

**Rapporto della Commissione della Pianificazione del Territorio alla mozione no. 3235 dell'On. Giordano Macchi (12.11.2005) concernente:
ADOZIONE DI UNA REGOLAMENTAZIONE SULLE RESIDENZE SECONDARIE**

Lugano, 17 ottobre 2006

All'On.do
Consiglio Comunale
6900 Lugano

Onorevole Signor Presidente,
Onorevoli Signore e Signori Consiglieri comunali,

1. Oggetto mozione

Con la mozione in oggetto, denominata generica, si invita il Municipio ad elaborare una regolamentazione sulle residenze secondarie alla luce della presunta prossima abrogazione della Legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (LAFE) e della necessità di adottare misure fiancheggiatrici per impedire distorsioni del mercato da parte delle autorità cantonali e comunali, con loro connessa facoltà di legiferare autonomamente in materia. In tale operazione l'esecutivo comunale dovrebbe tenere in considerazione principi quali la necessità di disporre di sufficienti abitazioni primarie sparse in maniera equilibrata sull'intero territorio comunale, l'esigenza di evitare un generale aumento dei prezzi degli immobili dettato da fattori estrinseci al mercato locale, e l'impellenza di adoperare in maniera parsimoniosa il suolo a disposizione.

2. Audizione mozionante

Il 24 gennaio 2006 questa Commissione ha proceduto all'audizione del mozionante conformemente al dettato di cui all'art. 67 cpv. 3 LOC che prevede espressamente tale facoltà.

Il predetto ha sostanzialmente ribadito il contenuto della sua mozione, sottolineando l'importanza e la concreta necessità di poter disporre in tempi brevi di uno studio approfondito del Municipio che riveli il numero esatto di residenze secondarie esistenti sul territorio per rapporto ai vari quartieri della Città o a determinate zone particolarmente pregiate (collina, zone alte con vista), allo scopo di prendere opportunamente coscienza dell'effettiva consistenza della problematica.

Se la presenza di residenze secondarie disseminate in determinati comparti del territorio cittadino dovesse rilevarsi particolarmente alta, risulterebbe imprescindibile stabilire le zone da proteggere e dei limiti soglia da rispettare mediante un apposito regolamento comunale.

3. Esame mozione

Appurato quanto precede, questa Commissione ha lungamente discusso sulla tematica in oggetto, estrapolando due direttrici fondamentali quali discriminanti

per un più approfondito esame dei quesiti posti dalla mozione. Succintamente trattasi di:

- nell'ipotesi di abrogazione della LAFE, conseguenze sul territorio comunale di una tale misura, con relativa identificazione dell'entità e vastità di eventuali nuove problematiche e dei correttivi da porre in vigore;
- questione residenze secondarie: loro incidenza sul territorio per rapporto ai vari quartieri della città e loro posizionamento (centro, collina, retroterra), a prescindere dalla nazionalità dei proprietari (cittadini svizzeri o stranieri), e strumenti legislativi a disposizione per frenare l'eccessivo accrescimento della loro percentuale.

Prima di esprimere le proprie considerazioni e convinzioni, questa Commissione ritiene opportuno illustrare brevemente la legislazione federale, cantonale ed eventualmente comunale in materia.

4. Legislazione federale

4.1 Legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (LAFE)

La Legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (LAFE) del 16 dicembre 1983, conosciuta come Lex Friedrich, è entrata in vigore il 1° gennaio 1985. Già con le precedenti leggi, note come Lex von Moos del 1966, Lex Celio e Lex Furgler, il legislatore perseguiva lo scopo di impedire un eccessivo impossessamento del suolo da parte di stranieri e di lottare contro l'inflazione e la speculazione. Al riguardo non sono mai esistite statistiche attendibili sul fenomeno. Oggi risulta però che la quota della superficie insediativa svizzera in mani straniere raggiunge il 5 per cento. Un quinto, vale a dire tra lo 0,5 e l'1 per cento della superficie insediativa, è passato in mani straniere nel corso degli ultimi trent'anni. Dal 1967 gli stranieri hanno acquistato in media ogni anno lo 0,02 per cento della superficie insediativa svizzera. La temuta svendita della patria non è quindi avvenuta.

Nel corso degli ultimi dieci anni i contingenti per le residenze secondarie non sono mai stati sfruttati a pieno, nonostante il Consiglio federale li abbia costantemente ridotti.

Questi dati certificano come le difficoltà inerenti alle residenze secondarie siano essenzialmente causate da ragioni endogene, e quindi più d'origine interna che esterna.

4.2 Progetto di abrogazione della LAFE

4.2.1 Principio

Nel messaggio del 28 maggio 2003 posto in consultazione, il Consiglio federale ha annunciato di voler abrogare completamente la Lex Koller, accompagnandola dall'adozione di misure fiancheggiatrici di pianificazione territoriale. Mediante provvedimenti d'ordine pianificatorio e, se del caso, fiscale, si vogliono contenere le conseguenze di un'incontrollata evoluzione della costruzione di abitazioni di vacanza con le relative implicazioni negative. Secondo l'autorità federale l'abrogazione della Lex Koller senza che nessuna misura sostitutiva venga adottata non entra in linea di conto.

Diverse le opzioni presentate per fronteggiare le conseguenze indesiderate di un'abrogazione della LAFE, ma solo una quella concretamente proposta.

4.2.2 Misure fiscali

Si potrebbe prevedere un'imposta sulle abitazioni secondarie o una maggiore imposta immobiliare sulle medesime. Contro questa proposta gioca la dubbia conformità alla Costituzione federale, come anche l'incerto effetto deterrente di una tale imposta. Inoltre acquirenti facoltosi non vengono scoraggiati dall'applicazione di questa misura.

4.2.3 Contingentamento delle abitazioni secondarie da parte della Confederazione

Attualmente la Confederazione non ha competenze proprie per procedere ad un contingentamento della costruzione e della vendita di abitazioni secondarie. Questo limiterebbe fortemente il margine di manovra dei Cantoni e dei Comuni, in luogo di agire esclusivamente sui piani direttori cantonali. In più, in virtù della specificità svizzera a seconda delle circostanze locali e regionali, risulta imprescindibile e molto vantaggioso un approccio adeguato alla singola situazione.

4.2.4 Abrogazione LAFE senza misure accompagnatorie

In questo caso il disciplinamento della questione delle abitazioni secondarie sarebbe interamente affidato ai Cantoni e Comuni. Per vari motivi legati alla politica territoriale, turistica ed economica, la Confederazione non può delegare totalmente tali compiti.

4.2.5 Proposta di modifica LPT (nuovo art. 8 cpv. 2)

In forza del diritto federale, i Cantoni devono designare nel loro piano direttore le parti di territorio in cui un numero eccessivo di abitazioni secondarie rischia di compromettere lo sviluppo equilibrato del territorio. In concreto, vista l'autonomia cantonale, la disposizione proposta (di carattere generale ma vincolante), obbliga i Cantoni ad occuparsi della tematica, determinando quote o contingenti, zone destinate a residenze secondarie, coefficienti minimi di utilizzazione del suolo, contributi sostitutivi, contributi fiscali o di politica del suolo.

Nella specie i Cantoni sono invitati ad intervenire quando la soglia delle abitazioni secondarie supera il 30% per rapporto al numero globale di abitazioni. A titolo di raffronto, nel Cantone Ticino la quota di abitazioni secondarie nell'anno 2000 si attestava al 24,4% (con una variazione dal 1980 del 42,3%).

Per evitare una lacuna normativa nel periodo intercorrente fra l'abrogazione della LAFE e l'adeguamento dei piani direttori cantonali con l'adozione di misure parallele, la proposta governativa ne prevede l'abolizione soltanto tre anni dopo l'entrata in vigore della modifica della LPT. Per garantire ulteriormente il rispetto delle suddette disposizioni, la Confederazione propone una moratoria sulla costruzione di abitazioni secondarie o la trasformazione di abitazioni primarie o alberghi in secondarie finché non saranno adempiuti gli obblighi derivanti dal diritto federale.

4.3 Norme sulle residenze secondarie

A livello federale attualmente non esiste alcuna legge od ordinanza regolante il numero di residenze secondarie permesse su di uno specifico territorio. La

Confederazione ha sempre omesso di legiferare in materia, considerato che nel passato la LAFE ha saputo adeguatamente limitare l'inforestieramento del territorio nazionale e le palesi distorsioni del mercato immobiliare per influsso degli stranieri o di capitali esteri.

5. Legislazione cantonale

5.1 Norma generale

Ai sensi della *scheda A.10, lett. g dell'Allegato 1 del Decreto legislativo concernente l'adozione degli obiettivi pianificatori cantonali del Piano direttore cantonale (PD 90) del 12 dicembre 1990 (RL 7.1.1.1.2)*, i cui disposti sono attualmente vincolanti – la revisione del Piano direttore cantonale è in atto e recentemente sono stati approvati gli obiettivi pianificatori – in materia di insediamenti è necessario limitare le residenze secondarie quando il loro numero e la loro concentrazione creassero tensioni sul mercato dell'alloggio o impedissero il raggiungimento degli obiettivi del Piano regolatore comunale.

Nella sostanza l'attuale Piano direttore demanda ai Comuni la facoltà di inserire nei propri PR norme limitative delle residenze secondarie. Gli enti locali hanno a disposizione una serie di misure di pianificazione territoriale allo scopo di regolamentare il fenomeno delle residenze secondarie, o anche solo un utilizzo equilibrato delle abitazioni primarie.

5.2 Tipologia degli strumenti pianificatori atti a limitare le residenze secondarie

In linea di conto entrano piani che definiscano le quote di residenze principali o secondarie (dove e in quale proporzione devono essere realizzate abitazioni per la popolazione indigena e dove residenze secondarie per persone non domiciliate nel Comune); la fissazione di una percentuale minima di superficie abitabile (ad esempio dai 90 ai 120 mq); il contingentamento delle residenze secondarie con definizione del loro numero massimo in un dato comprensorio; e ancora l'immissione nelle NAPR di norme accordanti ai costruttori di abitazioni primarie vantaggi in materia di utilizzazione della superficie, con una percentuale maggiorata della SUL, o limitazioni agli acquirenti di residenze secondarie per i singoli fondi (cosiddetto sistema del bonus / malus).

In questa sede si rileva opportuno sottolineare che più volte il Tribunale federale ha dichiarato compatibili le prescrizioni in materia di politica urbanistica con i principi costituzionali della garanzia della proprietà privata, della libertà economica e di quella di soggiorno, a condizione che queste siano conformi ai precetti costituzionali della pianificazione del territorio, che siano giustificate da un interesse pubblico sufficiente e che rispettino il principio della proporzionalità. A ciò aggiungasi il precetto costituzionale dell'autonomia comunale che conferisce all'ente locale una notevole latitudine decisionale proprio in questa materia. Anche se è pur giusto ribadirlo, tale autonomia non é assoluta e può essere sottoposta ad approfondito esame da parte dell'autorità cantonale.

A queste misure di natura strettamente pianificatoria si aggiungono misure di natura fiscale, quali ad esempio i contributi causali (tasse, tasse compensatorie o carichi preferenziali) e le imposte vere e proprie (sul reddito e la sostanza o sui costi, quali tasse sulle residenze secondarie, sui trasporti o di soggiorno).

Pure misure ad effetto indiretto possono essere prese in considerazione: si pensi alla promozione della locazione o a quella dell'infrastruttura turistica ed alberghiera.

5.3 Situazione cantonale

Oggi circa un centinaio di Comuni ticinesi ha fatto uso di queste prerogative pianificatorie ed ha immesso nei propri PR norme che privilegiano le residenze primarie o limitano quelle secondarie. Statisticamente lo strumento più adottato è quello del bonus / malus e delle quote percentuali massime di abitazioni secondarie permesse (quote soglia).

Nel nostro Cantone numerosi comuni hanno seguito l'esempio di Tenero-Contra che dal 1985 ha imposto in certe zone una quota massima di residenze secondarie del 25%. Oggi Tenero riserva tre zone alla costruzione di residenze principali. Il Comune di Brusino-Arsizio prescrive sul suo territorio una quota massima di residenze secondarie del 40%.

5.4 Criteri cantonali indicativi per le residenze secondarie

Nel Progetto di piano d'indirizzo cantonale per le residenze secondarie si ripartiscono i Comuni in quattro categorie funzionali: quelli del centro, della corona e del retroterra degli agglomerati urbani e quelli delle valli montane. Si stabiliscono in seguito dei criteri generali di riferimento comprendenti una soglia d'allarme, l'estensione di provvedimenti su territorio edificabile ed eventuali misure collaterali. Ciò che più ci interessa è la cosiddetta "soglia d'allarme" che segnala la percentuale di residenze secondarie sul totale di alloggi oltre la quale la loro presenza può rappresentare un ostacolo all'auspicabile sviluppo territoriale e all'uso razionale e parsimonioso del suolo, con particolare riferimento alla funzione residenziale primaria. È opportuno far rilevare che le soglie che verranno indicate hanno carattere indicativo e non imperativo, ed è necessario procedere ad una loro verifica tenendo conto anche delle caratteristiche e peculiarità di ogni ente locale.

In linea di principio si ritiene che nel territorio di fondo valle, altamente insediato, la residenza secondaria debba essere contenuta entro limiti ragionevoli. In forza di una media cantonale attorno al 24.4%, il 30% potrebbe rappresentare per certe zone il massimo oltre il quale la funzione residenziale primaria potrebbe essere compromessa. Tale percentuale non ha validità per le zone di montagna, dove un alto numero di residenze secondarie può certamente favorire la prosperità di piccoli Comuni, altrimenti disabitati.

6. Situazione comunale attuale

6.1 In tema di PR

L'aggregazione avvenuta nel 2004 ha determinato l'affiancarsi di molteplici PR, ognuno contenente discipline differenti in materia di regolamentazione di abitazioni primarie e secondarie. Qui di seguito tenteremo un approccio quanto più oggettivo e sistematico possibile. In linea di massima su quasi l'intero comprensorio comunale non sussistono regole intese a limitare l'abitazione secondaria. Nella vecchia Lugano non esiste alcuna norma limitativa di PR. Anche nei PR dei Comuni aggregati più popolosi, nella specie Breganzona, Pregassona e Viganello, non sono contemplate espresse limitazioni per le

abitazioni secondarie, né imposte quote d'abitazioni primarie. Medesimo discorso per il più piccolo quartiere di Pambio-Noranco.

Ancora recentemente, prima dell'aggregazione, i Comuni di Pregassona e Viganello hanno abrogato nei loro rispettivi PR ogni norma limitativa della residenza secondaria. Queste decisioni dei legislativi, significative di una volontà popolare locale consolidata, dovranno essere tenute in debita considerazione nel momento in cui si potrà disporre dei dati relativi all'esatto numero di residenze secondarie sparpagliate sul territorio di questi quartieri.

Altri nuovi quartieri come Cureggia conoscono una limitazione parziale dell'abitazione secondaria, in cui la zona semi-intensiva è destinata solo ad abitazione primaria e quella estensiva e dei nuclei di villaggio è sottoposta ad un obbligo di almeno il 60% di primaria. Pure il PR di Davesco-Soragno è impregnato di parziali limitazioni all'abitazione secondaria, con un obbligo per le zone R2a parziale, R2b, NV e ZRS all'abitazione primaria. Della nuova realtà comunale è forse il Comune che sperimenta la più severa regolamentazione in materia, di fatto escludendo sulla quasi totalità del suo comprensorio la presenza di residenze secondarie. Anche Gandria conosce parziali limitazioni all'abitazione secondaria. Il quartiere di Pazzallo è pure sottoposto a limitazioni parziali all'abitazione secondaria, escludendole addirittura in alcune sue zone.

Un esame sommario della realtà comunale mette in evidenza la presenza di norme contrapposte. Si passa da piccole zone che escludono completamente la residenza secondaria ad altri settori, oggettivamente più vasti, dove non esiste alcuna limitazione in ordine a questa tipologia.

Quartiere	Zone	Secondarie	Primarie
Vecchia Lugano		Non vi è limitazione per l'abitazione secondaria	
Breganzona	In generale	Non vi è limitazione per l'abitazione secondaria	
	Zona residenziale intensiva e semi-intensiva		Nel quartiere di Vergio, almeno 80% superficie abitabile adibita ad abitazione primaria
Cureggia	In generale	Limitazione parziale all'abitazione secondaria	
	Zona residenziale semi-intensiva		Solo destinazione primaria
	Zona residenziale estensiva e dei nuclei di villaggio		Obbligo di almeno il 60% di primaria
Davesco-Soragno	In generale	Limitazione parziale all'abitazione secondaria	
	Zona residenziale semi e estensiva e nucleo tradizionale		Solo abitazione primaria
	Zona residenziale speciale		SUL massima (solo primaria)

Gandria	In generale	Limitazione parziale all'abitazione secondaria	
	Zona edificabile intensiva	SUL max. 3000 mq, di cui il 30% può essere destinato all'abitazione secondaria	
	Zona di risanamento	Secondaria esclusa	
	Zona del Nucleo	Secondaria ammessa in determinati settori (vedi Piano d'utilizzazione)	
Pambio-Noranco		Non vi sono limitazioni per le abitazioni secondarie	Non vi sono quote d'abitazione primaria
Pazzallo	In generale	Limitazione parziale all'abitazione secondaria	
	Zona residenziale semi-intensiva e speciale	Secondaria esclusa	
	Zona nucleo del Villaggio	Secondaria esclusa	
Pregassona		Non vi sono limitazioni per le abitazioni secondarie	Non vi sono quote d'abitazione primaria
Viganello		Non vi sono limitazioni per le abitazioni secondarie	Non vi sono quote d'abitazione primaria

6.2 Dati comunali

Questa Commissione più volte ha richiesto all'amministrazione comunale di ricevere i dati relativi alla percentuale di residenze secondarie nei singoli quartieri. Malauguratamente tale domanda non è mai stata compiutamente evasa.

Con scritto 29 dicembre 2005 la Cancelleria comunale di Lugano specificava che gli unici dati in loro possesso si riferivano alla Lugano ante aggregazione, attestante una media del 3% di residenze secondarie sul proprio territorio, e che per gli altri quartieri sussistevano risultanze parziali e riferite unicamente alle persone ed alla loro residenza. Fino ad oggi a questa Commissione sono giunti dati sommari, tutti parziali e di difficile lettura, che non contribuiscono a dare un quadro oggettivo ed affidabile della situazione.

7. Considerazioni della Commissione

7.1 In generale

Da un attento esame delle sopra riportate risultanze, questa Commissione ritiene si possa affermare con una certa tranquillità che al momento attuale e fino a quando non verrà abrogata la LAFE – il cui momento esatto non è ancora noto e la cui procedura potrebbe durare ancora anni, posto che è data facoltà di referendum e le pressioni per una sua non abrogazione sono forti – non sussiste un pericolo presente ed immediato di aumento incontrollato di

residenze secondarie su suolo comunale a fronte di acquisti da parte di stranieri.

A ciò aggiungasi che la prevista entrata in vigore anticipata della modifica della Legge sulla pianificazione del territorio, nella specie tre anni prima dell'abrogazione definitiva della LAFE, garantirà una continuità normativa ed imporrà ai Cantoni e ai Comuni di convenientemente tutelare il proprio suolo nel caso di comprovata eccessiva presenza di residenze secondarie.

7.2 La mozione in particolare

Anche un'analisi, seppur sommaria e con pochi mezzi a disposizione, della realtà comunale rileva un quadro assai eloquente. Al momento attuale difetta compiutamente una statistica quartiere per quartiere delle residenze secondarie disseminate sul territorio giurisdizionale, con speciale riguardo alle zone più attrattive ed appetibili dal profilo turistico a causa della loro particolare allocazione (comparti collinari e ai piedi di pendici montagnose con vista sul lago e sulle montagne circostanti).

A non averne dubbio solo questo campionamento territoriale potrebbe fornire elementi certi ed indiscutibili atti a formare un quadro completo della situazione, in base al quale valutare approfonditamente la problematica ed adottare le misure indispensabili per ovviare ad un eccessivo insediamento di residenze secondarie su suolo comunale.

Sulla scorta di queste riflessioni si invita il Municipio di Lugano a voler provvedere ad effettuare un'indagine approfondita, quartiere per quartiere e sull'intero territorio comunale, allo scopo di determinare con precisione ed affidabilità l'esatto numero di residenze secondarie quivi site, con speciale riguardo alla conformazione del territorio (aree collinari e con vista, zone pregiate e più ricercate).

Solo una volta in possesso di questi dati il Municipio potrà valutare se esiste realmente la necessità di promulgare una regolamentazione sulle residenze secondarie con correlata fissazione di soglie massime per tale tipologia abitativa.

Questa Commissione è cosciente che la popolazione possiede una particolare sensibilità a riguardo di questa tematica e ha un certo timore di vedere svenduta la terra patria, soprattutto a fronte della scarsità di suolo pregiato presente nell'area comunale. Tale preoccupazione è comprensibile e deve essere seriamente considerata.

Una certa inquietudine sussiste anche per un probabile rincaro dello spazio abitativo per cittadini svizzeri in caso di abrogazione della LAFE. La totale assenza di norme specifiche potrebbe indurre a speculazioni incontrollate, con effetto di un generale aumento dei prezzi nel mercato immobiliare. A ciò aggiungasi la necessità di difendere un uso parsimonioso e rispettoso del suolo, anche mediante la ricerca di un giusto equilibrio fra residenze primarie e secondarie.

Non da ultimo si rileva opportuno sottolineare che gli aspetti legati al gettito fiscale di un Comune rivestono un'importanza sempre maggiore. Un numero eccessivo di residenze secondarie su suolo comunale produce minori introiti a dipendenza della qualità di persone fisiche non residenti e quindi fiscalmente

meno attrattive. La loro limitata presenza nel Comune modifica parzialmente il quadro urbano e toglie alle attività commerciali, ristorative e di svago fervore e i connessi introiti durante quella parte dell'anno in cui esse sono assenti.

Un alto numero di residenze secondarie impone all'ente pubblico un'attenta valutazione delle proprie infrastrutture e risorse. Un loro sovradimensionamento cagionerebbe al Comune spese di gestione supplementari superflue che non giustificano investimenti a beneficio di una potenziale popolazione che rimane però assente per buona parte dell'anno.

A fronte di quanto precede questa Commissione della pianificazione ritiene che le preoccupazioni sollevate dalla mozione siano condivisibili, seppur la tempistica risulti prematura come anche la proposta di adottare immediatamente una regolamentazione specifica inerente alle residenze secondarie, quando non è ancora dato di conoscere con esattezza essenza ed entità della problematica evocata sul suolo comunale.

In virtù delle motivazioni e giustificazioni sopra addotte la mozione datata 12 novembre 2005 non può trovare applicazione pratica così come proposta.

* * * * *

Per le considerazioni esposte questa Commissione della Pianificazione del Territorio della Città di Lugano invita codesto onorando Consesso a voler

r i s o l v e r e

Il Municipio di Lugano è invitato ad effettuare un'indagine quartiere per quartiere e con rapporto alla conformazione del territorio (aree collinari e con vista, zone pregiate e più ricercate) del fenomeno delle residenze secondarie e la sua evoluzione nel tempo, in vista dell'intenzione del Consiglio federale di abrogare la Lex Koller sostituendola con misure pianificatorie adeguate.

Per la Commissione della
Pianificazione del Territorio
Roberto Badaracco, relatore
Angelo Tarchini
Nenad Stojanovic
Giancarlo Re
Gianfranco Castiglioni
Thomas Arn
Franco Molinari
Giordano Macchi
Flavio Ortelli
Angelo Jelmini