

Repubblica e Cantone Ticino
Consiglio di Stato
Piazza Governo 6
Casella postale 2170
6501 Bellinzona
telefono +41 91 814 43 20
fax +41 91 814 44 35
e-mail can-sc@ti.ch

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Signor
Nicola Schoenenberger
e cofirmatari
Per il Gruppo I Verdi del Ticino
Deputati al Gran Consiglio

Interrogazione 13 novembre 2020 n.131.20

Abitazioni vuote, tassi di sfritto e speculazione edilizia: necessario un giro di vite per preservare il territorio

Signor deputato,
signore e signori deputati,

con la vostra interrogazione ponete una serie di quesiti sul tasso di abitazioni vuote in Ticino secondo i dati del 1° giugno 2020 dell'Ufficio federale di statistica, tasso che si attesta al 2.71%. In particolare chiedete se si tratta di una situazione allarmante, che tipo di conseguenze presenta dal profilo dell'uso del territorio, se il Cantone prevede misure per arginare il fenomeno e quale è il ruolo dei grandi investitori istituzionali nelle dinamiche immobiliari.

Rispondiamo come segue ai singoli quesiti.

1. Come valuta il Consiglio di Stato il forte aumento delle abitazioni vuote dal 2010 e l'accelerazione negli ultimi anni?

Lo scrivente Consiglio ha un occhio di riguardo verso tale fenomeno e lo osserva con attenzione. È altresì consapevole che il mercato immobiliare (domanda e offerta) è caratterizzato da dinamiche complesse, volatili e non di rado soggette a repentini cambiamenti. Ritiene inoltre, come illustrato nelle risposte che seguono, che l'aggiornamento dei piani regolatori previsto dalla scheda R6 del Piano direttore cantonale possa costituire un'occasione importante anche per l'analisi e la gestione del tema delle abitazioni vuote.

2. Che misure intende intraprendere il Consiglio di Stato per bloccare la speculazione edilizia e permettere al mercato di riassorbire l'importante tasso di abitazioni vuote e sfritte?

Vedere risposte che seguono e che descrivono gli strumenti e le misure già previste.

- 3. Il Consiglio di Stato non ritiene necessario introdurre nel piano direttore una clausola del bisogno che orienti i PR comunali ad un uso maggiormente parsimonioso del territorio quando i tassi di abitazioni vuote sono elevati e quindi non vi è la necessità per la comunità di ulteriori nuove abitazioni?**

Il 27 giugno 2018 lo scrivente Consiglio ha adottato le modifiche delle schede R1 (*Modello territoriale cantonale*), R6 (*Sviluppo degli insediamenti e gestione delle zone edificabili*) e R10 (*Qualità degli insediamenti*) del Piano direttore cantonale, in applicazione dei nuovi disposti in materia di sviluppo insediativo centripeto della *Legge federale sulla pianificazione* (LPT) entrati in vigore il 1° maggio 2014. Queste schede non sono ancora entrate in vigore a causa dell'evasione dei ricorsi ancora pendente presso il Parlamento.

L'applicazione di queste schede è proprio finalizzata ad un uso parsimonioso del suolo come principio generale e non esclusivamente in funzione del tasso delle abitazioni vuote.

In particolare la scheda R6 prevede che i Comuni verifichino lo stato delle riserve edificabili (attraverso l'allestimento della tabella della contenibilità e del compendio dello stato dell'urbanizzazione), poi, su tale base, elaborino il *Programma d'azione comunale per lo sviluppo insediativo centripeto di qualità* (PAC) in cui designare i luoghi strategici da sviluppare e quelli sensibili da salvaguardare dal profilo edificatorio e modifichino conseguentemente i Piani regolatori, istituendo, se necessario, delle zone di pianificazione.

Nel calcolo delle riserve possono essere presi in conto anche i dati delle abitazioni vuote a scala comunale, se disponibili.

- 4. Un blocco edilizio per quanto riguarda le nuove costruzioni sarebbe ipotizzabile sulla base del tasso di abitazione vuote o sulla legislazione attuale?**

Una limitazione così importante della garanzia della proprietà e della libertà economica iscritte nella Costituzione federale (artt. 26 e 27) deve dimostrare di corrispondere a un forte interesse pubblico, essere proporzionata e focalizzata sull'obiettivo che vuole raggiungere (adeguata).

Il blocco edilizio ai sensi dell'art. 63 della *Legga cantonale sullo sviluppo territoriale* (LST) implica che non possono essere attuate modifiche edilizie o altri interventi contrari alle previsioni di un Piano regolatore pubblicato o di un Piano di utilizzazione cantonale adottato.

Con l'adozione della scheda R6 citata sopra, lo scrivente Consiglio ha proprio inteso mettere in atto un processo di modifica dei Piani regolatori che portasse a comprendere quali sono i comparti territoriali da preservare da ulteriori edificazioni, istituendovi delle zone di pianificazione. L'istituzione di zone di pianificazione da parte dei Comuni rappresenta una soluzione equilibrata e solida giuridicamente perché giustificata dai risultati delle verifiche delle riserve e dagli obiettivi urbanistici del PAC, quindi forte dal profilo dell'interesse pubblico, della proporzionalità e dell'adeguatezza, e resistente a fronte di ricorsi.

Soluzioni sul piano cantonale avrebbero poche possibilità di superare la rampa delle inevitabili contestazioni (ricorsi), perché la sua applicazione indiscriminata su tutto il territorio ticinese non terrebbe conto delle specificità delle sue diverse parti geografiche e dei singoli Comuni, che godono di una forte autonomia in materia di pianificazione del territorio.

- 5. In questo contesto di sovrabbondanza di immobili non sarebbe auspicabile dal Consiglio di Stato la sola autorizzazione mirata di abitazioni in determinati segmenti meno affetti dal tasso di sfritto o di vuoto, ad esempio case energeticamente molto efficienti o semi autonome oppure alloggi a pigione moderata o bassa?**

Posto che sarebbe innanzitutto necessario individuare chiaramente eventuali settori immobiliari in cui il tasso di sfritto è effettivamente meno alto rispetto ad altri, cosa che non appare scontata, le licenze edilizie vengono rilasciate se i progetti sono conformi alla legislazione edilizia e alle norme di Piano regolatore.

È dunque nel contesto di tale strumento che vanno eventualmente regolati le disposizioni e i criteri per facilitare la costruzione di determinate tipologie di immobili. Anche in questo ambito, dunque, la revisione dei Piani regolatori ai sensi della scheda R6 adottata nel 2018 è la strada più adeguata.

- 6. A che punto sono le revisioni dei PR comunali alla luce delle modifiche della Legge federale della pianificazione territoriale che prevede un maggiore contenimento delle zone edificabili?**

Come indicato nella risposta alla domanda 3, le modalità della revisione e dell'adattamento dei PR comunali alle disposizioni della LPT sono regolate dalla scheda R6 del Piano direttore. Questa prevede che ogni Comune proceda con il calcolo del dimensionamento delle zone edificabili, con l'adozione di misure di salvaguardia della pianificazione in caso di sovradimensionamento, con l'elaborazione di un documento di sviluppo strategico relativo agli insediamenti (il Programma d'azione comunale per lo sviluppo centripeto) e con l'adattamento del proprio Piano regolatore.

Nonostante la scheda non sia ancora formalmente in vigore, diversi Comuni hanno iniziato i lavori preparatori sia per la verifica del dimensionamento delle zone edificabili, sia per l'elaborazione del PAC o di piani strategici ad esso comparabile (si rimanda ad esempio ai processi in corso nelle città di Lugano, Bellinzona, Mendrisio).

Da un punto di vista strettamente formale, finora otto Comuni hanno chiesto alla Sezione dello sviluppo territoriale l'esame di plausibilità del dimensionamento del Piano regolatore ai sensi della scheda R6.

- 7. Non ritiene il Consiglio di Stato che si debba orientare il mercato dell'edilizia verso il risanamento e la ristrutturazione di vecchi edifici, piuttosto che verso la costruzione ex-novo, magari su sedimi vergini?**

Già da tempo lo scrivente Consiglio ha avviato una politica di orientamento del mercato dell'edilizia verso interventi di risanamento del parco immobiliare grazie ai programmi promozionali in ambito energetico. Il più recente atto è il messaggio n. 7895 del 1° ottobre 2020 concernente un nuovo programma promozionale per il periodo 2021-2025 a favore d'incentivi per l'efficacia ed efficienza energetica nel settore edifici, con il quale si intende dare continuità alla politica svolta sino ad ora.

Analogamente al programma promozionale in vigore da un decennio e in scadenza a fine 2020 (vedere Decreti legislativi del 17 marzo 2011, 25 gennaio 2016 e 12 dicembre 2016), anche il programma del messaggio n. 7895, che prevede un impegno finanziario nettamente maggiore rispetto al passato, è destinato al risanamento degli edifici esistenti. A questo proposito possiamo citare a titolo esemplificativo il contributo per il risanamento puntuale dei singoli elementi dell'involucro termico dell'edificio (pareti e

tetto) e il bonus supplementare per il raggiungimento di una certificazione energetica. A questo si va ad aggiungere la conversione di riscaldamenti ad energie fossili con energie rinnovabili.

Il successo di questo approccio è dimostrato dal crescente interesse della popolazione verso questi programmi promozionali. Solo nel 2019 sono state evase circa 1'200 richieste per oltre 25 milioni di franchi. I dati preliminari per il 2020 vedono una crescita di circa il 20%.

Questi provvedimenti, congiuntamente alla promozione e al sostegno a progetti innovativi, alla formazione di professionisti, alla sensibilizzazione e consulenza destinata ai privati, rafforzerà maggiormente l'orientamento del mercato dell'edilizia verso il risanamento di edifici esistenti.

8. Riguardo alle ristrutturazioni quale è stata la strategia del Governo? Esistono degli strumenti a disposizione per incoraggiare il risanamento e la ristrutturazione di edifici esistenti anche per quanto riguarda gli interventi al di fuori dall'ambito energetico? Quali sono? Sono efficaci? Sono previsti potenziamenti degli strumenti attuali oppure nuovi strumenti per aumentare l'attrattiva delle ristrutturazioni? Quali? Con quali tempistiche?

Il recupero e il risanamento del tessuto edilizio esistente è uno dei principi cardine della strategia cantonale in materia di sviluppo insediativo centripeto ancorata nelle schede R1, R6 e R10 del Piano direttore. Più precisamente tale principio viene per esempio indicato ai punti 2.3.3. a, 2.3.3. c della scheda R1, 2. e, 3.3. b della scheda R6, 2.2. i della scheda R10 e nella Linea guida sul PAC.

Il Cantone incoraggia la ristrutturazione di edifici tramite due crediti: 4 milioni di franchi a sostegno di progetti modello nell'ambito dello sviluppo insediativo centripeto (vedere messaggio n. 7514 sulla mozione del 18 settembre 2017 *Sostegno a progetti modello per lo sviluppo centripeto di qualità*) e altri 4 a sostegno dell'elaborazione dei PAC (vedere messaggio n. 7551 per la concessione di un credito di 4 milioni di franchi per l'elaborazione del PAC).

Si tratta d'iniziative non ancora a pieno regime, per le quali non è possibile analizzare gli effetti; appare dunque prematuro valutare l'introduzione di nuovi strumenti.

Non va inoltre dimenticata la dinamica naturale del mercato immobiliare che rafforzerà il processo di rinnovo edilizio: l'attuale situazione di abitazioni vuote stimola i proprietari di vecchi edifici a ristrutturarli per stare al passo coi tempi e rivaleggiare con gli affitti delle nuove costruzioni.

9. Nell'ambito delle ristrutturazioni sono previsti incentivi per limitare le isole di calore negli agglomerati ad esempio con tetti verdi, boschi verticali, ecc.?

Attualmente questo tipo di incentivi non esiste. Ciò è dovuto ai fattori descritti di seguito. Da una parte il fenomeno delle isole di calore è ancora in fase di studio in Ticino sia a livello cantonale (vedere compito n. 7 del mandato di prestazione 2020-2024 alla SUPSI, oggetto del messaggio n. 7756 del 20 novembre 2019) che a livello comunale (diversi Comuni stanno conducendo degli approfondimenti). Quindi non è ancora chiaro che incidenza abbia sulle realtà urbane ticinesi. Dall'altra è risaputo che le potenziali misure per mitigare tale fenomeno sono molteplici e attuabili a scale diverse (urbanistica o edilizia) e tramite più strumenti (Piani regolatori o domande di costruzione). Al momento

non si è dunque ancora in grado stabilire eventuali possibili incentivi focalizzati ad arginare in maniera efficace le isole di calore.

Il tema tuttavia è conosciuto e le azioni di sensibilizzazione e divulgazione non mancano da parte dell'Ufficio della natura e del paesaggio (UNP) del Dipartimento del territorio nell'ambito dei preavvisi sui progetti che, ricadono nelle competenze del Cantone in materia di ordinato ed armonioso inserimento paesaggistico in base alla Legge sullo sviluppo territoriale.

In particolare sono sempre formulate raccomandazioni in merito ai materiali utilizzati per le facciate e i tetti, nonché ad una sistemazione qualificata del verde e degli spazi liberi. Questo per promuovere la realizzazione di aree verdi di valore, che portino un vantaggio alle persone che vi abitano e alla biodiversità, e prestino un'attenzione particolare anche al tema delle ondate di calore. Nei preavvisi viene richiamata, per divulgarla al meglio, la pubblicazione del 2018 "Ondate di calore in città. Basi per uno sviluppo degli insediamenti adattato ai cambiamenti climatici" dell'Ufficio federale dell'ambiente.

Sempre nell'ambito delle procedure edilizie, l'UNP raccomanda di valutare la realizzazione a verde dei tetti piani e la posa di piante ad alto fusto. Richiamata la necessità di realizzare aree verdi interconnesse e di qualità, invita inoltre a tener conto della "Strategia Biodiversità Svizzera" del Consiglio federale.

Non da ultimo l'UNP condivide e promuove questi temi anche con i Comuni e i proprietari nell'ambito dei frequenti scambi che comporta la sua attività.

Si segnala infine che nel progetto di revisione totale della Legge edilizia cantonale (messaggio governativo n. 7823), ancora in fase di esame presso la Commissione ambiente, territorio ed energia, lo scrivente Consiglio ha proposto l'introduzione di un indice minimo di area verde che consenta di garantire porzioni minime di suolo in cui sia possibile l'infiltrazione dell'acqua e la messa a dimora di piante e alberi.

10. Ammesso che si vogliano riempire in Ticino tutte le abitazioni attuali vuote quale dovrebbe essere l'aumento demografico necessario? Come lo valuta il Consiglio di Stato?

La domanda ha un carattere fortemente teorico, quindi risulta assai poco significativa per analizzare il fenomeno delle abitazioni vuote in Ticino.

Per un buon funzionamento dell'economia immobiliare, infatti, un certo tasso di sfritto è salutare. Una percentuale di abitazioni vuote del 2.71% non risulta ancora superare un limite allarmante, benché vada osservato con attenzione. Generalmente il parametro di riferimento per uno sfritto salutare si aggira fra il 2% e il 3%, ma il carattere di "salubrità" è molto variabile a dipendenza delle caratteristiche geografiche, economiche e sociali del territorio in cui si presenta. Ciò significa che nel calcolo teorico proposto dalla domanda bisognerebbe considerare un certo tasso residuo di abitazioni vuote. Inoltre, il censimento comprende anche le abitazioni secondarie poste in affitto, ma non occupate. Quest'ultimo dato, non facilmente scorponabile dai dati statistici, influenza il rapporto tra residenze vuote e aumento demografico necessario.

11. Quale è il ruolo di Banca Stato nel favorire tramite i suoi crediti l'edificazione di terreni verdi non ancora edificati in un contesto di tasso di vuoto o sfritto così elevato? Non ritiene il Consiglio di Stato che Banca Stato debba dare la priorità a crediti per le ristrutturazioni introducendo tassi di interesse agevolati per questo tipo di interventi?

Interpellata al riguardo, BancaStato osserva che *“I crediti ipotecari rappresentano storicamente il nocciolo delle fonti di ricavo di BancaStato. L’Istituto agisce sul mercato con prodotti e servizi concorrenziali, alla luce di un chiaro mandato pubblico esplicitato nella Legge di Istituto della Banca dello Stato del Cantone Ticino. I criteri di valutazione e calcolo con cui l’Istituto concede crediti ipotecari si basano su meccanismi complessi, che vertono principalmente sulla gestione del rischio per la Banca e per il cliente; ciò, abbinato a un approccio particolarmente prudentiale, consente alla Banca di fornire le adeguate e auspiccate solidità e sostenibilità degli affari alla Proprietà e dei clienti stessi. Attualmente BancaStato propone tassi ipotecari agevolati legati agli standard energetici Minergie; tale approccio è coerente con una politica cantonale e federale tesa ad agevolare l’insediamento sul territorio di abitazioni energeticamente più efficienti. L’attività creditizia di BancaStato non assume alcun deliberato ruolo a favore o a sfavore dell’edificazione di terreni verdi, e questo siccome i singoli affari proposti dalla clientela (relativi a nuove costruzioni, ristrutturazioni, o altro) sono valutati tramite logiche oggettive e finanziarie, e con la consapevolezza che le relative attività edilizie beneficiano dei necessari permessi da parte delle autorità preposte alla sorveglianza dello sviluppo del territorio.*

Per quanto riguarda i tassi di interesse ipotecari, la particolare situazione degli ultimi anni, contraddistinta da livelli storicamente mai così bassi, ha innescato una progressiva ed inesorabile erosione dei margini commerciali delle banche. L’esiguità dei margini è tale che un’ipotetica agevolazione si rivelerebbe necessariamente esigua, con la conseguenza di dimostrarsi scarsamente idonea allo scopo ricercato dai firmatari dell’interrogazione.”

12. Qual è il ruolo dell’IPCT (Istituto di Previdenza del Canton Ticino) nel favorire l’edificazione di costruzioni ex-novo su terreni non ancora edificati? Non ritiene il Consiglio di Stato che l’IPCT debba orientarsi più verso le ristrutturazioni di vecchi stabili o costruire su sedimi da riqualificare?

Interpellata al riguardo, la Direzione dell’IPCT osserva che l’edificazione di *“costruzioni ex-novo su terreni non ancora edificati in proprio è assolutamente marginale rispetto ai volumi di edificazioni residenziali e commerciali promosse sul nostro territorio da grossi investitori privati e/o istituzionali e destinate all’affitto o alle proprietà per piani (vendita).*

Per quanto riguarda il proprio portafoglio immobiliare, l’IPCT ha sviluppato una sensibilità ecologica che favorisce principalmente il risanamento energetico di edifici esistenti come per esempio lo stabile Ai Platani a Bellinzona, la Residenza Sole a Bellinzona o lo stabile Quinta a Biasca. La costruzione ex-novo su terreni non ancora edificati rappresenta un’eccezione per l’IPCT e quando lo ha fatto in tempi recenti, lo ha fatto e lo farà principalmente su sedimi da riqualificare.

Si tenga comunque presente che l’IPCT deve rispondere per legge anche a delle esigenze di rendimento del patrimonio e deve quindi sempre valutare anche la redditività di ogni suo investimento.”

13. Il Governo può fornire indicazioni su quali sono i grandi investitori del settore immobiliare e sull’origine di questi capitali? In che misura sono attivi nel settore immobiliare i fondi di investimento internazionali?

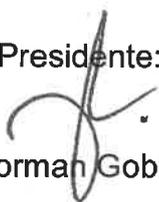
Interpellata al riguardo, BancaStato osserva che "l'attuale situazione caratterizzata da tassi di riferimento negativi incoraggia a investire nel mattone chi dispone di ingenti somme di liquidità. Il mercato infatti non offre attualmente alternative altrettanto valide, che offrano lo stesso grado di sicurezza e rendimento atteso. In un tale contesto, i grandi investitori istituzionali - come le casse pensioni o le assicurazioni - hanno destinato in questi anni sempre maggiori fondi nel settore immobiliare. Ciò avviene sia a livello nazionale sia a livello ticinese. È tuttavia difficile determinare la misura della presenza di fondi di investimento internazionale. Non disponiamo di statistiche significative al riguardo.

Il tempo impiegato per l'elaborazione della presente risposta ammonta complessivamente a 10 ore lavorative.

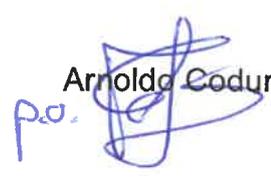
Vogliate gradire, signore deputate e signori deputati, l'espressione della nostra stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:


Norman Gobbi

Il Cancelliere:


Arnoldo Coduri

Copia:

- Divisione dello sviluppo territoriale e della mobilità (dt-dstm@ti.ch)
- Sezione dello sviluppo territoriale (dt-sst@ti.ch)
- Sezione protezione aria, acqua e suolo (dt-spaas@ti.ch)
- Dipartimento delle finanze e dell'economia (dfe-dir@ti.ch)