Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni DATEC

Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE

Abitazioni secondarie

Guida alla pianificazione direttrice cantonale

Bozza dell'aprile 2009

Impressum
Gli aiuti alla pianificazione propongono metodi che consentono di affrontare concretamente determinate problematiche e mirano tra l'altro a promuovere un'applicazione uniforme del diritto vigente. Sono ammesse soluzioni alternative purché conformi al diritto.

Editori
Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE
Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni DATEC

Gruppo accompagnatorio
Davide Codoni, SECO
Christoph Enzler, UFAB
Erich Linder, AGR Cantone BE
Alain Renaud, SDT Cantone VD
Ronnie Moretti, SPU Cantone TI
Jürg Schuhmacher, UFG
Cla Semadeni, ARE Cantone GR
Nicolas Summermatter, SAT Cantone VS

Sedute di lavoro
Richard Atzmüller, ARE Cantone GR
Charles Barras, Ticino Turismo
Markus Gschwend, AWT Cantone GR
Erich Linder, AGR Cantone BE
Sandra Mordasini, DEC Cantone VD
Fernand Nanchen, Comune di Lens
Marianne Staub, AGR Cantone BE
Stefan Staub, Comune di Davos

Rappresentanti dell'ARE
Martin Vinzens, ARE
Fred Baumgartner, ARE (fino alla fine del 2008)
Jean-Michel Piguet, ARE
Nater Markus, ARE (fino alla fine del 2008)

Consulenza esterna e ricerca di base
Beat Aliesch, Stauffer & Studach Raumentwicklung, Coira
Joseph Sauter, Hartmann & Sauter, Coira
Thomas Ammann, Arcalpin, Sion

Traduzione
Martino Luminati, Poschiavo

Sommario

PREFAZIONE **4**

1 SITUAZIONE INIZIALE **5**

2 OGGETTO DELLA GUIDA ALLA PIANIFICAZIONE **6**

3 MODO DI PROCEDERE E PRINCIPI METODICI **8**

3.1 Misure pianificatorie quale parte integrante di una politica sulle abitazioni secondarie 8

3.2 Definire le necessità d'intervento 9

3.3 Visione intercomunale 9

3.4 Concretizzazione tramite strumenti pianificatori 9

4 LE ABITAZIONI SECONDARIE NEL PIANO DIRETTORE CANTONALE **11**

4.1 Rilevanza per il piano direttore 11

4.2 Contenuto minimo 11

4.3 La definizione degli spazi territoriali 12

4.4 Obiettivi, principi e strategie per uno sviluppo delle abitazioni secondarie coordinato a livello intercomunale 13

4.5 Incarico e contenuto della concezione di sviluppo turistico intercomunale 13

4.6 Esigenze di base per la pianificazione di utilizzazione intercomunale 14

4.7 Termini per l'esecuzione 15

5 MISURE / ELENCO DEGLI INTERVENTI **16**

5.1 Orientamenti per una politica globale delle abitazioni secondarie 16

5.2 Obiettivi quale base per la scelta delle misure 16

5.3 Elenco degli interventi 17

ALLEGATO A – DEFINIZIONI, TERMINI **30**

ALLEGATO B – CARTINA ILLUSTRATIVA **32**

PREFAZIONE

Nelle regioni turistiche, uno sviluppo territoriale sostenibile è di fondamentale importanza per il mantenimento di un'alta attrattiva e competitività nell'ambito della concorrenza fra villaggi di vacanza e regioni turistiche. Uno sviluppo ordinato nel settore della costruzione di abitazioni secondarie è uno strumento indispensabile a questo riguardo. La grande richiesta di abitazioni secondarie, da un lato, e la circostanza che il paesaggio e lo spazio insediativo sono limitati nell'estensione e sensibili agli interventi, dall'altro, pongono delle sfide particolari alla pianificazione del territorio a livello cantonale, regionale e comunale.

Nell'ambito della costruzione di abitazioni secondarie gli strumenti della pianificazione devono contribuire a proteggere gli spazi ricreativi da edificazioni inadeguate e a mantenere e favorire la qualità degli insediamenti. Inoltre va raggiunto e mantenuto un giusto equilibrio tra l'offerta di posti letto da parte dei diversi settori turistici, segnatamente tra il settore delle abitazioni secondarie e gli alberghi. Alla domanda di abitazioni primarie da parte degli indigeni, deve corrispondere un'offerta adeguata.

L'attrattiva turistica di un villaggio di vacanza dipende dall'offerta della regione. Di conseguenza i provvedimenti dei Comuni nell'ambito della costruzione di abitazioni secondarie necessitano di un sostegno razionale e mirato da parte di misure sovraordinate a livello regionale e cantonale. Grazie al piano direttore cantonale il tema della costruzione di abitazioni secondarie è posto in un contesto più ampio che interessa lo sviluppo degli insediamenti, lo sviluppo economico e lo sviluppo del paesaggio in genere. In tal modo nelle regioni turistiche è possibile raggiungere uno sviluppo coordinato del territorio.

L'Ufficio federale dello sviluppo territoriale, in collaborazione con i rappresentanti cantonali degli uffici competenti, con gli uffici federali interessati e con esperti del settore turistico, ha elaborato le soluzioni contenute nella presente bozza. La guida mostra ai Cantoni come integrare nella pianificazione direttrice lo sviluppo delle costruzioni secondarie e contiene inoltre delle proposte per possibili provvedimenti a livello regionale e comunale volti a concretizzare le prescrizioni del piano direttore cantonale.

In vista dell'abrogazione della Lex Koller, nel 2007 il Consiglio federale ha proposto delle misure compensatorie consistenti in un aggiornamento della legge sulla pianificazione del territorio (LPT)[1], integrandole in seguito nella procedura di consultazione per la revisione della legge sulla pianificazione del territorio del dicembre 2008[2]. La guida collima sia con il progetto di legge sia con la legge sulla pianificazione del territorio attualmente in vigore. Le iniziative popolari federali «Basta con la costruzione sfrenata di abitazioni secondarie!» e «Contro la costruzione esagerata di impianti che gravano sull'ambiente e sul paesaggio» [3] hanno evidenziato in modo chiaro che un settore consistente dell'opinione pubblica reputa necessari degli interventi a livello pianificatorio. La presente guida tiene conto di questa esigenza.

---

1 Misure compensatorie in vista dell'abrogazione della legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero, vedi Messaggio del 4 luglio 2007. Vedi Foglio federale del 31.07.2007, http://www.admin.ch/ch/d/ff/2007/index0_31.html.

2 Vedi art. 28 del progetto di legge per la legge federale sullo sviluppo territoriale (LST).

3 La prima iniziativa è stata inoltrata il 18 dicembre 2007, la seconda il 14 agosto 2008.

1 SITUAZIONE INIZIALE

Nei villaggi di vacanza e nelle regioni turistiche l'offerta di letti risulta turisticamente attrattiva soltanto se sussiste anche un'offerta di abitazioni secondarie sufficiente e differenziata in merito a grandezza e comfort. La grande richiesta di abitazioni secondarie, la circostanza che rispetto al settore alberghiero l'occupazione dei letti è molto più bassa e le conseguenze indesiderate legate all'estensione degli insediamenti verso gli spazi ricreativi pongono, nelle regioni turistiche, delle sfide particolari alla pianificazione del territorio sia a livello comunale sia a livello regionale e cantonale.

A seconda degli interessi particolari, gli effetti di una forte crescita delle abitazioni secondarie sono percepiti in modo completamente diverso: l'edilizia locale, senza un'intensa costruzione di abitazioni secondarie, teme di perdere un punto di riferimento importante per la propria esistenza economica. Il settore alberghiero vede minacciata la propria esistenza a causa della persistente pressione di adibire gli spazi ad altri scopi. La popolazione locale in cerca di abitazioni è confrontata con prezzi del terreno e degli affitti molto alti. Al di fuori dell'alta stagione, per il turista i villaggi di vacanza assumono un aspetto spettrale, caratterizzato da interi quartieri con le persiane chiuse. Non da ultimo i siti naturali e gli spazi ricreativi, che sono di fondamentale importanza per il turismo, sono minacciati e banalizzati dalla proliferazione delle abitazioni secondarie.

La domanda di abitazioni secondarie non è limitata ai centri turistici. L'attrattiva dei centri si irradia pure sui Comuni vicini e le misure adottate da un Comune si ripercuotono anche sui Comuni limitrofi. Lo sviluppo delle abitazioni secondarie va perciò coordinato all'interno di uno spazio regionale definito in base a dei criteri funzionali. In questo contesto vanno pure affrontate le questioni di come ridurre a lungo termine i cosiddetti «letti freddi» e di come raggiungere nell'interesse comune una migliore occupazione dei letti disponibili.

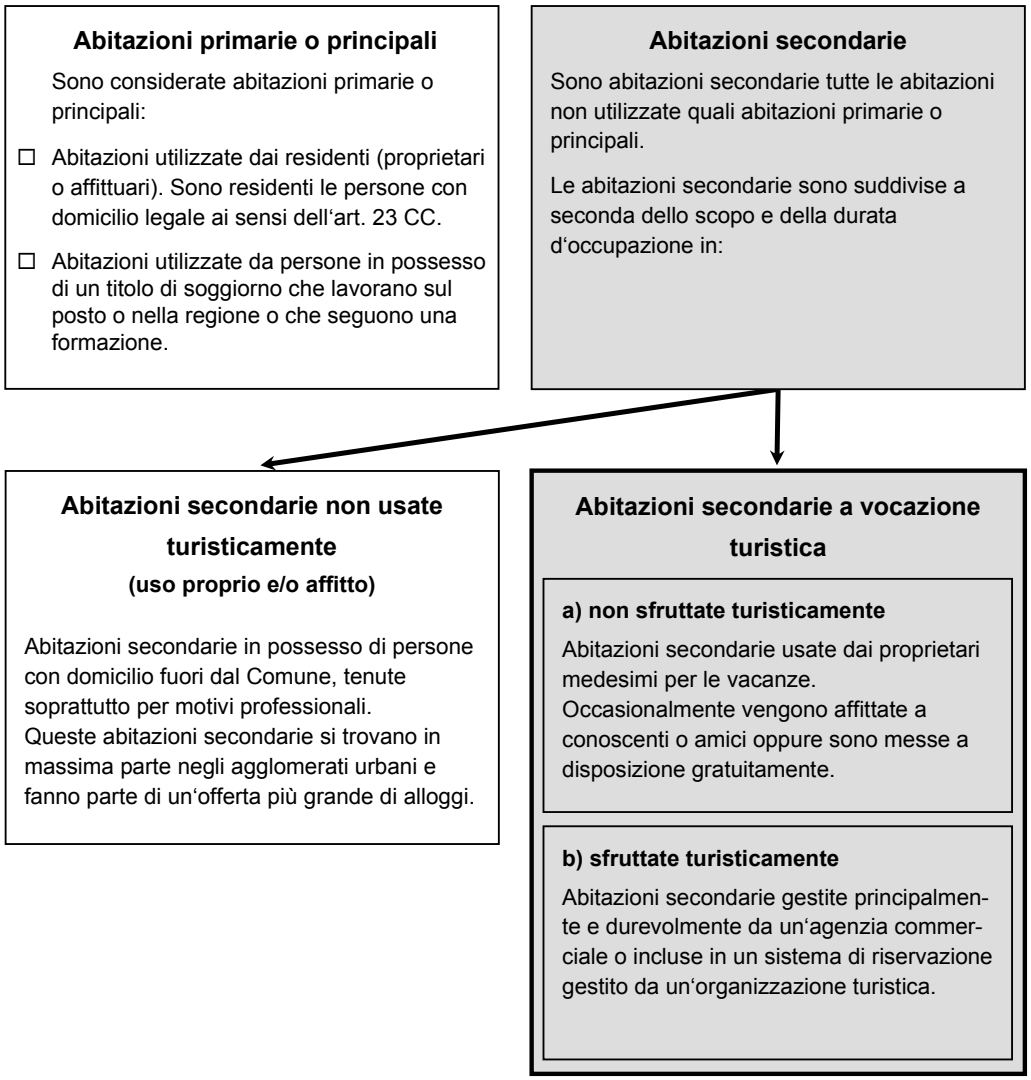
La Costituzione federale sancisce che per la pianificazione del territorio sono responsabili principalmente i Cantoni. Essi definiscono le principali caratteristiche dello sviluppo territoriale auspicato, coordinano le diverse e in parte contrastanti attività d'incidenza territoriale e le indirizzano verso gli obiettivi dello sviluppo territoriale della Confederazione e del Cantone. Per adempiere questi compiti i Cantoni si affidano allo strumento del piano direttore cantonale. La Confederazione verifica i piani direttori cantonali e li approva se conformi alla legge sulla pianificazione del territorio e al rimanente diritto federale, e se tengono in considerazione le pianificazioni della Confederazione e dei Cantoni vicini.

Nelle regioni turistiche lo sviluppo territoriale, e con esso lo sviluppo nel settore delle abitazioni secondarie, tocca degli aspetti fondamentali dell'ordinamento territoriale. Di conseguenza le valutazioni del Cantone in merito all'incidenza territoriale dell'auspicato sviluppo turistico sono da integrare nel piano direttore cantonale. La risposta alle domande se, da un punto di vista pianificatorio, sussista una necessità di regolamentazione per le abitazioni secondarie, e quali siano le norme adeguate e necessarie, va data in funzione dello sviluppo territoriale e turistico registrato finora e auspicato per il futuro.

2 OGGETTO DELLA GUIDA ALLA PIANIFICAZIONE

L'oggetto della guida sono le **abitazioni secondarie** a vocazione turistica.

Fig. 1: Definizione del concetto di «abitazioni secondarie a vocazione turistica».



Sulla base di una differenziazione territoriale, nell'ottica della pianificazione del territorio si pongono tre problemi fondamentalmente diversi:

Caso n. 1: Abitazioni secondarie a vocazione turistica in regioni turistiche

La costruzione di queste abitazioni secondarie è dovuta principalmente alla richiesta presente nelle zone e regioni turistiche con un'ampia offerta di infrastrutture turistiche (p. es. impianti di risalita, sentieri, infrastrutture sportive, di ricreazione e per il wellness).

Caso n. 2: Abitazioni secondarie a vocazione turistica in agglomerati urbani

Queste abitazioni secondarie corrispondono ad una data percentuale del totale degli appartamenti di una città. Esse si trovano in città a forte vocazione turistica come ad esempio nelle re-

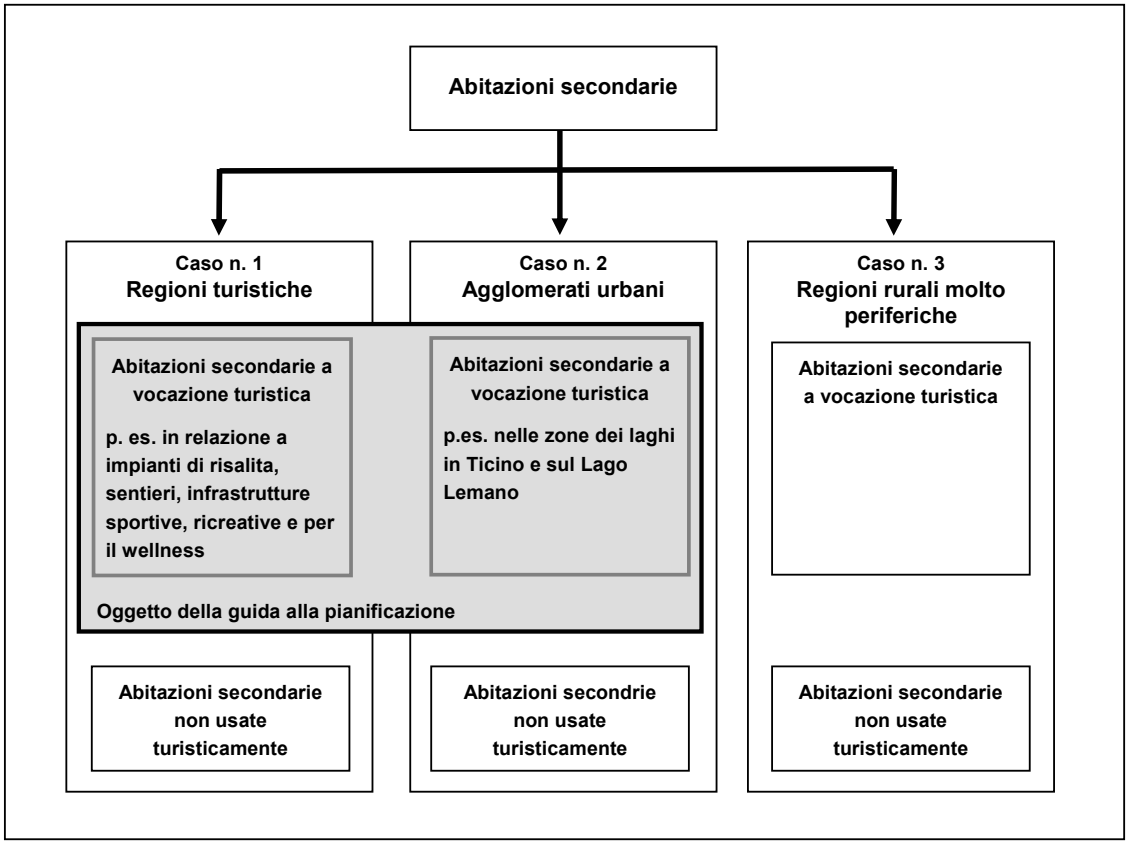
gioni dei laghi in Ticino o nel Cantone di Vaud. Di regola, il loro impatto per quanto riguarda lo sviluppo degli insediamenti, la domanda di terreno edificabile e l'offerta di spazio abitativo per la popolazione indigena non è lo stesso delle abitazioni secondarie in regioni turistiche.

Caso n. 3: Abitazioni secondarie a vocazione turistica in regioni rurali molto periferiche

L'esistenza di queste abitazioni secondarie è dovuta principalmente allo spopolamento o a delle successioni ereditarie. Le abitazioni primarie di un tempo sono tenute come abitazioni di vacanza oppure vengono occasionalmente vendute.

Questa evoluzione ha una sua incidenza territoriale, ma non in relazione ai compiti fondamentali della pianificazione direttrice cantonale nel settore delle abitazioni secondarie. In questo contesto si pongono soprattutto problemi relativi al mantenimento e all'ampliamento di edifici e insediamenti storicamente importanti e alla conservazione di siti e paesaggi caratteristici. Questi problemi non sono oggetto della presente guida.

Fig. 2: Oggetto della guida in relazione alla differenziazione territoriale e alle diverse problematiche che si pongono nell'ottica della pianificazione territoriale.



3 MODO DI PROCEDERE E PRINCIPI METODICI

La presente guida persegue quattro obiettivi:

Definizione della tematica: la guida deve fornire ai Cantoni interessati dei punti di riferimento per l'adozione di regole appropriate in vista di un coordinamento dello sviluppo delle abitazioni secondarie. Gli stessi si basano su criteri interpretativi che permettono una delimitazione verso altri settori politici coinvolti nella pianificazione del territorio.

Concretizzazione dell'incarico: la guida concretizza l'incarico generale affidato ai Cantoni e indica il modo in cui gli stessi, tramite la pianificazione del territorio, in particolare tramite lo strumento del piano direttore cantonale e altre misure, possono garantire uno sviluppo delle abitazioni secondarie conforme agli obiettivi e ai principi della pianificazione del territorio. Dalla guida emerge inoltre che la pianificazione del territorio è parte integrante di una politica riguardante i diversi aspetti della tematica delle abitazioni secondarie.

Definizione dei requisiti della pianificazione direttrice: la guida definisce i requisiti minimi posti alla pianificazione direttrice cantonale. Contiene inoltre anche indicazioni in merito alla concretizzazione e all'applicazione pratica a livello regionale e comunale.

Definizione delle regioni con eventuali necessità di intervento: affinché i Cantoni individuino le regioni che necessitano di un intervento pianificatorio sulla base di criteri unitari definiti a livello federale, la guida contiene in allegato una raffigurazione delle regioni con un alto tasso di abitazioni secondarie rispetto al totale delle abitazioni (cartina: vedi allegato).

3.1 Misure pianificatorie quale parte integrante di una politica sulle abitazioni secondarie

La maggior parte delle regole sperimentate praticamente nel settore delle abitazioni secondarie, come il contingentamento o la limitazione percentuale, mirano a limitare l'aumento di appartamenti secondari. Simili regole mirano soltanto a delle soluzioni puntuali, ma strategicamente si rivelano insufficienti per coordinare lo sviluppo delle abitazioni secondarie.

Una strategia efficace colloca la tematica delle abitazioni secondarie nel contesto globale dello sviluppo sostenibile di un villaggio di vacanza o di una regione turistica. Di conseguenza deve essere concepita in modo più esteso. Oltre alle misure per il coordinamento dell'aumento di abitazioni secondarie, vanno adottati anche provvedimenti (p. es. tasse dissuasive) per evitare o compensare effetti indesiderati sul paesaggio, sui siti caratteristici e sul mercato del terreno e delle abitazioni per la popolazione indigena. Inoltre vanno introdotte delle misure per favorire i letti «caldi» (= sfruttati commercialmente). Sono questi i provvedimenti che rientrano nell'ambito di una strategia completa e coerente. Grazie ad una strategia di ampio respiro, i vantaggi economici risultanti dalla presenza e dall'aumento delle abitazioni secondarie possono venir sfruttati in modo più efficiente e più duraturo.

3.2 Definire le necessità d'intervento

Il criterio centrale per definire la necessità d'intervento pianificatorio per regolare la proliferazione di abitazioni secondarie è costituito dal rapporto tra abitazioni primarie e abitazioni secondarie. Il rapporto non risulta equilibrato, se:

- ❒ le abitazioni secondarie deturpano progressivamente il paesaggio e i siti caratteristici,
- ❒ i prezzi degli immobili sono sproporzionatamente alti e/o sono aumentati fortemente,
- ❒ la costruzione di abitazioni secondarie occupa gran parte delle riserve esistenti di terreno edificabile,
- ❒ la popolazione indigena fatica a trovare spazi abitativi adeguati e consoni alle proprie possibilità finanziarie,
- ❒ un'alta percentuale di «letti freddi» compromette l'attrattiva turistica e la redditività dell'offerta turistica e
- ❒ nei Comuni e nella regione i costi delle infrastrutture (costruzione, esercizio e manutenzione) sono sproporzionatamente alti oppure sono aumentati fortemente.

Per definire la necessità di un intervento pianificatorio, la percentuale di abitazioni secondarie rispetto al totale delle abitazioni disponibili è certamente un criterio importante, ma non l'unico. Una percentuale del 30 % e più di abitazioni secondarie è spesso considerata un indizio sufficiente per intervenire. Se la percentuale è del 50 %, la necessità d'intervento è incontestata.

3.3 Visione intercomunale

La domanda di abitazioni secondarie non riguarda soltanto i Comuni con impianti turistici. I prezzi del terreno più bassi e le riserve di terreno edificabile contribuiscono a spostare la richiesta di abitazioni secondarie verso i Comuni limitrofi. Di conseguenza, nell'ottica della pianificazione del territorio, la gestione efficace delle abitazioni secondarie deve orientarsi verso uno spazio definito in modo funzionale. Un approccio puramente comunale non basta più.

Di conseguenza, per la definizione dell'estensione territoriale sono determinanti i rapporti funzionali o turistici di una regione turistica. Spetta ai Cantoni definire delle delimitazioni adeguate.

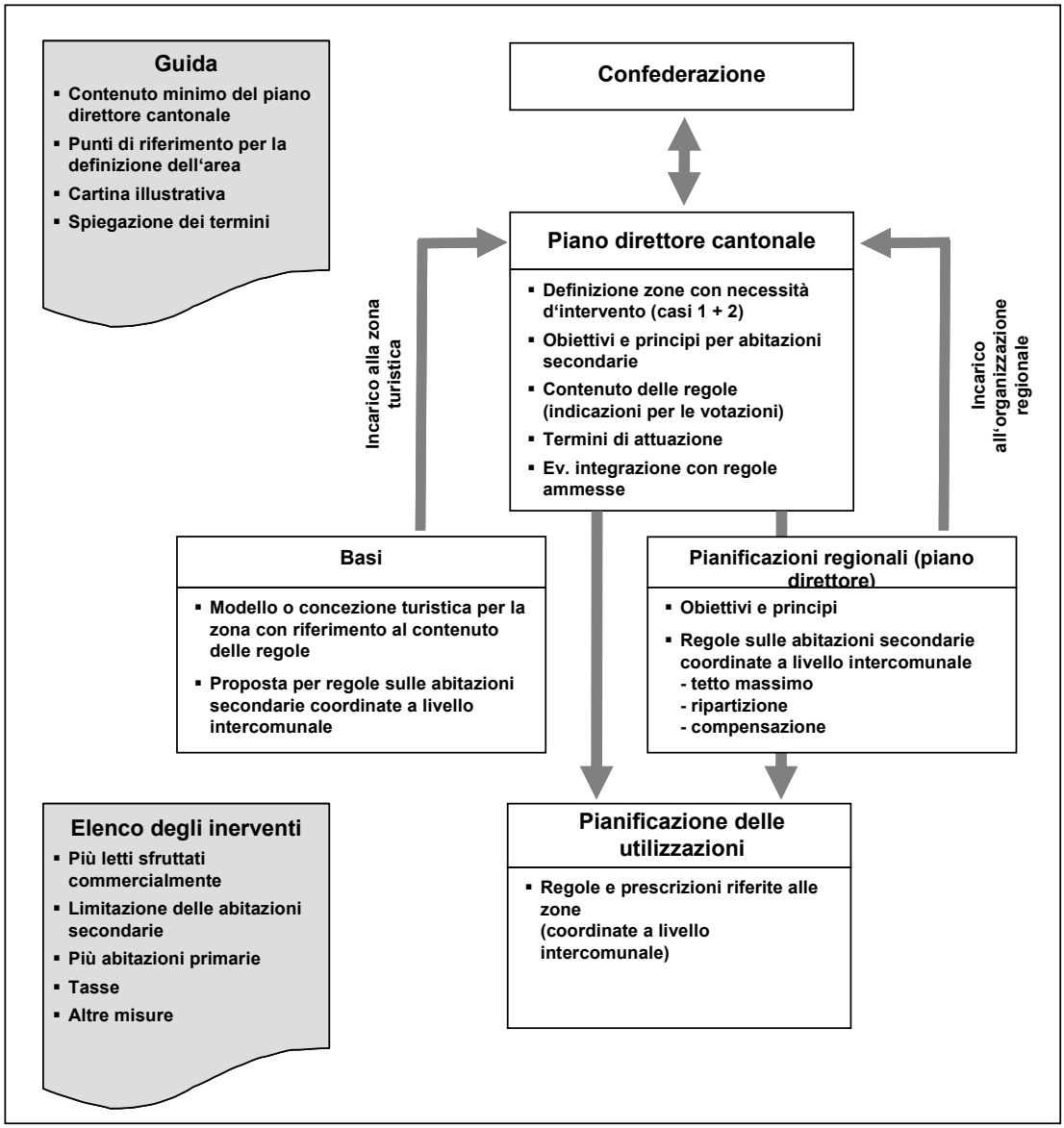
3.4 Concretizzazione tramite strumenti pianificatori

Gli obiettivi, i principi pianificatori e le misure per il coordinamento dello sviluppo delle abitazioni secondarie sono concretizzati a più livelli (Cantone, regione, Comuni) e tramite strumenti diversi.

Nell'ambito dell'approvazione dei piani direttori cantonali e delle loro modifiche, la Confederazione verifica se le misure pianificatorie soddisfano le esigenze poste dalla legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT) e dal rimanente diritto federale, e se tengono in giusta considerazione l'incidenza territoriale dell'attività della Confederazione e dei Cantoni limitrofi.

In sede di approvazione dei piani direttori regionali e dei piani di utilizzazione comunale, il Cantone verifica se sono rispettate le prescrizioni del piano direttore cantonale. I diversi livelli di pianificazione garantiscono che vengano adottate delle regole efficaci e coordinate fra loro.

Fig. 3: La politica riguardante le abitazioni secondarie è concretizzata a livello di Cantone, regione e Comune tramite differenti strumenti pianificatori. La guida definisce le esigenze minime poste alla pianificazione direttrice cantonale e, attraverso un ventaglio di misure, indica le possibilità di concretizzazione a livello regionale e comunale.



4 LE ABITAZIONI SECONDARIE NEL PIANO DIRETTORE CANTONALE

4.1 Rilevanza per il piano direttore

Vista la loro importanza per lo sviluppo intercomunale del territorio e degli insediamenti, nelle regioni turistiche la problematica delle abitazioni secondarie è di importanza rilevante per il piano direttore. L'assunzione della tematica nel piano direttore cantonale garantisce il necessario coordinamento intercomunale delle regole relative alle abitazioni secondarie, come pure il coordinamento con l'offerta degli impianti di risalita, l'offerta turistica indotta, la rete delle comunicazioni e la rete dei servizi di approvvigionamento. La pianificazione direttrice cantonale fissa per le regioni e per i Comuni gli elementi e le esigenze essenziali per una politica delle abitazioni secondarie efficace da un punto di vista pianificatorio e crea gli spazi d'azione necessari per le susseguenti pianificazioni a livello regionale e comunale.

Il piano direttore cantonale determina le zone per le quali va definita una politica regionale delle abitazioni secondarie e stabilisce gli obiettivi e i principi sovraordinati del Cantone in relazione alle abitazioni secondarie. Definisce inoltre le esigenze minime poste a una politica delle abitazioni secondarie a livello regionale e comunale, descrivendo i passi necessari.

4.2 Contenuto minimo

Qui di seguito vengono elencati i temi che i Cantoni con alte percentuali di abitazioni secondarie a vocazione turistica devono trattare nel loro piano direttore. Per i territori indicati nel piano direttore i Cantoni possono prevedere delle prescrizioni che, per contenuto e specificità, vanno anche oltre quanto previsto dalla guida. In merito alle abitazioni secondarie, il piano direttore cantonale contiene le seguenti asserzioni:

A) La definizione degli spazi territoriali con una regolamentazione intercomunale.

B) Gli obiettivi, i principi e le strategie per uno sviluppo delle abitazioni secondarie coordinato a livello intercomunale.

C) Lo scopo e i contenuti del concetto di sviluppo coordinato a livello intercomunale.

D) Le premesse per l'approvazione, da parte del Cantone, di regole comunali coordinate a livello intercomunale.

E) I termini per l'attuazione.

4.3 La definizione degli spazi territoriali

- ❒ Nel proprio piano direttore, i Cantoni definiscono gli spazi territoriali per i quali il tema delle abitazioni secondarie è parte integrante del piano direttore e definiscono i Comuni che, da un punto di vista turistico e funzionale, formano un'unità.
- ❒ Vanno indicati almeno i Comuni delle regioni turistiche e degli agglomerati urbani caratterizzati da un'alta percentuale o un gran numero di abitazioni secondarie a vocazione turistica.

La situazione iniziale nei singoli Cantoni può essere molto diversa. Alcuni Cantoni conoscono già a livello del loro piano direttore cantonale degli spazi definiti in modo funzionale. Non in tutti i Cantoni si procede a una pianificazione regionale. È importante che nel piano direttore cantonale venga definito lo spazio che, da un punto di vista **turistico e funzionale,** va trattato come un'unità. I seguenti criteri possono servire da punto di riferimento per la delimitazione degli spazi turistici che necessitano di un intervento:

Punti di riferimento funzionali

- ❒ Centro turistico di grandi o medie dimensioni con territorio attiguo (definito in base alla raggiungibilità, alla rete di impianti turistici di risalita, alla rete dei bus locali ecc.).
- ❒ Tipi di spazio (p. es. spazio turistico secondo il piano direttore cantonale GR).
- ❒ Struttura degli insediamenti e insediamenti caratteristici (aree con insediamenti unificati o fasce di abitazioni secondarie intorno ai vecchi nuclei dei paesi).
- ❒ Potenziale di sviluppo economico nella zona d'influsso del centro turistico.
- ❒ Potenziale di sviluppo per le abitazioni primarie nella zona d'influsso del centro turistico.

Punti di riferimento statistici

- ❒ Percentuale delle abitazioni secondarie sul totale delle abitazioni (>30%).
- ❒ Forte aumento del numero di abitazioni secondarie negli ultimi 15 – 20 anni.
- ❒ Rapporto tra abitazioni secondarie sfruttate commercialmente e non sfruttate.
- ❒ Rapporto tra i letti in abitazioni secondarie non sfruttati commercialmente e i letti del settore alberghiero.
- ❒ Sviluppo e livello dei prezzi del terreno / degli appartamenti / degli affitti.
- ❒ Attività edilizie.

Punti di riferimento a livello organizzativo

- ❒ Ente di pianificazione organizzato a livello regionale (di diritto pubblico)
- ❒ Organizzazione turistica regionale di diritto pubblico

La cartina illustrativa dell'allegato B fornisce una visione d'insieme delle aree con un'elevata percentuale o un gran numero di abitazioni secondarie sulla base del censimento della popolazione 2000.

4.4 Obiettivi, principi e strategie per uno sviluppo delle abitazioni secondarie coordinato a livello intercomunale

Nei loro piani direttori i Cantoni formulano gli obiettivi, i principi e le strategie almeno in merito ai seguenti temi. In questo contesto vanno tenute in considerazione le differenze tra le singole aree turistiche.

Parola chiave	*Contenuto*
❒ Gestione delle riserve di terreno edificabile, azzonamenti	Indicazioni circa l'uso di riserve di terreno edificabile per la costruzione di abitazioni secondarie e circa i cambiamenti di destinazione o gli azzonamenti per abitazioni secondarie. Vanno soprattutto fissate le condizioni alle quali sono possibili cambiamenti di destinazione o azzonamenti in relazione alle abitazioni secondarie.
❒ Numero di abitazioni secondarie e costruzione di nuove abitazioni secondarie	Indicazioni generali o specifiche per singole aree in merito all'obiettivo quantitativo e all'evoluzione del numero di abitazioni secondarie. Indicazioni generali o specifiche per singole aree circa le condizioni poste per la costruzione di nuove abitazioni secondarie.
❒ Cambiamenti di destinazione di alberghi e di abitazioni primarie in abitazioni secondarie	Indicazioni circa le condizioni poste per la trasformazione di alberghi o parti di essi in abitazioni secondarie. Indicazioni su come alleviare la pressione sulle abitazioni primarie per un cambiamento di destinazione.
❒ Regole esistenti per le abitazioni secondarie	Indicazioni su come vanno integrate nella nuova visione intercomunale eventuali regole esistenti dei Comuni. In questo contesto va considerato il principio dell'affidabilità dei piani. Indicazioni circa le regole e le misure esistenti che saranno ulteriormente applicate e circa quelle che, in vista delle nuove regole, non saranno più in vigore o non saranno più ritenute adeguate.
❒ Compensazione dei vantaggi e degli svantaggi	Indicazioni in base a quali principi deve avvenire la compensazione di eventuali vantaggi e svantaggi in relazione alla regolamentazione delle abitazioni secondarie a livello intercomunale.

4.5 Incarico e contenuto della concezione di sviluppo turistico intercomunale

Per le aree definite nel piano direttore cantonale va elaborata una concezione di sviluppo turistico. Il Cantone definisce l'ente responsabile. La concezione di sviluppo turistico deve contemplare i seguenti principi:

Parola chiave	*Contenuto*
❒ Orientamento turistico, posizionamento	Vanno descritti l'orientamento turistico e la relativa offerta di base per il turismo estivo e invernale. La base è costituita dalla concezione d'area e/o dalla concezione turistica del Cantone. Nella concezione va in particolare spiegato quali parti del territorio sono sfruttate turisticamente in modo intensivo, quali in modo estensivo e quali non sono sfruttate del tutto.
❒ Obiettivi occupazione letti, struttura alberghiera	Vanno formulati degli obiettivi e delle indicazioni in relazione all'occupazione dei letti e alla struttura alberghiera. Vanno fornite delle indicazioni circa le misure da adottare per raggiungere gli obiettivi fissati. Va spiegato come è organizzato l'alloggio dei lavoratori stagionali. Vanno fornite delle indicazioni sulle misure e sugli incentivi previsti per favorire una migliore occupazione dei letti.
❒ Casi speciali: resort[4]	Se già previste, vanno indicate le possibili ubicazioni dei resort. Se l'elenco non è esaustivo, vanno indicati i criteri da applicare per la scelta della futura ubicazione. I letti dei resort vanno messi in relazione con gli obiettivi relativi all'occupazione dei letti.
❒ Ampliamento infrastrutture turistiche e coordinamento con la rimanente infrastruttura	Va illustrato lo sviluppo territoriale degli impianti turistici più importanti, segnatamente degli impianti turistici di trasporto (ITT) e dei maggiori impianti sportivi e per il tempo libero. In questo contesto va anche indicato in che modo lo sviluppo degli ITT è coordinato con la concezione d'innevamento e d'approvigionamento di acqua. Va indicato e spiegato il coordinamento dell'infrastruttura turistica con la rete dei trasporti pubblici, con la rete stradale e con le più importanti aree di parcheggo pubblico.
❒ Abitazioni secondarie e costi dell'infrastruttura	Per i casi territorialmente delimitabili come i resort, vanno fornite delle indicazioni in merito al finanziamento dell'urbanizzazione. Il finanziamento comprende la costruzione, l'esercizio e la manutenzione.

4.6 Esigenze di base per la pianificazione di utilizzazione intercomunale

In base al piano direttore cantonale con i suoi obiettivi, i suoi principi e le sue strategie per uno sviluppo delle abitazioni secondarie coordinato a livello intercomunale, in base all'eventuale concezione turistica del Cantone, nel piano direttore cantonale vanno fissati i criteri per

[4] Vedi in merito: Ferienresorts – Nachhaltigkeit und Anforderungen an die Raumplanung, editore: Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE, Berna, 2008.

l'approvazione delle pianificazioni d'utilizzazione dei Comuni relative agli spazi indicati nel piano direttore.

Parola chiave	*Contenuto*
❒ Obiettivi in merito alle abitazioni secondarie	Gli obiettivi per lo sviluppo annuale e/o un tetto massimo per i Comuni sono noti. Gli obiettivi si basano su un'eventuale chiave di ripartizione per l'area indicata. Vanno conteggiate tutte le nuove abitazioni secondarie (abitazioni secondarie costruite ex novo oppure ricavate da trasformazioni).
❒ Condizioni per gli azzonamenti	Le condizioni per gli azzonamenti in relazione alle abitazioni secondarie sfruttate commercialmente e, per quanto ancora previsto, non sfruttate, sono note e armonizzate per le singole aree. Se previsto dalla concezione, le condizioni possono variare all'interno di un'area.
❒ Condizioni per la trasformazione di alberghi e di abitazioni primarie in abitazioni secondarie	Le condizioni per la trasformazione di alberghi o di parti di essi in abitazioni secondarie sono note e armonizzate per le singole aree. Sono pure note le condizioni alle quali le abitazioni primarie possono essere trasformate in abitazioni secondarie. Una simile trasformazione è possibile soltanto se è garantita almeno un parziale sfruttamento commerciale.
❒ Misure a favore di spazi abitativi per la popolazione indigena	È indicato come nel Comune si intende garantire e mettere a disposizione spazi abitativi per la popolazione indigena a condizioni economicamente sostenibili. Se non è prevista nessuna misura specifica, va provato che, al riguardo, non sussiste alcuna necessità d'agire.
❒ Principi relativi alle misure di compensazione	Per i Comuni con misure di compensazione è definito come tali misure vanno applicate all'interno dell'area definita dal Cantone.

4.7 Termini per l'esecuzione

- ❒ Nei loro piani direttori i Cantoni definiscono un termine per l'esecuzione della pianificazione intercomunale e per la concretizzazione a livello di pianificazione dell'utilizzazione comunale.
- ❒ Nel piano direttore i Cantoni definiscono le misure di compensazione per i casi in cui i termini non sono rispettati.
- ❒ I Cantoni emanano eventuali disposizioni transitorie.

5 MISURE / ELENCO DEGLI INTERVENTI

5.1 Orientamenti per una politica globale delle abitazioni secondarie

Le misure per regolare la costruzione di abitazioni secondarie sono già state illustrate ripetutamente ed è pure stata discussa la loro efficacia.[5] Affinché le abitazioni secondarie risp. la costruzione di abitazioni secondarie diventino parte integrante di una politica globale delle abitazioni secondarie, occorre seguire due principi guida:

- ❒ Sfruttare i vantaggi economici risultanti dall'esistenza e dalla costruzione di abitazioni secondarie.
- ❒ Ridurre ed eliminare gli effetti negativi delle abitazioni secondarie e della costruzione di abitazioni secondarie.

5.2 Obiettivi quale base per la scelta delle misure

Per influenzare lo sviluppo delle abitazioni secondarie non vi è una ricetta magica che indichi esattamente cosa si raggiunge con quale misura. Sono necessari un'analisi delle condizioni regionali e locali e obiettivi chiari. Su questa base vanno poi definite le misure da adottare.

1) **Fare una valutazione**: è fondamentale per affrontare il tema dello sviluppo degli insediamenti procedere a un'analisi del problema dalla quale emergano i punti forti e i punti deboli, i veri e propri problemi nonché le interdipendenze economiche inerenti alla costruzione delle abitazioni secondarie.
2) **Formulare gli obiettivi:** sulla base della valutazione vanno definiti gli obiettivi e il modello da seguire. Formulati in modo generale, i tre obiettivi sono:

A) Rafforzamento dell'economia turistica locale o del fulcro commerciale nel senso di uno sviluppo economico sostenibile.

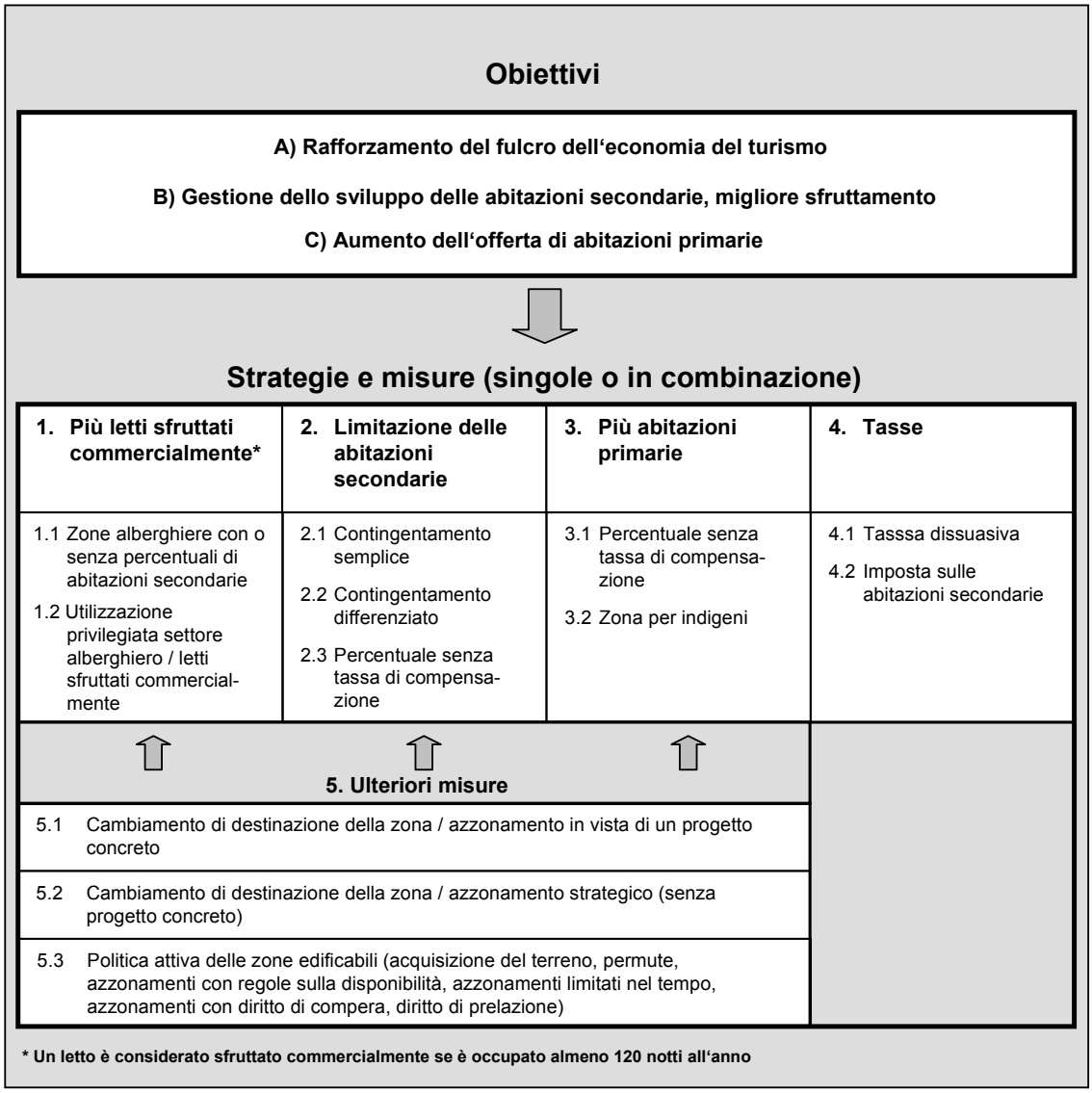
B) Coordinamento dello sviluppo delle abitazioni secondarie e migliore sfruttamento delle abitazioni secondarie esistenti.

C) Aumento dell'offerta di abitazioni primarie.

3) **Definire i provvedimenti:** in base all'analisi del problema e agli obiettivi vanno adottate misure appropriate. Per le misure si rimanda al capitolo seguente «Elenco degli interventi», nel quale sono illustrati diversi provvedimenti, reputati adatti e mirati per la concretizzazione.

[5] Associazione svizzera per la pianificazione nazionale (ASPAN). 2004.
Svizzera Turismo. Massnahmen zur Lenkung des Zweitwohnungsmarktes. 2007.

Fig. 4: Obiettivi quale base per la scelta delle misure



5.3 Elenco degli interventi

Nell'elenco degli interventi vengono descritte brevemente le misure menzionate nella fig. 4, che sono reputate adatte e mirate per la concretizzazione. Sono ordinate secondo le strategie che perseguono:

1. Incremento di letti sfruttati commercialmente
2. Limitazione di abitazioni secondarie
3. Incremento delle abitazioni primarie
4. Tasse e
5. Altre misure

1.1 Zona alberghiera senza / con percentuale di abitazioni secondarie		
Breve descrizione	Situazione di partenza: l'ulteriore gestione di una struttura alberghiera esistente e funzionante, situata in una zona nucleo o in zona residenziale è minacciata dalla domanda molto lucrativa di abitazioni secondarie. L'esistenza dell'azienda alberghiera va supportata tramite misure di natura pianificatoria. Il fondo con l'albergo viene attribuito alla zona alberghiera con un indice di sfruttamento adeguatamente più alto (indici di sfruttamento e grandezza degli edifici) e con riserve per l'evoluzione futura. A seconda della situazione concreta, vanno esaminate le seguenti misure di incentivazione per il cofinanziamento dell'impianto: a. Una parte del fondo viene attribuita alla zona residenziale con possibilità d'utilizzazione come abitazioni secondarie. b. Viene ammessa una percentuale di abitazioni secondarie. In ogni caso questa percentuale non dovrebbe superare il 33 %. Se per il finanziamento indiretto è necessaria una SUL maggiore, vanno assolutamente esaminati la struttura dell'albergo e il piano di gestione.	
Esperienze	Le banche valutano gli immobili alberghieri sulla base del valore di reddito. La differenza tra il valore d'investimento e il valore di reddito va finanziata mediante capitali di terzi. Le abitazioni secondarie, di per sé molto lucrative, possono essere un aiuto in tal senso. La realizzazione di abitazioni secondarie sull'area dell'albergo riduce tuttavia la superficie a disposizione della struttura alberghiera. Di conseguenza le unità vendute dovrebbero restare a disposizione dell'albergo per essere affittate allorquando non sono occupate dai proprietari.	
Raggiungimento degli obiettivi	**Economia locale?**	Sì. Un albergo è una struttura gestita a lungo termine. Ev. vengono creati ulteriori letti caldi.
	Abitazioni secondarie?	Sì. Il potenziale di abitazioni secondarie viene ridotto.
	Abitazioni primarie?	No.
Raccomandazioni	Cercare assieme all'azienda alberghiera delle soluzioni a vantaggio di tutti (win-win). Prevenire l'eventuale futura chiusura dell'azienda, prevedendo p. es. la perdita della partecipazione proporzionale al bonus o la costruzione di un'uguale superficie di abitazioni primarie.	
Osservazioni	Questa misura non regola il caso di una susseguente chiusura dell'azienda. Va perciò esaminato caso per caso come il fondo, o anche la struttura, possa essere destinata ad altro scopo.	

1.2 Vantaggio nello sfruttamento in caso di gestione alberghiera/ letti sfruttati commecialmente		
Breve descrizione	Quando in determinate zone edificabili vengono costruite delle strutture alberghiere o realizzati dei posti letto sfruttati commercialmente, certe superfici utilizzabili non vengono tenute in considerazione per il calcolo dell'indice di sfruttamento (privilegio sull'indice di sfruttamento).	
Esperienze	Già da tempo la misura è applicata agli alberghi. Non vi sono dati empirici per i letti 'soltanto' sfruttati commercialmente. Qui vanno adottate delle precauzioni particolari per i casi in cui lo sfruttamento commerciale non fosse più garantito. In base alla vigente giurisprudenza, i privilegi sull'indice di sfruttamento superiori al 25 % risultano problematici, poiché sono in contrasto con il principio della parità di trattamento ('zona speciale' all'interno di una zona, carattere della zona puntuale).	
Raggiungimento degli obiettivi	**Economia locale?**	Sì.
	Abitazioni secondarie?	Sì. Il potenziale di abitazioni secondarie viene ridotto.
	Abitazioni primarie?	No.
Raccomandazioni	Le zone adatte a questo scopo vanno scelte in modo accurato. Definizione chiara delle superfici non considerate per il calcolo dell'indice di sfruttamento. *Nessuna* applicazione nel caso di "letti sfruttati commercialmente" che sono integrati soltanto in un sistema di locazione e appartengono a diversi proprietari.	

2.1 Contingentamento semplice		
Breve descrizione	Ogni anno viene approvato un numero limitato di metri quadrati da adibire ad abitazioni secondarie. Il contingente annuale può venir suddiviso in contingenti parziali per progetti grandi e piccoli come pure nell'ambito del contingente annuale per il finanziamento indiretto di progetti sostenibili. I contingenti sono ripartiti gratuitamente sui progetti inoltrati che adempiono i requisiti posti. I contingenti annuali per le abitazioni secondarie vengono attribuiti dopo l'inoltro di domande di licenza edilizia approvabili. Onde evitare che la ripartizione sia poco equa – si pensi al caso di un progetto inoltrato all'inizio dell'anno che esaurisce da solo tutti i contingenti – vengono introdotte delle condizioni: p. es. un richiedente ha diritto soltanto ad un dato numero di metri quadrati, ogni committente può inoltrare soltanto una richiesta di contingente, per i grandi progetti vengono riservati dei contingenti ecc.	
Esperienze	I contingenti vengono assegnati in base a dei criteri e di regola già attribuiti per gli anni successivi. Se la richiesta è grande, questo sistema porta ad un'incetta di contingenti con conseguente ulteriore riduzione del bene abitazioni secondarie, motivo per cui la loro realizzazione diventa ancora più lucrativa di quanto non lo sia già.	
Raggiungimento degli obiettivi	**Economia locale?**	Non risulta riconoscibile un raggiungimento diretto dell'obiettivo.
	Abitazioni secondarie?	Grazie alla riduzione dell'offerta di nuovi appartamenti si influisce sull'evoluzione delle abitazioni secondarie.
	Abitazioni primarie?	Non è riconoscibile un raggiungimento diretto dell'obiettivo.
Raccomandazioni	Il contingente va applicato soltanto unitamente ad altre misure (p. es. regola percentuale, tassa d'incentivazione). Non prevedere il solo contingentamento con la possibilità di un'attribuzione anticipata dei contingenti. Mantenere il contingente a un livello possibilmente basso, escludendo però le abitazioni secondarie con utilizzazioni sostenibili (principio del privilegio).	
Osservazioni	Se proiettato su un arco di tempo lungo, il contingentamento non può sempre evitare che le abitazioni secondarie aumentino sensibilmente. È probabilmente difficile porre il contingentamento al servizio di uno sviluppo sostenibile della regione turistica ed evitare un aumento dei letti freddi. Di regola andrebbe applicato il contingentamento differenziato con il quale è possibile reagire in modo più specifico e preciso alle diverse esigenze.	

2.2 Contingentamento differenziato

Breve descrizione	Nel caso di un contingentamento annuale differenziato, i contigenti relativi alle abitazioni secondarie vengono aggiudicati annualmente in base ad un preciso sistema o in parte sono addirittura messi all'asta. Lo scopo del contingentamento annuale è di generare dei mezzi in favore del Comune, o della destinazione turistica, principalmente per coprire i costi amministrativi della politica relativa alle abitazioni secondarie e, secondariamente, per finanziare misure in favore di una politica di insediamento, di promozione turistica o per infrastrutture turistiche. I progetti di alloggio a scopo commerciale sono esclusi dal contingente. I grandi progetti sostenibili possono venir esclusi dal contingentamento sulla base di una procedura ordinaria in vista di un'utilizzazione speciale. Una volta all'anno i Comuni aggiudicano dei contingenti sotto forma di opzioni con una validità di 2 anni. L'opzione viene riscattata, se entro 2 anni viene inoltrata una domanda di licenza edilizia approvabile. In caso contrario l'opzione decade dopo 2 anni. Di conseguenza una cumulazione oppure una ' riedizione' delle opzioni è esclusa. Le opzioni possono anche essere vendute. I singoli tipi di abitazioni secondarie possono venir privilegiati in diversi modi (residenze con o senza obblighi, trasformazioni, nuove costruzioni).	
Esperienze	Misura non ancora applicata da nessuna parte.	
Raggiungimento degli obiettivi	**Economia locale?**	Obiettivo parzialmente raggiunto, soprattutto per quanto riguarda gli introiti risultanti dal contingentamento e il loro impiego, p. es. in favore di misure per la promozione turistica, per infrastrutture turistiche. Inoltre, l'economia locale viene rafforzata tramite il favoreggiamento dei progetti di alloggio a scopo commerciale.
	Abitazioni secondarie?	L'obiettivo è raggiunto in seguito alla riduzione dell'offerta di abitazioni secondarie e alla regolazione mirata della loro costruzione.
	Abitazioni primarie?	Non è riconoscibile un raggiungimento diretto dell'obiettivo.
Raccomandazioni	Privilegiare i progetti di alloggio di natura commerciale. Sfruttare le possibilità inerenti all'adeguamento dei privilegi.	
Osservazioni	Il contingentamento differenziato costituisce uno strumento non ancora sperimentato. Nell'ambito dell'applicazione pratica possono pertanto insorgere delle domande di dettaglio, che necessiteranno di ulteriori chiarimenti.	

2.3 Regola percentuale senza tassa di compensazione		
Breve descrizione	La grande richiesta di abitazioni secondarie spinge generalmente verso l'alto i prezzi degli immobili (acquisto e affitto). Il risultato di questa evoluzione è che la popolazione locale viene esclusa dal mercato. Da un lato il Comune vuole limitare la costruzione di abitazioni secondarie, dall'altro vuole garantire un'offerta equilibrata e conveniente di abitazioni primarie. Ogni nuova costruzione con spazi abitativi deve prevedere obbligatoriamente una percentuale minima (35% - 60%) di abitazioni primarie, da usare in quanto tali. Di conseguenza, sul mercato vengono immessi contemporaneamente due prodotti, destinati comunque a mercati diversi. Si è perciò in presenza di un finanziamento trasversale delle abitazioni primarie da parte delle abitazioni secondarie. Le utilizzazioni destinate al settore artigianale e della ristorazione sono conteggiate come abitazioni primarie. Variante con compensazione: tramite il versamento di una tassa di compensazione il committente può liberarsi dall'obbligo di costruire abitazioni primarie. Il ricavato può venir impiegato in modo vincolato per la costruzione di abitazioni primarie. Nelle regioni con una più ampia richiesta di abitazioni secondarie la regola percentuale con compensazione nella pratica non ha dato buoni risultati. Questo strumento non viene raccomandato.	
Esperienze	Questa soluzione è molto diffusa e ha portato a buoni risultati, in quanto effettivamente vengono realizzate delle abitazioni primarie più economiche. La misura risulta però spesso compromessa da residenze fittizie o dalla circostanza che, intenzionalmente, non vengono locate. Inoltre c'è da chiedersi, se la popolazione primaria (residente in loco) sia tanto numerosa quanto l'offerta di abitazioni primarie. Sono state fatte buone esperienze con le percentuali differenziate di abitazioni primarie. La differenziazione si riferisce al tipo di zona: p. es. nei nuclei dei paesi la percentuale di abitazioni primarie è più alta. In tal modo queste zone restano abitate anche nella stagione intermedia. La tassa di compensazione non ha portato a risultati particolarmente buoni. Di regola essa viene già calcolata nel prezzo di costruzione, e di conseguenza non ha nessun effetto correttivo.	
Raggiungimento degli obiettivi	**Economia locale?**	No
	Abitazioni secondarie?	Sì, con tassa di compensazione no.
	Abitazioni primarie?	Sì
Raccomandazioni	Prima di introdurre la quota di abitazioni primarie va chiarito attentamente quale sia, sul mercato, la richiesta di abitazioni primarie vincolate. In caso contrario, si corre il rischio di immettere sul mercato un prodotto non richiesto. D'altro canto, una maggiore offerta porta a prezzi più bassi e anche ad una maggiore limitazione della costruzione di abitazioni secondarie. La regola della percentuale di abitazioni primarie dovrebbe essere duratura e non limitata nel tempo, p. es. a 15 – 20 anni. Si possono tenere in considerazione i casi di ri-	

	gore o i casi particolari in cui un'abitazione primaria può venir soppressa. Se sussiste una grande richiesta di abitazioni secondarie, non va introdotta la regola della percentuale di abitazioni primarie con tassa di compensazione.
Osservazioni	In più occasioni i Tribunali si sono pronunciati a favore della tassa di compensazione. Il Tribunale federale ha però già evidenziato le limitate possibilità per quanto riguarda l'ammontare della tassa ed ha attirato l'attenzione sul suo carattere dirigistico. La regola della percentuale potrebbe essere applicata anche alle ristrutturazioni.

3.1 Regola percentuale senza tassa di compensazione	
	Vedi spiegazioni al punto 2.3

3.2 Zona per indigeni / residenti		
Breve descrizione	La grande richiesta di abitazioni secondarie spinge generalmente verso l'alto i prezzi degli immobili (acquisto e affitto). Il risultato di questa evoluzione è che la popolazione locale viene esclusa dal mercato. Il Comune vuole garantire un'offerta equilibrata e conveniente di abitazioni primarie. Di conseguenza delimita delle zone riservate al 100% per la costruzione di abitazioni primarie. La delimitazione di una simile zona può avvenire, da un lato, tramite un nuovo azzonamento di terreno edificabile, dall'altro, tramite cambiamenti di destinazione di zone già vincolate.	
Esperienze	Nei casi di azzonamenti / cambiamenti di destinazione la disponibilità del terreno va assicurata mediante promesse di vendita o altre misure adeguate. Risulta vantaggioso l'acquisto del terreno edificabile da parte del Comune e la susseguente cessione in diritto di superficie.	
Raggiungimento degli obiettivi	**Economia locale?**	No
	Abitazioni secondarie?	Sì, in caso di cambiamenti di destinazione, poiché una parte di superficie viene sottratta alla costruzione di abitazioni secondarie.
	Abitazioni primarie?	Sì
Raccomandazioni	Trovare un accordo con i proprietari sia in caso di azzonamento che in caso di cambiamenti di destinazione.	
Osservazioni	Da un punto di vista legale, una zona riservata esclusivamente agli indigeni risulta problematica, se imposta contro la volontà dei proprietari.	

4.1 Tassa dissuasiva		
Breve descrizione	La tassa dissuasiva è una tassa versata dal committente per la costruzione di nuove abitazioni secondarie sotto forma di prestazione 'una tantum'. L'obiettivo è che vengano costruite meno abitazioni secondarie.	
Esperienze	Il concetto di tassa dissuasiva si presenta sotto svariate forme e, soprattutto a livello federale, è stato definito più volte; mai però nel campo specifico della costruzione di abitazioni secondarie o con l'obiettivo di limitarne la costruzione. Concretamente simili tasse dissuasive non sono mai state riscosse. Attualmente, diversi Comuni stanno valutando l'introduzione di una simile tassa o l'hanno già sottoposta all'elettorato (Davos, Stampa).	
Raggiungimento degli obiettivi	**Economia locale?**	La tassa dissuasiva può contribuire a rafforzare l'economia turistica locale, sempre che i mezzi risultanti dalla tassa vengano impiegati in tal senso.
	Abitazioni secondarie?	Realizzazione limitata: ci si avvicina all'obiettivo, poiché la tassa dissuasiva riduce la disponibilità a costruire abitazioni secondarie. In località con acquirenti facoltosi l'effetto risulta però molto limitato.
	Abitazioni primarie?	Gli introiti della tassa dissuasiva possono favorire la costruzione di abitazioni primarie.
Raccomandazioni	Si raccomanda l'introduzione di una tassa dissuasiva, poiché può contribuire a rafforzare l'economia turistica locale e a favorire la costruzione di abitazioni primarie.	
Osservazioni	Stando alla perizia Auer[6], l'introduzione di una tassa dissuasiva è fondamentalmente ammissibile. Finora non vi sono tuttavia sentenze di Tribunali che confermino questo punto di vista. L'importo della tassa dissuasiva deve essere proporzionale al valore del fondo.	

[6] Auer, Andreas: Die rechtliche Zulässigkeit einer Lenkungsabgabe auf Zweitwohnungen am Beispiel der Landschaft Davos. Rechtsgutachten. Genf 2008

4.2 Imposta sulle abitazioni secondarie		
Breve descrizione	L'imposta sulle abitazioni secondarie è un contributo annuale riscosso sulle abitazioni secondarie come pure sulle abitazioni di vecchia data utilizzate da non residenti. Questa misura contribuisce a ridurre l'attrattiva delle abitazioni secondarie e garantisce al Comune la copertura dei costi risultanti dalla presenza di abitazioni secondarie. Sono assoggettate all'imposta le persone fisiche e quelle giuridiche che all'inizio dell'anno risultano proprietarie o usufruttuarie del fondo.	
Esperienze	Finora nessuna.	
Raggiungimento degli obiettivi	**Economia locale?**	Vedi punto 4.1 (tassa dissuasiva).
	Abitazioni secondarie?	Il vantaggio di questa imposta è che si riferisce a tutte le abitazioni secondarie, incluse quelle di vecchia data utilizzate da non residenti. In determinate circostanze questa imposta incentiva la disponibilità ad utilizzare meglio le abitazioni secondarie autorizzate.
	Abitazioni primarie?	Vedi punto 4.1 (tassa dissuasiva).
Raccomandazioni	L'introduzione non può venir raccomandata senza riserve, poiché a livello legale vi sono ancora delle questioni giuridiche irrisolte (vedi osservazioni).	
Osservazioni	Stando ad alcune perizie (p. es. Locher / Ammon)[7], a determinate condizioni l'introduzione di un'imposta sulle abitazioni secondarie sembra essere ammissibile, in particolare laddove serve a compensare dei costi. Per contro, se concepita come tassa dissuasiva, l'imposta sulle abitazioni secondarie potrebbe essere problematica. Infatti, per risultare efficace, dovrebbe essere relativamente elevata. Di conseguenza potrebbe entrare in conflitto con il diritto superiore (divieto della doppia imposizione, principio della parità di trattamento, legge sul mercato interno).	

[7] Ammon, Toni; Locher, Peter: Gutachten betreffend Zweitwohnungssteuern im Kanton Graubünden. Bern 2006

5.1 Azzonamento / cambiamento di destinazione di una zona in relazione a un progetto		
Breve descrizione	Azzonamento / cambiamento di destinazione di una zona in relazione a un progetto concreto.	
Esperienza	Di regola, per la realizzazione di un progetto che necessita di un'area estesa (p. es. residenza turistica, resort o struttura alberghiera), i principali centri turistici non dispongono più di grandi superfici di riserva all'interno delle zone edificabili. Un azzonamento / cambiamento di destinazione di una zona comporta limitazioni nell'utilizzazione (niente abitazioni secondarie o poche). A livello legale, simili limitazioni sono ammissibili se giustificate da un interesse pubblico e se sono proporzionali. Risulta però vantaggioso se l'azzonamento viene compensato dalla concessione di alcuni privilegi (soluzione win-win), come ad esempio l'aumento dell'indice di sfruttamento o l'ammissione di una percentuale di abitazioni secondarie per garantire il finanziamento trasversale di utilizzazioni sostenibili.	
Raggiungimento degli obiettivi	**Economia locale?**	Dipende dal modo, dall'intensità e dalla combinazione dell'utilizzazione.
	Abitazioni secondarie?	Tramite un cambiamento di destinazione mirato di una zona edificabile vincolante, i letti freddi vengono trasformati in letti caldi.
	Abitazioni primarie ?	Dipende dalla combinazione delle diverse utilizzazioni ammesse (combinazione delle utilizzazioni).
Raccomandazioni	Nel caso cambiamenti di destinazione / azzonamenti, la disponibilità del terreno edificabile va garantita mediante accordi contrattuali o tramite un diritto di compera di diritto pubblico. Definire con l'investitore le diverse fasi pianificatorie e lo scadenzario (letter of intent). Definire i requisiti per la strutturazione e l'urbanizzazione. Prima di emanare il piano speciale d'utilizzazione, va stipulato un accordo in merito al finanziamento dei costi d'urbanizzazione. Va inoltre garantita la disponibilità di terreno edificabile.	

5.2 Modifica strategica del cambiamento di destinazione / azzonamento (senza progetto concreto)

Breve descrizione	L'obiettivo del Comune è di creare, per il futuro, condizioni quadro tali da garantire uno sviluppo degli insediamenti efficace e sostenibile. Le riserve di terreno edificabile sono ridotte, non disponibili e care. La situazione impone un azzonamento. Le zone edificabili vincolanti sono composte da superfici grandi, contigue e non edificate, che si addicono per concretizzare gli obiettivi e le strategie della concezione turistica. La situazione impone un cambiamento di destinazione della zona. Cambiamento di destinazione / azzonamento mirato sulla base degli obiettivi e della concezione di sviluppo turistico o del piano generale (p. es. zona residenziale per abitazioni primarie, zona alberghiera, zona residenziale per abitazioni di vacanza sfruttate commercialmente e a.). Obbligo di pianificazione susseguente (pianificazione dell'utilizzazione speciale) con precisi obiettivi e criteri. Per principio sono escluse le abitazioni secondarie non sfruttate commercialmente.	
Esperienza	I nuovi azzonamenti devono rispettare gli obiettivi e i principi della pianificazione del territorio. La scelta di ubicazioni adatte risulta perciò limitata. Di regola sono coinvolti più proprietari con interessi divergenti. Il Comune dovrebbe perciò mirare all'acquisto del terreno edificabile. In ogni caso, prima dell'azzonamento, il Comune deve assicurarsi per via contrattuale che gli obiettivi fissati dalla pianificazione strategica vengano effettivamente raggiunti (disponibilità di terreno edificabile, impiego del plusvalore creato dall'azzonamento per il finanziamento di un'utilizzazione sostenibile, strutturazione, realizzazione e mantenimento a lungo termine dell'utilizzazione sostenibile prevista, diritto di ricupero limitato e a.). Nel caso di un cambiamento di destinazione della zona il margine di manovra del Comune è più esiguo rispetto ad un azzonamento. In ogni caso deve risultare assicurata la disponibilità del terreno edificabile; oppure va garantita tramite l'acquisizione da parte del Comune o tramite permute. Attraverso un aumento dell'indice di sfruttamento possono essere creati degli incentivi per ulteriori utilizzazioni sostenibili (p. es. abitazioni secondarie sfruttate commercialmente).	
Raggiungimento degli obiettivi	**Economia locale?**	Dipende dal modo, dall'intensità e dalla combinazione dell'utilizzazione.
	Abitazioni secondarie?	No. Il potenziale di letti freddi non viene aumentato; nel caso di cambiamenti di destinazione della zona viene tendenzialmente ridotto.
	Abitazioni primarie?	Dipende dalla combinazione delle diverse utilizzazioni ammesse (combinazione delle utilizzazioni).
Raccomandazioni	Fissare l'obbligo di prevedere una pianificazione susseguente con obiettivi e requisiti Regolamento per la cessione di terreno edificabile	

5.3 Gestione attiva delle zone edificabili		
Breve descrizione	Permute o acquisto di terreno da parte del Comune (con cessione in diritto di superficie o rivendita ai privati).	
Esperienze	Uno dei punti forti dei Comuni è quello di disporre di una competenza esclusiva per la definizione del terreno edificabile. Questa competenza va sfruttata per raggiungere e favorire un preciso sviluppo sociale (p. es. più abitazioni primarie) ed economico (p. es. più «letti caldi») tramite: a. Acquisto terreno per permute b. azzonamento / cambiamento di destinazione della zona con diritto di compera in favore del Comune c. azzonamento / cambiamento di destinazione della zona con diritto di prelazione in favore del Comune	
Raggiungimento degli obiettivi	**Economia locale?**	Dipende dal modo, dall'intensità e dalla combinazione dell'utilizzazione.
	Abitazioni secondarie?	No. Il potenziale di letti freddi non viene aumentato. Migliora la capacità d'azione del comune.
	Abitazioni primarie?	Dipende dalla combinazione delle utilizzazioni
Raccomandazioni	Definire le ubicazioni adatte per l'utilizzazione desiderata e in seguito trattare con i proprietari in merito alla modifica dell'azzonamento o al cambiamento di destinazione della zona. Prima della modifica dell'azzonamento o del cambiamento di destinazione della zona stipulare con i proprietari un diritto di compera e un contratto sulla compensazione del plusvalore. Ev. fissare le diverse ubicazioni in un piano direttore comunale e, a seconda delle necessità e dei risultati delle trattative, procedere a una modifica dell'azzonamento o a un cambiamento di destinazione della zona.	

ALLEGATO A – DEFINIZIONI, TERMINI

Le definizioni servono per la reciproca comprensione e per unificare l'applicazione nei Cantoni. Sono da intendere quale supporto. Se vengono usati altre definizioni o termini, gli stessi vanno descritti in modo chiaro. È di fondamentale importanza la distinzione tra abitazioni primarie e secondarie e le abitazioni secondarie sfruttate commercialmente e non sfruttate.

Persone / fruitori	
Residenti	Quali residenti si intendono le persone che hanno nel Comune in oggetto il loro domicilio civile ai sensi dell'art. 23 CC[8].
Non residenti	Sono considerate non residenti le persone che nel Comune in oggetto non hanno il domicilio civile ai sensi dell'art. 23 CC.
Ospiti	Gli ospiti sono persone fisiche che pernottano in una struttura alberghiera o nella paralbergheria, ma che non hanno un domicilio civile nel Comune in oggetto.
Generi di abitazioni	
Abitazione	Sono considerate abitazioni le unità spaziali di un edificio adibito a scopi abitativi. Anche gli edifici con una sola unità abitativa sono considerati abitazioni.
Abitazione primaria o secondaria	Sono considerate abitazioni primarie o principali[9] le abitazioni occupate dalla popolazione locale. Sono pure considerate abitazioni primarie o principali tutte quelle abitazioni che, in base a una disposizione legale o a una condizione contenuta in una licenza edilizia, devono essere utilizzate dalla popolazione locale.[10]

[8] Ai sensi dell'art. 23 sg. CC il domicilio di una persona è nel luogo dove essa dimora con l'intenzione di stabilirvisi durevolmente. Nessuno può avere contemporaneamente domicilio in più posti. Una volta costituito, il domicilio permane fintanto che non se ne costituisce un altro. Se una persona si intrattiene regolarmente in due o più posti, è determinante il posto con il quale ha la relazione più stretta oppure quello dove si trova il suo centro di vita e di interessi. Il centro di vita va individuato tenendo conto della totalità di elementi oggettivi esterni che consentono di individuare gli interessi vitali. Non sono determinanti i desideri e le impressioni soggettivi. Sono importanti in questo contesto le relazioni familiari e sociali con un posto, la disponibilità di un alloggio e il soggiorno effettivo. L'annuncio in Comune con deposito della fede d'origine può essere un indizio, che comunque non è determinante per la definizione del centro di vita (cfr. DTF 125 I 54 cons.2a, pag. 56; 125 I 458 cons. 2, pag. 467; 132 I 29 cons. 4, pag. 36; 131 I 145 cons. 4, pag. 149 sg.).

[9] In diverse leggi comunali le abitazioni primarie sono chiamate anche abitazioni principali.

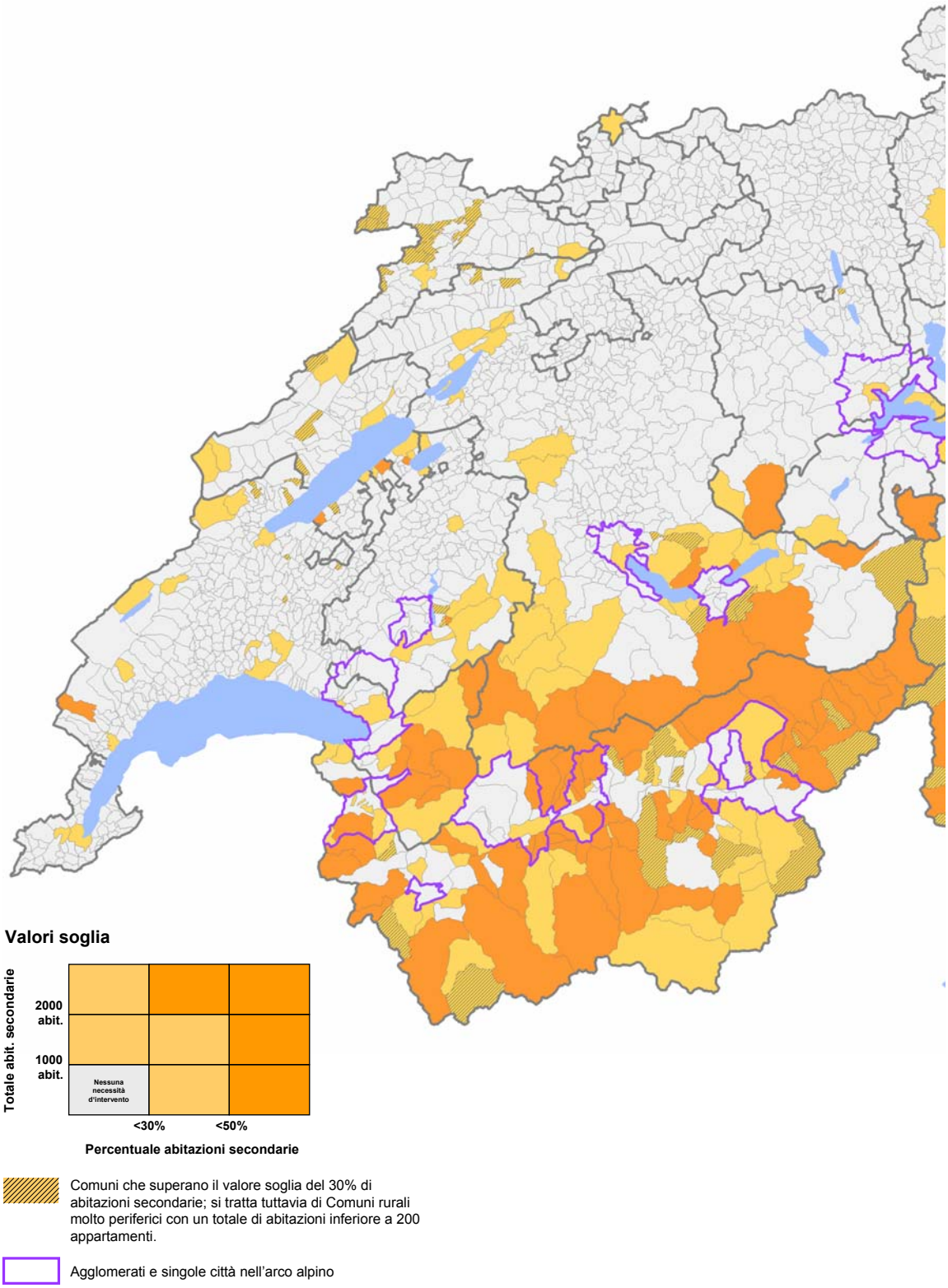
[10] Spesso sono considerate abitazioni primarie anche quelle abitazioni di vecchia data, che non sono soggette all'obbligo di essere utilizzate come abitazioni primarie e che effettivamente sono utilizzate da residenti.

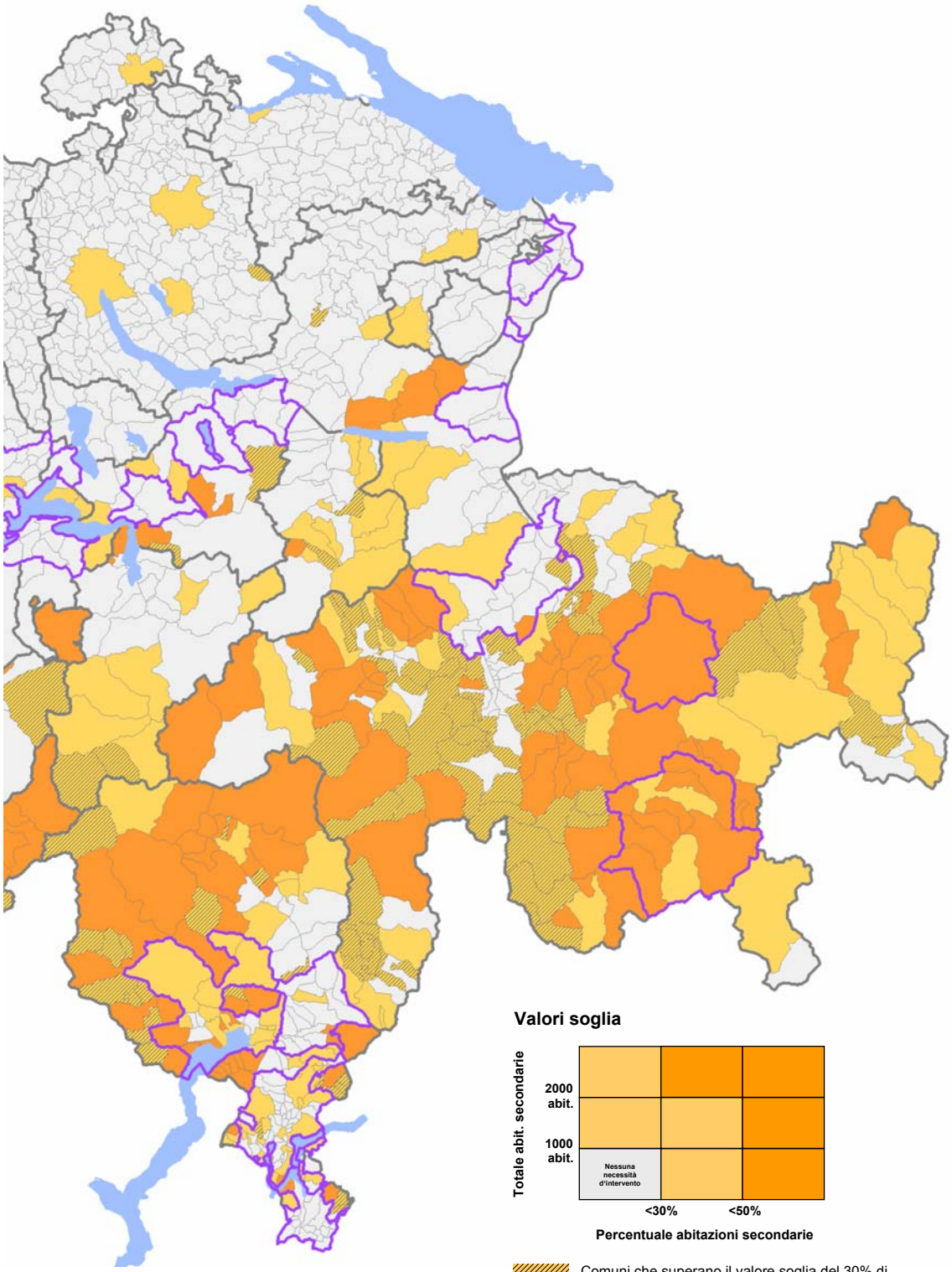
Abitazioni secondarie	Sono considerate abitazioni secondarie le abitazioni utilizzate da non residenti.[11] Sono considerate abitazioni secondarie anche tutte quelle abitazioni che, dopo l'emanazione di misure pianificatorie per favorire la costruzione di abitazioni primarie e per la limitazione di abitazioni secondarie in base ad una corrispondente licenza edilizia, sono utilizzabili senza limitazioni anche da parte di non residenti.[12]
Abitazioni secondarie sfruttate turisticamente	Sono considerate abitazioni secondarie sfruttate turisticamente quelle abitazioni che sono gestite esclusivamente e durevolmente da un'agenzia commerciale o sono incluse in un sistema di riservazione gestito da un'organizzazione turistica, e che sono messe a disposizione per un'utilizzazione turistica commerciale. L'occupazione deve raggiungere almeno 120 giorni all'anno.
Abitazioni di vecchia data	Sono considerate abitazioni di vecchia data le abitazioni costruite legalmente nel Comune in oggetto prima dell'emanazione di misure pianificatorie per promuovere la costruzione di abitazioni primarie e limitare la costruzione di abitazioni secondarie, e che non contemplano nessun obbligo di essere utilizzate quali abitazioni primarie.

[11] Spesso il termine «abitazione primaria» non distingue fra abitazioni primarie con l'obbligo di essere utilizzate come abitazioni primarie e le abitazioni di vecchia data che effettivamente sono utilizzate dai residenti, ma che potrebbero senz'altro essere usate come abitazioni secondarie (nessun obbligo d'utilizzazione). Spesso in singoli Cantoni o Comuni il rapporto tra abitazioni primarie e secondarie si basa su questa distinzione.

[12] Spesso sono annoverate fra le abitazioni secondarie anche le abitazioni di vecchia data per le quali non vige l'obbligo di essere utilizzate come abitazioni primarie e che effettivamente sono utilizzate da non residenti.

ALLEGATO B – CARTINA ILLUSTRATIVA




Valori soglia
Totale abit. secondarie
2000 abit.
1000 abit.
Nessuna necessità d'intervento
<30%
<50%
Percentuale abitazioni secondarie
Comuni che superano il valore soglia del 30% di abitazioni secondarie; si tratta tuttavia di Comuni rurali molto periferici con un totale di abitazioni inferiore a 200 appartamenti.
Agglomerati e singole città nell'arco alpino