni secondarie (in %) rispetto al totale degli alloggi, oppure ancora norme che prevedono espressamente il divieto di realizzare abitazioni secondarie in certi perimetri di PR.

Dall'analisi delle normative vigenti e sentiti diversi Comuni del luganese, dal punto di vista dell'utilità di tali norme si può osservare che:

- le normative vigenti sono in generale ben rispettate nel senso che hanno un chiaro effetto dissuasivo sulle richieste di realizzare residenze secondarie, senza che sia necessario predisporre un importante struttura di controllo e
- permettono quindi anche di contenere la trasformazione di abitazioni primarie esistenti in abitazioni secondarie e
- permettono di trasformare abitazioni secondarie esistenti in abitazioni primarie;
- molte normative contemplano la questione della limitazione delle residenze secondarie solo in caso di nuove costruzioni o trasformazioni che comportano un ampliamento. Gli interventi di ristrutturazione sono dunque sovente esclusi dai computi;
- una percentuale minima di residenza primaria (oppure una percentuale massima di residenza secondaria) del 50% della SUL totale, come presente in alcuni casi, risulta essere troppo alta per influire in qualche modo sul proliferare delle residenze secondarie. Non a caso la LASEC pone il limite al 20%, il quale costituisce la soglia di riferimento dello sviluppo equilibrato tra residenza primaria e secondaria iscritta nella Costituzione.

Infine, sempre secondo le testimonianze raccolte, le misure atte a favorire le abitazioni primarie sono ben viste dalla popolazione e sono un chiaro messaggio politico in favore degli abitanti locali.

4.5. CONIUGAZIONE TICINESE E DELIMITAZIONE TERRITORIALE DELLE PRINCIPALI PROBLEMATICHE LEGATE ALLE RESIDENZE SECONDARIE

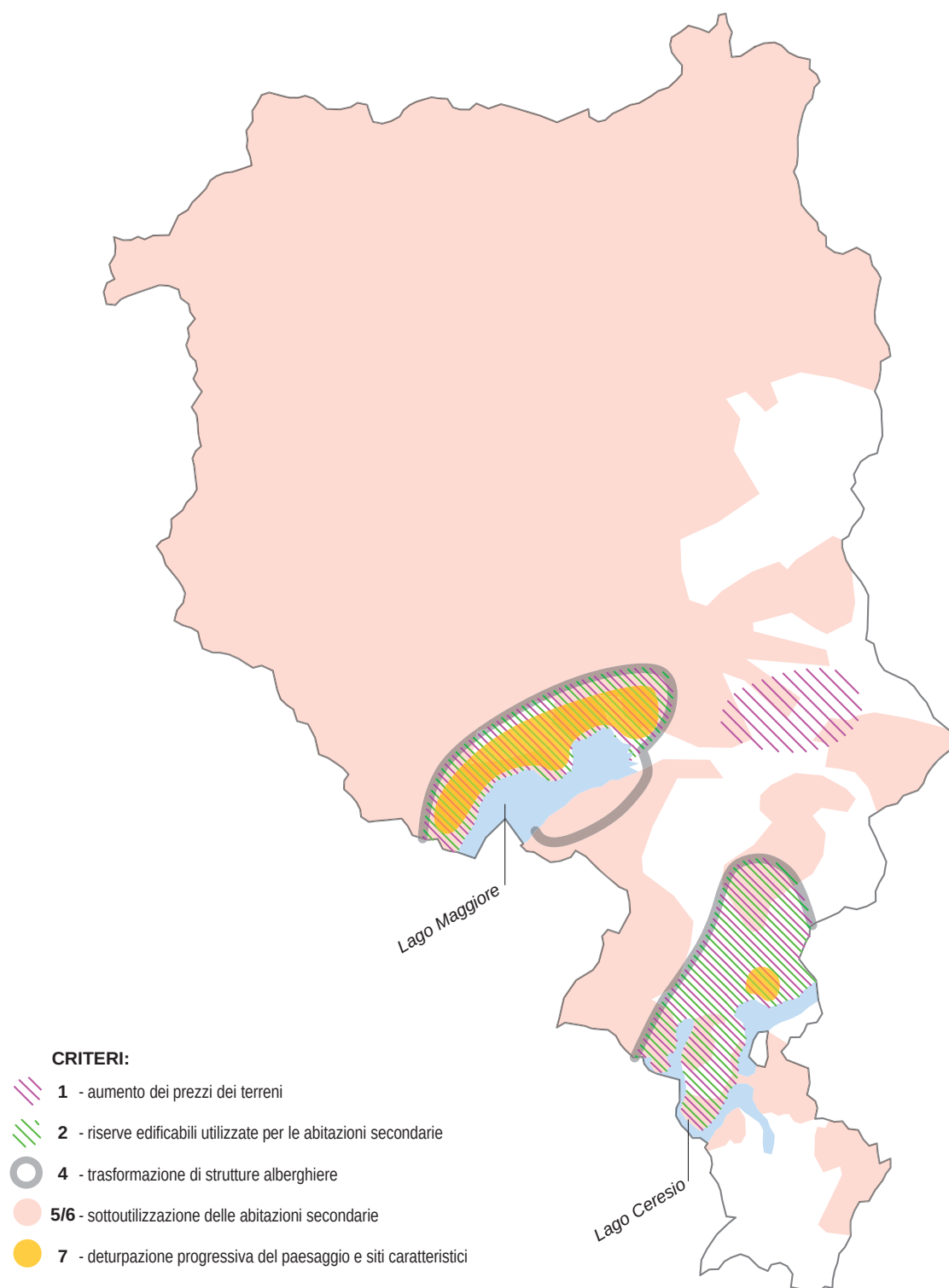
Le problematiche legate alle residenze secondarie esposte al cap. 3.1 sono riprese di seguito, coniugate in ottica ticinese e con individuazione della delimitazione territoriale in cui si è constatato od è plausibile ritenere che i loro effetti siano dispiegati, sulla base di quanto riconosciuto ai capitoli precedenti.

	<i>Principali problematiche legate alle residenze secondarie: coniugazione in ottica ticinese</i>	<i>Delimitazione territoriale</i>
1	<i>La domanda di abitazioni secondarie crea un aumento dei prezzi di terreni ed edifici che comporta per la popolazione residente difficoltà a trovare alloggio</i> Questi fenomeni colpiscono soprattutto le aree urbane principali del Cantone, ed in particolare <u>gli agglomerati di Lugano e Locarno</u>. Si constata l'aumento del costo dei terreni e la scarsità di abitazioni (in proprietà o affitto) a disposizione dei residenti locali, con conseguente aumento della periurbanizzazione e riduzione del parco di alloggi a pigione sostenibile [19 e 22, p. 51]. Questi fenomeni non dipendono esclusivamente dalla presenza di abitazioni secondarie ma certo la loro presenza li accentua ed una loro progressione non farà che peggiorare la situazione.	<i>Aree urbane di Lugano e Locarno, in particolare quelle con vista lago.</i> <i>Area urbana di Bellinzona, in prospettiva AlpTransit</i>

	In queste zone si è confrontati anche con il fatto che una parte delle abitazioni formalmente registrate come residenza primaria, rimane poi vuota perché risponde essenzialmente a scopi di investimento o ottimizzazione fiscale. Questi casi non fanno salire la percentuale di abitazioni secondarie, contribuiscono però ugualmente a ridurre le possibilità dei residenti di trovare alloggio. Spesso si tratta comunque di abitazioni di alto standing, in localizzazione privilegiata, esattamente come la maggior parte delle abitazioni secondarie delle zone contatto con il lago, urbane o no. Il fenomeno della concorrenzialità tra residenze primarie a pigione sostenibile e residenze con pigioni (o prezzi d'acquisto) più elevati - potenzialmente secondarie - sarà nel prossimo futuro riscontrabile anche per <u>il bellinzonese</u> in ragione dell'apertura di Alptransit e degli scenari demografici elaborati nel piano cantonale dell'alloggio [allegato 2 di 19] dai quali si desume che il bellinzonese potrebbe registrare entro il 2040 un incremento demografico parificabile a quello del luganese. In effetti i costi esorbitanti dell'alloggio nelle aree centrali del Luganese spinge numerosi cittadini a ricercare un alloggio nel Bellinzonese, presto servita dalla galleria di base del Ceneri, facendo aumentare la richiesta di alloggi e provocando un notevole rincaro anche in quest'area [22, p. 50 e nota a p. 53]. In minor misura il problema interesserà l'area del <u>mendrisiotto</u>. Infatti per quest'area si rileva un numero meno importante di residenze secondarie [6, 8] e il costo dell'alloggio, in base anche al piano cantonale dell'alloggio [19], è meno rilevante. Per quanto riguarda <u>le valli</u> si ritiene che la presenza di residenze secondarie non induca una maggior difficoltà per i residenti locali a trovare un'abitazione. Infatti in queste aree, anche in base ai dati estrapolati dal piano cantonale dell'alloggio (PCA) [19], non si registra un aumento importante dei costi dei terreni e un'incrementata difficoltà per i residenti locali a trovare un alloggio.	
2	<i>La costruzione di abitazioni secondarie occupa una parte importante delle riserve esistenti di terreno edificabile</i> Nelle città, laddove è opportuno densificare, è importante poter sfruttare al meglio le riserve di zone edificabili ancora presenti per creare nuovi alloggi per i residenti (abitazioni primarie). In Ticino si riscontra un aumento dei prezzi dei terreni e quindi un aumento del costo dell'alloggio soprattutto nelle aree urbane, ben servite e connesse tra loro. Nel secondo trimestre del 2016 l'area di Lugano è stata classata quale regione critica e Locarno quale regione da monitorare [20] per quanto attiene alla possibilità che si presenti una bolla immobiliare [20], mentre nel terzo trimestre del 2016 Lugano veniva classata quale regione da monitorare e Locarno non era più presente né in una né nell'altra categoria [20]. Nonostante questo lieve decremento del rischio, si deduce comunque che il mercato immobiliare di queste due aree urbane è surriscaldato e un ulteriore incremento di residenze secondarie potrebbe solo peggiorarne la situazione poiché superfici abitative che potrebbero essere utilizzate da domiciliati escono dal mercato dell'alloggio, creando un circolo vizioso attorno alla problematica dell'alloggio: più l'alloggio diventa raro, più il suo prezzo aumenta, più la popolazione locale deve spostarsi verso le aree meno centrali ma comunque ben servite dai mezzi pubblici di trasporto, più aumentano i costi delle infrastrutture, ecc. Questa spirale è difficilmente invertibile senza un intervento strategico, mirato e coordinato, che	<i>Fasce edificabili pregiate a lago.</i> <i>Comparti urbani ben serviti dai mezzi pubblici (a rischio aumentato nel dopo AlpTransit).</i>

	può con efficacia operare anche nel campo della regolamentazione delle residenze secondarie. Il mercato dell'abitazione nelle regioni urbane lacustri del Cantone è storicamente caratterizzato da un segmento importante orientato verso la domanda esterna al Ticino. Domanda che a sua volta è particolarmente sensibile ai fattori esterni, come ad esempio il calo dei tassi ipotecari avvenuto negli ultimi anni. Non è quindi strano che l'abbassamento dei tassi ipotecari abbia provocato, proprio nelle parti più turistiche degli agglomerati urbani, un aumento della costruzione comunque accompagnato da un forte rincaro degli appartamenti (aspettative sul mercato esterno), ma anche un numero importante di vendite ad acquirenti non domiciliati in Ticino, con notevole sottrazione di spazio alla residenza primaria [per qualche indicazione numerica vedi 22, p. 51].	
3	<i>Le infrastrutture (acquedotti, strade, polizia, ecc.) devono essere dimensionate per un picco di utilizzo che si riscontra per sole poche settimane all'anno, ma che deve essere mantenuto in esercizio lungo tutto l'arco dell'anno. I costi ricadono sulle spalle dei contribuenti, domiciliati</i> Come indicato nel descrittivo al cap. 3.1, questo fenomeno interessa piuttosto le aree montane dove vi è un forte sviluppo turistico, nei cantoni Grigioni, Vallese ed in parte Berna. In Ticino non si riscontrano situazioni che rispecchiano in modo palese questa problematica.	Nessuna area cantonale in particolare.
4	<i>I prezzi alti per le abitazioni secondarie inducono interesse per la trasformazione di strutture alberghiere caratterizzate da bassa redditività. La riduzione di strutture alberghiere riduce a sua volta l'attrattività turistica delle località</i> Anche in Ticino si assiste alla chiusura di alberghi [21] e/o alla richiesta di trasformazione degli stessi in alloggi secondari. LASEC ed OASEC permetterebbero ancora proprio questo genere di operazioni. Un problema aggiuntivo si pone in particolare laddove le infrastrutture alberghiere hanno beneficiato di importanti bonus edilizi, legati alla specifica destinazione d'uso. Ridurre la concorrenzialità operata dalla destinazione a residenza secondaria può favorire il reperimento dei capitali necessari al risanamento e rilancio delle strutture alberghiere vetuste e/o non più redditizie.	Aree urbane di Lugano e Locarno. Comprensorio di collina tra Tenero e Brissago, così come tra Massagno e Sorengo e Gambarogno. Fasce edificabili pregiate a lago.
5	<i>Le abitazioni secondarie sono relativamente sottoutilizzate, un'alta percentuale di "letti freddi" compromette l'attrattività turistica e la redditività dell'offerta turistica.</i> È una dinamica certamente presente in Ticino. Addirittura, lavori recenti [21] stabiliscono che in Ticino i letti nelle residenze secondarie sono più freddi che nel resto della Svizzera. I proprietari sembrerebbero essere piuttosto reticenti ad affittare il proprio bene a terzi [21].	Comuni con res. sec. > 20%.
6	<i>Le abitazioni secondarie vengono affittate poco, per cui i letti disponibili, nel tempo, si riducono.</i> Anche questa dinamica certamente presente in Ticino. Solo in Valle di Blenio si comincia a delineare un'organizzazione che promuove l'affitto di alloggi di vacanza, per conto di privati proprietari.	Comuni con res. sec. > 20%.

	<i>Principali problematiche legate alle residenze secondarie: coniugazione in ottica ticinese</i>	<i>Delimitazione territoriale</i>
7	<i>Le abitazioni secondarie deturpano progressivamente il paesaggio e i siti caratteristici</i> Questo criterio, così come concepito dall'ARE, si applica soprattutto a quelle aree turistiche che sono state edificate in base ai picchi di attività stagionali. A livello cantonale si considera che questo criterio non sia preponderante e sia riscontrabile solo in alcuni comparti limitati del territorio cantonale, come retaggio dell'edificazione degli anni '70-'80, ma anche successiva. È vero che la qualità dell'edificato degli ultimi 50 anni lascia a desiderare anche nei comprensori turistici montani, ma non può essere imputata alle sole residenze secondarie.	<i>Lacustre: collina di Bré, comprensorio di collina tra Tenero e Brissago.</i>

Figura 6 Delimitazione territoriale delle principali problematiche legate alle residenze secondarie⁴

⁴ Il criterio 3 non è raffigurato in quanto non riscontrato a livello cantonale.

4.6. EFFETTO DI LASEC E OASEC SULLA REALTÀ TICINESE

Come esposto al cap. 2, LASEC e relativa ordinanza regolamentano l'edificazione di nuovi alloggi secondari laddove la loro percentuale supera il 20%.

Dato che però non intervengono sugli alloggi già esistenti, non modificheranno in modo importante il quadro della realtà ticinese esposto al capitolo precedente. Laddove la concorrenza tra abitazioni primarie e secondarie è importante, indipendentemente dal superamento o meno della soglia del 20% - che deve essere relativizzato nelle realtà delle fusioni comunali attuate in Ticino - la pressione si riverserà sulle abitazioni primarie esistenti. Potrebbe instaurarsi il fenomeno per cui nei terreni ancora liberi, a caro prezzo si edificeranno alloggi primari sostitutivi di quelli esistenti, che andranno persi perché trasformati in secondari. Anche le strutture alberghiere esistenti non sarebbero sufficientemente tutelate da LASEC ed ordinanza.

5. PROPOSTE DI INTERVENTO

5.1. QUADRO INTRODUTTIVO (RIASSUNTO DEI CAPITOLI PRECEDENTI)

Tenuto conto di quanto esposto al cap. 2 ed approfondito ai cap. 3 e 4, si può riassumere che le leggi federali vigenti non sono oggi sufficienti per tutelare le aree all'interno delle quali un'elevata presenza di residenze secondarie genera dei contrasti e dei disequilibri territoriali, sociali ed economici. In particolare, la LASEC non pone alcun freno alla trasformazione in abitazioni secondarie di edifici esistenti (o con licenza edilizia cresciuta in giudicato) prima dell'11 marzo 2012, anche se essi si situano in Comuni che hanno superato la soglia del 20% di abitazioni secondarie. La stessa LASEC chiede però ai Cantoni di emanare prescrizioni che limitano la realizzazione e l'uso delle abitazioni in modo più severo se vi sono degli abusi o effetti indesiderati e un rapporto equilibrato tra residenza primaria e secondaria non è più garantito. A cascata, il RLst permette ai Comuni di legiferare in tal senso nell'ambito dei propri regolamenti edilizi.

5.2. DELIMITAZIONE TERRITORIALE DELLE NECESSITÀ DI INTERVENTO

Sulla scorta di quanto esposto al cap. 4.5, si può riassumere graficamente la delimitazione territoriale delle aree in cui si riscontra la necessità d'intervento per regolamentare le residenze secondarie oltre quanto predisposto da LASEC ed ordinanza e di quelle aree in cui un intervento è comunque auspicato.

AREE DEL CANTONE CON NECESSITÀ DI INTERVENTO:

- si tratta delle aree attorno al Verbano e al Ceresio, principalmente caratterizzate dalla presenza della problematica numero 2 e dalla presenza di più problematiche combinate (1, 2, 4 e 7), esposte al cap. 4.5. *In primis* si tratta delle aree lacustri turisticamente attive dei distretti di Locarno (esclusa la media-alta valle Verzasca) e Lugano dove si considera, in base ai dati risultanti dal presente studio e dal PCA [19], che un intervento in favore dell'alloggio sia necessario ed urgente. In secondo luogo si ritiene che l'area del Bellinzonese debba anch'essa essere oggetto di riflessioni approfondite in merito alla promozione dell'alloggio primario affinché le necessarie misure siano prese in tempi opportuni, tenendo particolarmente in considerazione dell'accresciuta attrattività di questa regione e degli effetti che potrà indurre la nuova linea di Alptransit.

AREE DEL CANTONE IN CUI UN INTERVENTO È COMUNQUE AUSPICATO:

- si tratta delle aree caratterizzate dalla presenza delle problematiche numero 5 e 6 (cfr. cap. 4.5.) all'interno delle quali è auspicato adottare (o quantomeno mantenere) misure per salvaguardare la residenza primaria, seppur non indispensabile né urgente. Si tratta di regioni in parte a carattere rurale e in parte suburbano, le quali prediligono un turismo di montagna, riconducibili ai distretti di Blenio, Leventina, Riviera e in parte Vallemaggia.

Per quanto riguarda il distretto di Mendrisio si ritiene che la problematica delle residenze secondarie non sia attualmente prioritaria. Si consiglia di monitorare questa regione ed eventualmente intervenire non appena vi fossero segnali che lascino presagire un potenziale incremento delle abitazioni secondarie.

La suddivisione territoriale proposta è volutamente non definita a livello di confini comunali. I bordi della suddivisione possono infatti variare nel tempo in base agli effetti delle residenze secondarie, per cui la valutazione se intervenire o meno deve essere approfondita a livello di singoli comuni o regioni funzionalmente interconnesse.

5.3. PROPOSTE DI INTERVENTO

5.3.1. Obiettivi delle proposte

In base a quanto emerso nel capitolo 4.2 le proposte di intervento avranno i seguenti obiettivi concernenti la pianificazione del territorio:

- proteggere e promuovere l'abitazione primaria, laddove è emersa o potrà emergere un'eccessiva propensione alla trasformazione in abitazione secondaria. La destinazione ad abitazione primaria consuma meno velocemente le riserve di zona edificabile, assicura un'equilibrata demografia, un corretto indotto fiscale ed un dimensionamento corretto/efficiente delle infrastrutture;
- proteggere e promuovere l'abitazione primaria a pigione sostenibile laddove questa necessità è già individuata dallo studio sull'alloggio [19].

Infatti, i Comuni con le aree più sensibili risultanti da questo studio sono gli stessi che in base al piano cantonale dell'alloggio necessitano di mantenere e incrementare il parco di alloggi a pigione sostenibile. La promozione della residenza primaria, e dunque una limitazione delle abitazioni secondarie, è una misura che può coadiuvare la politica dell'alloggio cantonale.

In parallelo, per bilanciare l'aumentata inibizione di abitazioni secondarie, occorrerà porsi obiettivi di promozione economica legati al settore turistico. Occorrerà:

- promuovere i letti caldi per incrementare le notti turistiche senza aumentare l'abitazione secondaria (tutela del territorio, guadagno per indotto turistico generale);
- sostenere le strutture alberghiere per diversificazione/mantenimento dell'offerta turistica (posti di lavoro, attrattività località).

Nei capitoli seguenti si espongono alcune proposte d'intervento a tutela della residenza primaria. Nonostante si sia consci dell'esistenza di altri interventi possibili per limitare le residenze secondarie, quali per esempio le misure fiscali, all'interno del presente studio vengono abordate esclusivamente le misure di tipo pianificatorio.

5.3.2. Adozione di normative pianificatorie a salvaguardia della residenza primaria

Dunque, la proposta principale di intervento è di introdurre a Piano regolatore delle normative a salvaguardia della residenza primaria. Laddove già presenti, si tratta eventualmente di aggiornarle allo standard riportato nel presente documento. Sarà inoltre indispensabile armonizzarle a livello regionale.

Si tratta di norme che trovano la loro base legale nella LASEC stessa (art. 3 cpv. 2) e che sono considerate dal DT nella redazione del regolamento edilizio (linee guida, v. [18]. Infatti, l'adozione di misure limitanti l'uso secondario degli alloggi è obbligatorio laddove non vi è equilibrio tra residenza primaria e secondaria e vi è domanda di residenza primaria (art. 12 LASEC).

In merito alla situazione ticinese, si è rilevato che numerosi Comuni dispongono già di normative⁵ il cui obiettivo è la limitazione delle residenze secondarie. Talvolta tali normative non sono sufficientemente efficaci, nel merito o nella dimensione dei comparti territoriali interessati.

⁵ La cui legittimità, legalità e proporzionalità sono state più volte confermate dalla giurisprudenza.

Vale la pena sottolineare l'interesse dimostrato dai Comuni rispetto all'applicazione della LASEC. Infatti non si registrano casi di Comuni che hanno deciso di abrogare tali normative, quanto piuttosto di Comuni che, constatati gli effetti negativi di una sempre più importante presenza di residenze secondarie, hanno deciso di intraprendere la procedura per adottare normative in salvaguardia dell'abitazione primaria o stanno valutando la possibilità di rafforzare le norme già vigenti.

È inoltre auspicato che la politica di salvaguardia delle residenze primarie sia promossa dall'insieme dei Comuni che costituiscono un'area territoriale sensibile al problema, altrimenti il rischio è di spostare il problema laddove non vi sono vincoli specifici che limitano le residenze secondarie.

È pure consigliato (dall'esperienza acquisita nei Comuni che già dispongono di simili normative) di introdurre, ed a maggior ragione mantenere, le normative in favore dell'abitazione primaria quando il problema non è ancora acuto, perché l'accettazione nella popolazione è migliore e i rischi di indennizzo quasi nulli.

Una politica di regolamentazione delle abitazioni secondarie risponde pure a buona parte degli obiettivi di pianificazione del territorio introdotti o aggiornati nella revisione LPT 2014.

Vi potrà pure essere un legame con la politica di promozione e mantenimento dell'abitazione a pigione sostenibile (in ogni caso e per definizione primaria), sulla scorta di quanto emerso dal Piano cantonale dell'alloggio [19], considerando ad esempio - e sulla base di motivazioni solide - una quota minima di abitazioni a pigione sostenibile.

Per quanto riguarda i comprensori dove sia necessario o anche solo opportuno promuovere/mantenere una regolamentazione a favore della residenza primaria, si rimanda al cap. 5.2.

Si rammenta comunque che le normative avranno effetto solo all'interno delle zone edificabili (cfr. cap. 2.3.2). Al di fuori di queste vige il PUC-PEIP il quale non ammette la residenza primaria.

5.3.3. Provvedimenti a sostegno del settore turistico

Le guide dell'ARE [7, 8 e 9] di cui si è già accennato precedentemente offrono spunti di riflessione e espongono esempi concreti già realizzati o allo studio. Questi documenti contengono anche alcuni esempi di misure atte a migliorare l'offerta turistica proprio laddove la limitazione delle residenze secondarie potrebbe far temere una riduzione di attrattività. Si ricordano in particolare gli interventi atti a migliorare l'utilizzazione delle residenze secondarie esistenti affinché si creino letti ad uso turistico oppure quelle destinate a sostenere l'economia turistica ed in particolare il settore alberghiero e para-alberghiero.

A titolo di esempio si cita il progetto promosso e sostenuto dall'Organizzazione turistica regionale Bellinzonese e Alto Ticino (Otr) e dall'Ente regionale per lo sviluppo Bellinzonese e valli (Ers-Bv) il quale prevede la messa sul mercato di alloggi non abitati affinché siano creati nuovi posti-letto⁶. Secondo un primo sondaggio effettuato, potrebbero essere creati circa 1'500 nuovi posti-letto attraverso l'utilizzazione e la messa in valore di edifici già esistenti, non abitati e non ancora sfruttati a fini turistici. Si stima che il progetto avrà anche importanti ricadute economiche nelle regioni in cui viene promosso.

⁶ [11]

L'aumento del tasso di occupazione delle attuali residenze secondarie può essere conseguito attraverso misure organizzative e non pianificatorie. Il sostegno agli alberghi, sotto il profilo pianificatorio, è abbastanza difficile in Ticino, dove sono rarissime le zone adibite esclusivamente per attività alberghiere. Vengono quindi a mancare gli ambiti dove adattare le norme attuali al fine di rafforzare gli esercizi alberghieri.

In generale si può affermare che la limitazione della residenza secondaria, laddove vi è un'eccessiva concorrenza con la residenza primaria, calmierando i prezzi e contenendo l'uso del suolo giova sia alle politiche a sostegno della residenza primaria e a pigione moderata, sia aumenta l'interesse per la messa in affitto delle residenze secondarie attuali, sia, infine, all'industria alberghiera attraverso la limitazione del numero di residenze secondarie.

6. CONCLUSIONI E PROSSIMI PASSI

La problematica relativa alle residenze secondarie è da anni al centro dei dibattiti e con l'entrata in vigore della LASEC e della relativa ordinanza ad inizio 2016, una parte dei problemi legati all'eccessiva presenza di tali abitazioni è posta sotto maggiore controllo. Tuttavia, detta legge federale non impedisce in modo diretto, ad esempio, che abitazioni primarie esistenti possano essere trasformate in secondarie. Nelle aree turistiche ticinesi a lago questo rappresenta un problema. Tuttavia, la stessa LASEC chiede a Cantoni e Comuni di intervenire laddove vi è domanda di residenza primaria in una situazione in cui non vi è equilibrio tra residenza primaria e secondaria, adottando misure più incisive.

Il presente studio evidenzia gli ambiti in cui è necessario intervenire con più urgenza ed efficienza a tutela delle abitazioni primarie esistenti.

Si individuano i comparti territoriali all'interno dei quali è necessario adottare misure e quelli in cui l'adozione di tali misure è solo auspicata.

La tipologia di intervento pianificatorio che si ritiene più utile in questo ambito è l'adozione di normative di piano regolatore volte a salvaguardare le abitazioni primarie esistenti e future, a pigione sostenibile o meno. A questo proposito, il prossimo aggiornamento il Piano direttore cantonale conterrà delle indicazioni in merito alla questione della regolamentazione delle residenze secondarie, in particolare stabilendo in quali particolari contesti o comprensori sarà necessario (o obbligatorio) introdurre (o aggiornare) le normative a tutela della residenza primaria.

Le proposte espone sono conformi alla LASEC e relativa ordinanza e sono volte ad attuare i principi della LPT relativi ad un uso parsimonioso del suolo, alla promozione dello sviluppo centripeto degli insediamenti.

7. BIBLIOGRAFIA

- [1] Jonas Alig, Das Zweitwohnungsgesetz, in: Jusletter 1. Dezember 2014
- [2] Fabian Mösching, Massnahmen zur Beschränkung von Zweitwohnungen, Stämpfli Verlag AG, Bern, 2014
- [3] Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (CS; RS 101)
- [4] Legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (LPT; RS 700)
- [5] Legge federale del 20 marzo 2015 sulle abitazioni secondarie (LASEC; RS 702)
- [6] Ordinanza federale del 4 dicembre 2015 sulle abitazioni secondarie (OASEC; RS 702.1)
- [7] ARE (06.2010), Abitazioni secondarie, Guida alla pianificazione direttrice cantonale
- [8] ARE (06.2010), Abitazioni secondarie, Guida alla pianificazione direttrice cantonale – esempi pratici
- [9] ARE (12.2011), Abitazioni secondarie, Guida alla pianificazione direttrice cantonale – misure per migliorare il tasso di occupazione delle abitazioni secondarie esistenti, complemento all'elenco degli interventi
- [10] Corso SUPSI (9.06.2016), IST 132 Legge federale sulle abitazioni secondarie (LASEC), Manno
- [11] LaRegion (21.06.2016), Case di vacanza cercansi
- [12] Città di Lugano (11.2013), Studio sull'alloggio a Lugano, Rapporto finale, elaborato da Planidea SA, Canobbio
- [13] Messaggio del 19 febbraio 2014 concernente la legge federale sulle abitazioni secondarie, FF 2014 2065
- [14] Messaggio del 9 maggio 2006 concernente la modifica della legge cantonale di applicazione alla legge federale sull'acquisto di fondi di persone all'estero (LAFE) del 21 marzo 1988, CdS 2006 5789
- [15] Messaggio del 4 luglio 2007 concernente una modifica della legge federale sulla pianificazione del territorio (misure accompagnatorie relative all'abrogazione della legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero), CF 2007 5293
- [16] Comunicato stampa del 2.11.2005, Proposta l'abrogazione della Lex Koller. Previste misure accompagnatorie di pianificazione del territorio, disponibile su internet (www.admin.ch)
- [17] ARE, Promemoria allestimento di una prova della quota di abitazioni secondarie, disponibile su internet
- [18] DT (12.2014), Regolamento edilizio - linee guida cantonali – supporto per allestimento, disponibile su internet (<http://www4.ti.ch/dt/>)
- [19] Repubblica e Cantone Ticino (03.2015), Piano cantonale dell'alloggio, elaborato da Planidea SA, Canobbio
- [20] Sito internet di UBS (www.ubs.ch): comunicati stampa in merito a Swiss Real Estate Bubble Index
- [21] Repubblica e Cantone Ticino (12.2014), L'impatto economico del turismo in Ticino, elaborato da Rütter Soceco, Tiresia e Line@soft
- [22] Repubblica e Cantone Ticino (novembre 2014), La periurbanizzazione nel Canton Ticino 1980-2012, Ufficio del Piano direttore e OST-TI, Osservatorio dello sviluppo territoriale
- [23] Rapporto dell'8 marzo 2006 della Commissione della legislazione sull'iniziativa parlamentare 20 giugno 2005 presentata nella forma elaborata da Riccardo Calastri per la modifica dell'art. 2 della legge cantonale di applicazione alla legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (LAFE) del 21 marzo 1988, Commissione della legislazione 2006 5682 R

ALLEGATO 1

Esempio di normativa comunale “tipo”

Esempio di normativa comunale “tipo”

Come accennato, in vigore vi sono già diversi modelli di normativa. Si espone di seguito una normativa “tipo” già adottata da diversi Comuni e che rappresenta il risultato di aggiornamenti promossi grazie alla giurisprudenza del TRAM. Si tratta di una versione che completa quella presente nelle sue linee guida cantonali per la redazione del regolamento edilizio [18].

Si tratta sostanzialmente di un articolo normativo che promuove e salvaguarda l’abitazione primaria. In questo senso definisce che all’interno di comparti definiti del territorio edificabile, gli edifici devono essere destinati all’abitazione primaria secondo percentuali stabilite.

Il tenore dell’articolo normativo proposto è il seguente:

Destinazione d'uso per abitazione primaria

1. All’interno delle zone edificabili tutti gli edifici devono essere destinati all’abitazione primaria nel rispetto delle seguenti prescrizioni cumulative:

<i>Numero alloggi per edificio</i>	<i>Numero max. alloggi secondari ammessi</i>	<i>SUL residenziale primaria minima per edificio</i>
1	-	100%
2	1	50%
3	1	60%
da 4 fino a 8	max. 2	75%
oltre 8	max. 2	80%

2. Un’abitazione è considerata abitazione primaria quando è atta a tale scopo e quando l’utente ha il suo domicilio nel Comune.
3. Deroghe possono essere concesse dal Municipio per casi di rigore e segnatamente nel caso:
 - a) di attività lavorative come ad esempio artigianato, negozi, uffici, esercizi pubblici;
 - b) di edifici che per dimensione (< 60 m² di SUL) e stato (delle componenti portanti, dell’aerazione o simili) non permettono un riutilizzo adeguato per scopi di abitazione primaria se non con investimenti sproporzionati (> del 50%) rispetto a prezzo medio di mercato al m³);
 - c) in cui l’utente è contemporaneamente proprietario e, alternativamente, ha vissuto oltre 10 anni nel Comune e vi vive tuttora od è intenzionato a ritornarvi per risiedervi durevolmente o nel quale detenga particolari legami familiari;
4. Le utilizzazioni a scopo di abitazione secondaria esistenti al momento dell’entrata in vigore del presente articolo possono essere mantenute. Tuttavia, in caso di interventi edilizi che modificano in modo sostanziale lo stato iniziale (ad esempio: cambiamento di destinazione d’uso, ricostruzione, aumento di superficie abitabile di più del 20%), tutte le costruzioni dovranno ossequiare le disposizioni contenute nel presente articolo.
5. A garanzia della salvaguardia della destinazione ad abitazione primaria (abitazione permanente) il Municipio può fissare degli obblighi e dei diritti con i proprietari nell’ambito della licenza edilizia comunale o a registro fondiario.
6. Nuove abitazioni secondarie che dovessero essere possibili secondo i cpv. precedenti devono infine sottostare ai disposti della LASEC ed OASEC.