



DI COSA PARLIAMO QUANDO PARLIAMO DI RESIDENZE SECONDARIE?

Lorenzo Cedro

Ufficio di statistica (Ustat)

L'esito della votazione sull'iniziativa popolare "Basta con la costruzione sfrenata di abitazioni secondarie!", approvata dal popolo e dalla maggioranza dei cantoni, ha sollevato un gran polverone in tutta la Svizzera. Ha colto però nel segno la Consigliera federale e ministra dell'ambiente Doris Leuthard che, commentando il risultato della votazione e probabilmente nell'intento di mostrare le difficoltà che il legislatore dovrà affrontare nell'ambito della preparazione della legge di applicazione, ha detto che, fra le altre cose, bisognerà definire cosa si intenda per "residenza secondaria".

In effetti, esiste in primo luogo un problema squisitamente lessicale: nella traduzione in italiano, l'iniziativa popolare fa riferimento a "abitazioni secondarie", in francese e in tedesco i termini utilizzati sono rispettivamente "résidences secondaires" e "Zweitwohnungen". Per una volta è la traduzione italiano-tedesco la più vicina.

Vi è però un problema più importante e non è una questione di lana caprina. La definizione di "residenza secondaria" (da qui in poi si impiegherà questa espressione poiché più ricorrente nel dibattito), è intesa e utilizzata nel suo significato più diretto e semplice, che consiste nel contrapporlo a quello di "residenza primaria" e cioè del luogo dove una persona vive la maggior parte del suo tempo. Quando però si tratta di dare una definizione operativa ai termini, quando cioè si deve poter determinare se un certo edificio appartiene alla prima o alla seconda categoria, la definizione deve poter rispondere a domande precise del tipo: il rustico che si trova in zona non edificabile è una residenza secondaria? Gli appartamenti che Sawiris sta costruendo ad Andermatt sono residenze secondarie? Le abitazioni che un'impresa mette a disposizione dei suoi impiegati (in genere di preferenza ai quadri dirigenti) sono residenze secondarie? Le abitazioni che si affittano alla settimana o all'anno sono residenze secondarie? Gli apparthotel sono residenze secondarie?

Come si poteva prevedere, dopo l'approvazione dell'iniziativa popolare la problematica che nasce da queste domande ha avuto infine ampio risalto sulla stampa. Eppure parliamo di residen-

ze secondarie già da molti anni e un numero importante di pubblicazioni è sorto sull'argomento, a livello cantonale ma anche a quello federale. Tuttavia non sempre la definizione è stata al centro dell'attenzione. Ed è anche per questo che attualmente non disponiamo di una definizione neanche a livello cantonale.

Vale la pena ripercorrere, anche se in modo molto sommario, alcuni dei principali aspetti che hanno contraddistinto la storia di questo concetto: l'Ufficio federale di statistica (UST) ha dato una definizione di residenza secondaria già nel censimento del 1980, come riportato nel riquadro.

A partire dal censimento 1990 l'UST ha introdotto il concetto di "abitazione occupata permanentemente", alla cui base vi è la classificazione del domicilio delle persone in domicilio civile, quello dove la persona ha depositato il suo atto di origine e paga le tasse, e in domicilio economico, quello dove la persona abita la maggior parte del suo tempo. Il cambiamento più importante rispetto al passato consiste nel fatto che il nuovo termine che identifica le "residenze secondarie" è definito in antitesi alle "residenze primarie", cioè quelle occupate permanentemente (che si possono individuare facilmente in base al tipo di domicilio). Nasce così il termine "abitazioni occupate temporaneamente" che rimpiazza il precedente "residenze secondarie" senza però proporre una definizione chiara basata su requisiti specifici.

A partire dal 2010, la distinzione fra "abitazione occupata permanentemente" e "abitazione occupata temporaneamente" è stata trasferita al Registro federale degli edifici e delle abitazioni (RegBL).

A onor del merito dobbiamo però anche citare il documento "Abitazioni secondarie: guida alla pianificazione direttrice cantonale" pubblicato dall'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE)¹ nel 2010 nel quale vengono definite le residenze secondarie, ancorandole ad un altro tipo di definizione: quella di popolazione residente e non residente.

Occorre infine ricordare che la definizione di domicilio (inteso come "domicilio principale") è iscritta nel Codice civile. Il domicilio secondario però non è definito.

¹ <http://www.ave.admin.ch/dokumentation/publikationen/00018/00385/index.html?lang=fr>

Censimento federale della popolazione 1980	<p>Residenze secondarie</p> <p>Sono considerati residenze secondarie gli appartamenti occupati soltanto durante una parte dell'anno, che dispongono di una cucina o di una kitchenette. Fanno parte di questa categoria gli appartamenti di vacanze o di fine settimana, nei quali il proprietario alloggia personalmente o che cede in affitto per periodi più o meno lunghi, ma che non sono abitati in modo permanente e gli appartamenti che il proprietario non occupava al momento del censimento (p.es. appartamenti siti in montagna, in città o in campagna, oppure vuoti causa assenza del proprietario per motivi di salute o per soggiorni all'estero).</p>	
Censimento federale della popolazione 1990-2000	<p>Abitazioni occupate temporaneamente</p> <p>Per abitazioni occupate temporaneamente s'intendono tutte le abitazioni o case unifamiliari non utilizzate come abitazioni permanenti, segnatamente :</p> <ul style="list-style-type: none"> – abitazioni e case di vacanza o per il fine settimana, utilizzate dal proprietario stesso oppure date in affitto per periodi più o meno lunghi; – abitazioni in apparthotel che non prevedono servizi di stampo alberghiero; – abitazioni messe a disposizione da un'azienda ai propri dipendenti per un periodo limitato quadri, praticanti ecc.). <p>Nell'elaborazione dei dati censiti sono state inoltre inserite nell'elaborazione dei dati censiti sono state inoltre inserite nella categoria «occupate temporaneamente» tutte quelle abitazioni che nel quadro della rilevazione degli edifici e delle abitazioni sono state indicate tali da parte degli intervistati. Anche le abitazioni per le quali esisteva il nominativo del detentore senza che però vi fosse una relazione pertinente ad una specifica economia domestica (sulla base del censimento delle persone) sono state considerate come abitazioni occupate temporaneamente. Si suppone, infatti, che tali abitazioni siano affittate (sulla base del censimento delle persone) sono state considerate come abitazioni occupate temporaneamente. Si suppone, infatti, che tali abitazioni siano affittate</p>	<p>Abitazioni occupate</p> <p>Sono considerate abitazioni occupate tutte le abitazioni che risultano occupate permanentemente da un'economia domestica. Nel rilevare le abitazioni occupate, si deve tener presente che in Svizzera molte¹ persone hanno più di un domicilio. Per tale motivo il censimento della popolazione 2000 distingue tra domicilio economico e domicilio civile, distinzione operata già nel 1990:</p> <ul style="list-style-type: none"> – È considerato domicilio economico di una persona il Comune nel quale essa abita per la maggior parte della settimana, di cui utilizza le infrastrutture e da cui parte ogni giorno per recarsi al lavoro o a scuola. – È considerato domicilio civile di una persona il Comune nel quale essa ha depositato il suo atto d'origine, dove paga le imposte e dove esercita i diritti politici o, nel caso dei cittadini stranieri, il Comune che ha rilasciato i relativi permessi.
Registro federale degli edifici e delle abitazioni (REA)	<p>Abitazioni occupate temporaneamente</p> <p>le abitazioni secondarie, le abitazioni di vacanza, gli apparthotel senza servizi di tipo alberghiero e simili, in cui non vive alcuna persona o esclusivamente persone con domicilio secondario. Possono essere utilizzate dal proprietario stesso o affittate a ospiti per al massimo 3 mesi (settore paralberghiero).</p>	<p>Abitazioni occupate in modo permanente</p> <p>l'abitazione in cui vive almeno una persona con il domicilio principale nel Comune corrispondente.</p>
ARE ²	<p>Abitazioni secondarie</p> <p>Sono considerate abitazioni secondarie le abitazioni utilizzate da non residenti.</p> <p>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.</p>	<p>Abitazioni primarie</p> <p>Sono considerate abitazioni primarie o principali 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.</p>
ARE	<p>Non residenti</p> <p>Sono considerate non residenti le persone che nel Comune in oggetto non hanno il domicilio civile ai sensi dell'art. 23 CC.</p> <p>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 soggettive. 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</p>	<p>Residenti</p> <p>Quali residenti si intendono le persone che hanno nel Comune in oggetto il loro domicilio civile ai sensi dell'art. 23 CC.</p>
Franz Weber (promotore dell'iniziativa "Basta con la costruzione sfrenata di abitazioni secondarie!"), sito ³	<p>Abitazione secondaria</p> <p>Si indica come abitazione secondaria una seconda abitazione che durante l'anno viene utilizzata da persone private solo temporaneamente, per le vacanze.</p> <p>Non vengono considerate abitazioni secondarie: le abitazioni di vacanza sfruttate commercialmente (settore paralberghiero); esse vengono anche utilizzate più intensamente, in media 200 notti contro le 30-60 notti per anno delle abitazioni secondarie; domicili secondari per scopi di studio o di lavoro.</p>	

¹ Vi sono 7.123.292 persone con un solo domicilio e 164.000 circa con due. Il 2,3% della popolazione residente ha un secondo domicilio.

² <http://www.aren.admin.ch/dokumentation/publikationen/00018/00385/index.html?lang=fr>

³ <http://www.zweitwohnsininitiative.ch/>



Per tracciare un breve bilancio degli aspetti che entrano in gioco nella definizione di residenza secondaria, senza però entrare nel merito della questione, possiamo quindi riassumere le cose come segue:

- 1) Tipo di domicilio dell'occupante:
come visto, la definizione di residenza secondaria passa ovviamente dal tipo di domicilio dell'occupante o del proprietario. Nell'Ordinanza sul censimento federale della popolazione² sono definiti due tipi di domicilio: quello principale e quello secondario. Vi sono però alcune tipologie di abitanti che non sono necessariamente calcolate nelle statistiche ufficiali (ad esempio chi abita nel comune meno di 90 giorni all'anno). Ne consegue il fatto che non è possibile in linea di massima distinguere, fra un'abitazione vuota e una residenza secondaria non registrata. Ma questo è un altro problema.
- 2) Tipologia dell'edificio:
l'edificio deve essere esclusivamente o parzialmente abitativo.
- 3) Frequenza di utilizzazione:
il responsabile dell'iniziativa Franz Weber parla di residenze secondarie quando le abitazioni sono occupate solamente per 30-60 notti l'anno.
- 4) Tipo di proprietà:
la tipologia del tipo di proprietario (si tratta di un privato o di un'agenzia immobiliare) può rientrare nei termini della questione.
- 5) Zona edificabile:
in Ticino questo aspetto è importante per la presenza di 20.000 rustici che si trovano in zona non edificabile. L'azonamento edifica-

bile/non edificabile è quindi pertinente per sapere se i rustici rientrano o no nella definizione di residenze secondarie.

- 6) Data di inoltro della domanda di licenza edilizia:
è evidente che l'aspetto temporale sarà preso in considerazione dal legislatore. Le costruzioni già ultimate e le domande di costruzione inoltrate almeno fino alla fine del 2012, probabilmente non saranno prese in considerazione dalla legge che limiterà la costruzione delle residenze secondarie.

Vi è poi un altro aspetto che per certi versi è ancora più importante: quello della misurabilità. Per quanto il legislatore possa dare una definizione chiara di residenza secondaria, considerato che il tema è stato introdotto nella costituzione in termini quantitativi, ci si deve anche occupare della possibilità effettiva di misurare (nel caso concreto di contare) le residenze secondarie. Scartata l'ipotesi di procedere tramite una catalogazione, i Comuni, il Cantone o la Confederazione (in ordine decrescente di probabilità) si dovranno occupare del problema di sapere se le informazioni disponibili su supporto elettronico o cartaceo siano sufficienti per contare le abitazioni secondarie.

In realtà alcune informazioni anche se parziali esistono già. All'UST, nel 2000, è stata creata una banca dati federale degli edifici e delle abitazioni (REA) nella quale sono registrati molti dati utili. Con il censimento del 2010, dopo qualche difetto di gioventù, questa banca dati è diventata operativa e i suoi dati possono quindi essere utilizzati, offrendo il vantaggio di una base di riflessione e di quantificazione uniforme per tutto il Paese.

² Art.2 RS 431.112.1, Ordinanza sul censimento federale della popolazione