

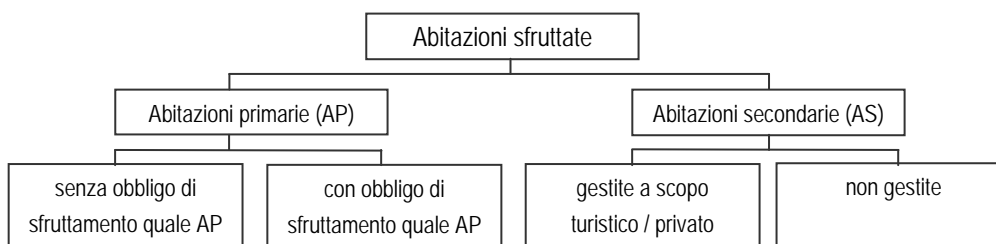
5.2.4 Abitazioni primarie e secondarie e alloggi turistici

A Premesse

Le abitazioni secondarie e gli alloggi turistici sono da anni un tema molto discusso nel Cantone dei Grigioni, per il quale il turismo è molto importante. Le abitazioni secondarie sono inoltre ripetutamente state oggetto di interventi in Gran Consiglio. Nella risposta dell'ottobre 2007 a quello che per ora è stato l'ultimo intervento, il Governo si è espresso a favore di una politica cantonale delle abitazioni secondarie sostenibile, che consideri il problema nel suo insieme e che tenga conto anche delle diverse esigenze locali e ha annunciato un relativo piano direttore cantonale.

Le abitazioni secondarie sono una parte significativa dell'alloggio turistico. Circa la metà dei pernottamenti nei Grigioni avviene in abitazioni secondarie. Il turismo è un elemento estremamente importante dell'economia grigionese. Circa un posto di lavoro su due nei Grigioni è direttamente o indirettamente legato al turismo. Nella discussione relativa alle abitazioni secondarie vanno perciò considerati anche temi quali l'alloggio turistico e il numero di pernottamenti. Nella discussione relativa alle abitazioni secondarie e all'alloggio turistico sono importanti la distinzione seguente e quindi le definizioni a essa associate:

"Definizioni"
vedi spiegazioni



A livello cantonale, la quota di abitazioni secondarie non gestite sul totale delle abitazioni secondarie è stimata intorno al 60 – 85 %. A questo proposito esistono importanti differenze da un comune all'altro e tra i singoli spazi turistici. Le abitazioni secondarie non gestite rappresentano fondamentalmente un notevole potenziale di alloggio. Una mobilitazione di questo potenziale è di grande importanza per il turismo nei Grigioni.

Finora, le abitazioni secondarie venivano rilevate ogni 10 anni con il censimento della popolazione. Per il periodo dopo il 2000 non esistono dati aggiornati e comparabili a livello cantonale. A seguito del nuovo metodo introdotto (censimento basato sui registri), in futuro il rilevamento differenziato tra abitazioni primarie e secondarie non avverrà più tramite il censimento della popolazione.

Nel 2000 i Grigioni disponevano di circa 48'000 abitazioni secondarie, con il 37,1% il tasso più elevato di abitazioni secondarie in Svizzera. Le abitazioni secondarie si trovano principalmente negli spazi turistici. Nello spazio rurale la loro quota si trova più o meno nella media cantonale. Nelle aree urbane essa è per contro nettamente inferiore. Tra il 1980 e il 2000 la quota di abitazioni secondarie è rimasta stabile sia a livello cantonale sia per quanto riguarda i singoli tipi di spazio. In termini assoluti ciò significa che delle circa 38'000 abitazioni realizzate tra il 1980 e il 2000, circa 14'000 sono abitazioni secondarie. Un'impennata dal 24 % al 37 % della quota di abitazioni secondarie si è avuta tra il 1970 e il 1980 e si suppone un aumento importante anche tra il 1960 e il 1970.

Il fatto che la quota di abitazioni secondarie sia rimasta stabile tra il 1980 e il 2000 va ricondotto tra l'altro alle misure per la gestione dello sviluppo di abitazioni

secondarie adottate dai comuni nel quadro della pianificazione locale, nonché alle basi a ciò associate.

"Misure", "basi"
vedi spiegazioni

	Abitazioni 1970			Abitazioni 1980			Abitazioni 2000		
	Totale	AS	Quota %	Totale	AS	Quota %	Totale	AS	Quota %
Grigioni	62'038	15'106	24.35%	91'707	33'862	36.92%	129'338	47'902	37.04%
Spazi/agglom. urbani	25'002	1'800	7.20%	32'309	3'273	10.13%	46'379	5'374	11.59%
Spazi turistici	24'087	9'866	40.96%	42'942	24'582	57.24%	61'650	34'643	56.19%
Spazi rurali	12'949	3'440	26.57%	16'456	6'007	36.50%	21'309	7'885	37.00%

Le abitazioni secondarie sono un importante fattore economico in particolare negli spazi turistici e rurali. I principali aspetti positivi sono:

- le abitazioni secondarie sono un segmento importante degli alloggi turistici e generano ca. 6 mio. di pernottamenti, ossia circa tanti quanti il settore alberghiero;
- gli utenti regolari di abitazioni secondarie forniscono un contributo allo sfruttamento di base dell'infrastruttura turistica in bassa stagione;
- la costruzione e la manutenzione di abitazioni secondarie contribuiscono all'occupazione nel settore edilizio, immobiliare e fiduciario, nonché nell'industria turistica, in particolare nelle aree periferiche dove la creazione di posti di lavoro è comunque molto limitata;
- occasionalmente, dopo il pensionamento i proprietari di abitazioni secondarie trasferiscono il loro domicilio civile, e quindi anche fiscale, nel comune in cui si trova la loro abitazione di vacanza;
- le abitazioni secondarie generano oggi un gettito fiscale di ca. 72 mio. di franchi (imposte sul reddito e sulla sostanza).

Alle abitazioni secondarie sono tuttavia associati anche svantaggi che riducono il valore aggiunto creato (distruzione di valore). Eccone alcuni:

- elevato consumo di territorio e compromissione dei siti caratteristici e del quadro paesaggistico;
- accesso più difficile (fino all'esclusione) al mercato dell'alloggio per la popolazione locale, a causa dell'aumento del prezzo dei terreni;
- spese elevate per i comuni a seguito della necessità di potenziare le infrastrutture per far fronte a punte di occupazione durante poche settimane all'anno;
- concorrenza al settore alberghiero per quanto riguarda le possibilità di alloggio;
- perdita di attrattiva della località turistica a causa delle persiane chiuse per mesi e della sostanza edilizia non rinnovata / invecchiata delle abitazioni secondarie.

L'equilibrio tra conseguenze positive e negative delle abitazioni di vacanza va costantemente verificato e garantito. Nei Grigioni la situazione territoriale è molto diversificata e necessita di una considerazione specifica. Per uno sviluppo economico positivo e a lungo termine e una politica d'assetto del territorio sostenibile sono necessarie misure coordinate. Vi è necessità di agire principalmente per ciò che riguarda i punti seguenti:

- Creare un'analisi attuale in rapporto alle abitazioni primarie e secondarie, queste ultime suddivise tra abitazioni gestite e non gestite; osservare gli sviluppi.
- A causa dell'elevata richiesta di abitazioni secondarie, in determinati centri turistici e nei rispettivi comuni limitrofi i prezzi delle abitazioni primarie hanno raggiunto livelli difficilmente sostenibili o insostenibili per la popolazione indigena. Mancano spazi abitativi a prezzi convenienti per la popolazione locale (abitazioni

in locazione e di proprietà).

- Promuovere una migliore occupazione delle abitazioni secondarie attuali, rinnovo della sostanza edilizia / riattazione / maggiore occupazione / intermediazione da parte di offerenti professionisti.
- Dirigere la prassi d'autorizzazione di nuove abitazioni secondarie in modo tale da non ripetere gli "errori" del passato.

"garanzia dei
diritti acquisiti"
vedi spiegazioni

B Idee direttrici

■ Obiettivi

- a) Consolidamento dell'economia turistica locale (sviluppo sostenibile).
- b) Aumento dell'offerta di abitazioni primarie economicamente vantaggiose.
- c) Controllo dello sviluppo delle abitazioni secondarie e migliore sfruttamento del loro effettivo.

"obiettivi" vedi
spiegazioni

■ Orientamento strategico

Freno alle abitazioni secondarie non gestite

La costruzione di nuove abitazioni secondarie non gestite in zone edificabili esistenti viene frenata. In caso di nuovi azzonamenti si garantisce che non sorgano nuove abitazioni secondarie non gestite o che ne sorgano in misura contenuta.

Creazione di spazi abitativi per indigeni

Nei principali centri turistici, nonché in altri comuni nei quali gli indigeni vengono allontanati dal mercato dell'alloggio a causa della richiesta di abitazioni secondarie da parte di forestieri facoltosi, tramite misure promozionali dei comuni viene aumentata l'offerta di spazi abitativi economici per i residenti.

Mirare a soluzioni rispettose delle peculiarità e della dinamica di uno spazio turistico e osservare l'evoluzione

"spazio turistico"
vedi spiegazioni

- Il Cantone stabilisce i requisiti per le pianificazioni delle regioni e dei comuni e sostiene entrambi con un insieme di strumenti e con progetti pilota. Negli spazi turistici, il Cantone definisce i comuni che devono adottare misure a livello di pianificazione locale (vedi capitolo E):
 - a) centri turistici principali con comuni circostanti in spazi turistici
 - b) principali comuni degli altri spazi turistici
 - c) comuni nei quali vi è una pressione nel settore delle abitazioni primarie e secondarie causata dallo spostamento da altri comuni.
- In base a un'analisi, le regioni definiscono negli spazi turistici altri comuni che devono adottare misure a livello di pianificazione locale. Esse definiscono inoltre i comuni nei quali viene osservata l'evoluzione delle abitazioni secondarie (status di osservatore). Nell'ambito dell'analisi, le regioni possono esonerare dall'obbligo di agire i comuni che il Cantone ha sottoposto a tale obbligo, se ciò risulta opportuno in considerazione dell'analisi turistica specifica della regione. Le regioni attuano le idee direttrici del Piano direttore cantonale.
- Le regioni stabiliscono a quali condizioni i comuni "sotto osservazione" devono adottare misure a livello di pianificazione locale.
- Un monitoraggio crea basi affidabili per osservare l'evoluzione e per verificare il raggiungimento degli obiettivi.

Mirare a uno sviluppo economico sostenibile a lungo termine

Le relazioni nel settore delle abitazioni primarie e secondarie e degli alloggi turistici sono complesse. È perciò importante che negli spazi turistici e nei comuni venga elaborato con la necessaria accortezza un equilibrato assortimento di misure a favore di uno sviluppo economico a lungo termine. Il Cantone sostiene con progetti pilota l'elaborazione di relativi pacchetti di misure in spazi turistici dalle caratteristiche diverse.

■ Principi**Ridurre al 30 – 50 % dell'attuale crescita annua il numero di abitazioni secondarie non gestite**

Per controllare lo sviluppo di nuove abitazioni secondarie non gestite vengono formulati i seguenti obiettivi:

- La crescita annua di AS non gestite per spazio turistico viene limitata al 30 – 50 % delle AS non gestite sorte in media negli ultimi 5 – 10 anni.
- Il valore concreto (tra il 30 e il 50 %) per spazio turistico viene determinato e fissato dalle regioni, così come compito delle regioni è anche la distribuzione del valore globale corrispondente tra i singoli comuni che devono adottare misure nella pianificazione locale. Le regioni hanno la possibilità di tenere conto di particolarità specifiche dello spazio turistico e del comune. Queste particolarità vengono indicate nel piano direttore regionale per l'approvazione da parte del Governo, qualora l'obiettivo superi il valore del 30 % dello sviluppo attuale di AS non gestite.
- Per i comuni che hanno già introdotto contingenti o altre misure, ci si riferisce a una situazione di partenza corrispondente all'evoluzione di abitazioni secondarie non gestite che si sarebbe probabilmente avuta senza contingenti o altre misure.
- Il piano direttore regionale può prevedere la possibilità per i comuni di esonerare dall'obbligo del contingentamento le abitazioni secondarie non gestite che, nell'ambito di un progetto, sono comprovatamente necessarie per il finanziamento (trasversale) di progetti di alloggio turistico o di progetti per spazi abitativi primari a prezzi vantaggiosi, se le abitazioni secondarie non gestite sono presenti in misura contenuta e se i contingenti annui non sono sufficienti a questo scopo. Il presupposto è costituito dal fatto che si tratti di progetti di particolare importanza regionale e che i comuni svolgano a questo scopo una pianificazione delle utilizzazioni specifica per il progetto. I criteri per la particolare importanza regionale sono definiti nel piano direttore regionale.
- I comuni riprendono nella propria pianificazione locale il contingente loro attribuito dalla regione ed emanano le disposizioni complementari necessarie per l'attuazione. Se e nella misura in cui i comuni dispongono già di normative in tal senso, le adeguano alla pianificazione direttrice regionale.
- Delimitando nuove zone edificabili nella pianificazione locale si garantisce che in esse sorgano abitazioni primarie e abitazioni secondarie gestite. In presenza di particolarità specifiche dello spazio turistico e del comune, il piano direttore regionale può prevedere che i comuni possano ammettere in misura contenuta anche abitazioni secondarie non gestite.

"particolarità
specifiche dello
spazio turistico e
del comune" vedi
spiegazioni

"contingenti /
misure già
introdotti" vedi
spiegazioni

"particolare
importanza
regionale" vedi
spiegazioni

"in misura
contenuta" vedi
spiegazioni

"abitazioni
primarie di
diritto
previgente" vedi
spiegazioni

Considerare gli effetti sulle "abitazioni primarie di diritto previgente" esistenti

Le misure nel settore delle abitazioni secondarie possono avere effetti sulle abitazioni primarie esistenti (effetto di trasferimento all'interno della località). A seconda della località, la pressione sulle cosiddette abitazioni primarie di diritto

previgente che spinge verso una modifica dell'utilizzazione può essere molto forte. Di ciò si deve tenere conto nella determinazione degli obiettivi e delle misure. L'insieme di strumenti comprende misure a livello di pianificazione locale miranti a gestire questa pressione. Nella determinazione delle relative misure si bada affinché l'auspicato rinnovo dell'insediamento non ne soffra.

Le regioni provvedono all'analisi differenziata per i singoli spazi, alla formulazione degli obiettivi e alla determinazione delle misure

Le misure adottate senza coordinamento e armonizzazione con i vicini all'interno di uno spazio turistico esplicano effetti inferiori e portano a un effetto di "fuga". La regione provvede alla pianificazione e al coordinamento sovralocali e li definisce in modo vincolante. Il piano direttore regionale soddisfa i seguenti requisiti minimi:

In una prima fase si effettua un'analisi che tenga conto almeno dei punti seguenti:

- determinazione dell'effettivo di abitazioni, con distinzione tra abitazioni primarie e secondarie
- determinazione delle abitazioni secondarie, con distinzione tra abitazioni gestite e non gestite
- offerta di letti nel settore alberghiero
- tavola sinottica del territorio urbanizzato diviso per categoria di utilizzazione e stato di edificazione
- tavola sinottica delle misure già adottate nei comuni
- considerazione delle prospettive demografiche
- tavola sinottica e contenuto delle linee guida turistiche / delle attese di sviluppo già presenti nello spazio turistico.

In una seconda fase vengono stabiliti in modo vincolante gli obiettivi per lo sviluppo territoriale, con differenziazione tra spazi turistici (p.es. orientamento e valori di riferimento relativamente all'offerta di alloggi turistici, gestione delle riserve di zona edificabile esistenti, definizione delle aree / dei territori strategicamente più importanti per l'alloggio e le infrastrutture turistiche).

In una terza fase vengono stabilite le misure comunali e sovracomunali per raggiungere questi obiettivi. Le regioni definiscono eventuali altri comuni che devono adottare misure a livello di pianificazione locale e stabiliscono a quali condizioni i comuni "sotto osservazione" debbano in un secondo momento adottare delle misure.

Attuazione su misura da parte dei comuni interessati

Nel rispetto degli obiettivi vincolanti all'interno dello spazio turistico e in accordo con i comuni vicini, i comuni stabiliscono i propri obiettivi e le proprie strategie in materia di politica delle abitazioni secondarie in considerazione delle basi disponibili (sviluppo demografico, prezzi dei terreni e degli immobili, struttura economica, attività edilizia, ecc.) ed emanano, anzitutto nel quadro della pianificazione locale, le necessarie misure ad hoc. Se necessario, adottano provvedimenti per creare spazi abitativi a prezzi convenienti per la popolazione locale. Nel rapporto a destinazione dell'autorità preposta all'approvazione (art. 47 OPT) i comuni illustrano gli obiettivi, le strategie e le misure.

Monitoraggio e controllo del raggiungimento degli obiettivi da parte di comuni e regioni

"coordinato a livello sovralocale nella pianificazione direttrice" vedi spiegazioni

"tavola sinottica" vedi spiegazioni

"obiettivi vincolanti" vedi spiegazioni

"Art. 47 OPT" vedi spiegazioni

Lo sviluppo delle abitazioni secondarie viene tenuto sotto osservazione, in particolare distinguendo tra abitazioni gestite e non gestite. I comuni aggiornano annualmente i dati rilevati nell'ambito dell'analisi regionale e informano la regione, che controlla periodicamente il raggiungimento degli obiettivi. Essa fissa nel piano direttore regionale il periodo di rilevamento. Nel corso della primavera, la regione trasmette al Cantone la documentazione contenente i dati dell'anno precedente.

Resort / residenze turistiche con abitazioni secondarie gestite

La realizzazione di resort / residenze turistiche con abitazioni secondarie gestite corrisponde di principio agli obiettivi del piano direttore. A seconda dell'offerta a cui si mira, viene dato un peso differente ai requisiti naturalistici e infrastrutturali.

Requisiti naturalistici

- elevata attrattiva paesaggistica; i resort necessitano di elevate qualità paesaggistiche e sfruttano il capitale naturale "bel paesaggio"
- idoneità del terreno edificabile per quanto riguarda altitudine, clima, esposizione, geologia

Requisiti infrastrutturali

- buona raggiungibilità d'estate e d'inverno
- posizione in prossimità di un centro turistico principale o di un altro centro
- svariate possibilità di attività di svago d'estate e d'inverno
- infrastrutture esistenti o possibilità di costruire le necessarie infrastrutture con un buon rapporto costi-benefici

Requisiti istituzionali

- terreno disponibile nella misura necessaria
- ubicazione all'interno dell'insediamento esistente o nelle vicinanze, altrimenti comprova della necessità di un'ubicazione che esula dall'ambito locale
- assenza di motivi di esclusione per la creazione di una nuova zona edificabile e delle infrastrutture di urbanizzazione

Requisiti riferiti al progetto:

- accurato inserimento nel sito caratteristico e nel quadro paesaggistico
- buona strutturazione architettonica del complesso
- soddisfazione delle norme e degli standard attuali
- le spese per la costruzione e l'esercizio dell'infrastruttura di urbanizzazione del resort sono a carico di chi le provoca, sono tuttavia possibili sussidi dell'ente pubblico per la costruzione dell'infrastruttura di urbanizzazione.

"resort /
residenze
turistiche" vedi
spiegazioni

"raggiungibilità",
"attività di
svago" vedi
spiegazioni

"motivi di
esclusione" vedi
spiegazioni

"norme e
standard attuali"
vedi spiegazioni

C Ambiti di responsabilità

In virtù dell'art. 17 LPTC, le regioni elaborano entro il 2011 la pianificazione direttrice regionale in collaborazione con i comuni. Gli obiettivi e i principi indicati nelle idee direttrici vengono tenuti in considerazione ai sensi di requisiti minimi. Le regioni sono responsabili per il monitoraggio e il controllo del raggiungimento degli obiettivi a livello regionale.

Responsabili: corporazioni regionali

Nel quadro della pianificazione locale, entro metà 2013, i comuni indicati nel capitolo E (oggetti), nonché eventuali altri comuni designati dalla regione emanano norme per controllare la costruzione di abitazioni secondarie ai sensi degli obiettivi e dei principi della pianificazione direttrice. Possono emanare norme in tal senso

indipendentemente dall'esistenza della pianificazione direttrice regionale; in questo caso devono, se necessario, adeguarle alla pianificazione direttrice regionale entro metà 2013. Ogni volta che ciò è possibile ricorrono a strumenti dell'insieme di strumenti messo a disposizione. I singoli strumenti possono essere impiegati secondo combinazioni diverse, a seconda della problematica e degli obiettivi specifici. Nel rapporto secondo l'art. 47 OPT viene illustrato come la pianificazione locale sia conciliabile con i principi del piano direttore e come sia coordinata con eventuali misure di diritto tributario o di altra natura. I comuni attuano immediatamente le direttive per le abitazioni secondarie non gestite in caso di nuovi azzonamenti, nonché i provvedimenti per la creazione di spazi abitativi a prezzi convenienti per la popolazione locale.

Responsabili: comuni

Il Cantone sostiene i comuni seguendoli nel quadro della pianificazione locale e mettendo loro a disposizione un insieme di strumenti. Questo insieme di strumenti viene riesaminato e aggiornato periodicamente.

Responsabile: UST-GR

Viene allestita una semplice scheda per l'analisi relativa alle abitazioni primarie e secondarie, con distinzione tra gestite e non gestite. Questa scheda viene messa a disposizione delle regioni e dei comuni per l'analisi e per il monitoraggio.

Responsabile: UST-GR

Se un comune che nel Piano direttore cantonale è stato sottoposto all'obbligo di agire viene esonerato da tale obbligo nell'ambito dell'approvazione della pianificazione direttrice regionale, il Piano direttore cantonale (elenco degli oggetti, capitolo E) viene aggiornato di conseguenza. Questo aggiornamento viene trasmesso per conoscenza alla Confederazione nell'ambito della procedura di approvazione di adeguamenti del piano direttore.

Responsabili: DEPS/UST-GR

Il Cantone sostiene con progetti pilota l'elaborazione di equilibrati assortimenti di misure a favore di uno sviluppo economico sostenibile a lungo termine in differenti spazi turistici. Questi progetti pilota vengono conclusi entro il 2010 e fungono da base per l'analisi regionale.

Responsabili: UST-GR/UET

Se l'ubicazione per un resort / residenza turistica soddisfa i requisiti del piano direttore, in particolare i requisiti relativi all'area dell'insediamento (nell'insediamento stesso o nelle vicinanze), l'ubicazione viene stabilita nel quadro della pianificazione delle utilizzazioni. La regione valuta l'adempimento dei requisiti (in particolare di quelli infrastrutturali) riguardo a un'ubicazione potenziale (concreta) e informa il Cantone in merito alla propria valutazione. Se un'ubicazione non si trova nell'insediamento esistente o nelle sue vicinanze, essa viene stabilita nel quadro dei piani direttori regionali secondo i requisiti di qualità di pianificazione territoriale (inserimento nella regione, bisogno, valutazione dell'ubicazione, rispetto della qualità del territorio, ecc.). Requisiti e obiettivi complementari relativi ai resort possono venire ancorati nel concetto regionale di sviluppo dell'insediamento.

Responsabili: corporazioni regionali / comuni

Se un comune indicato nel capitolo E (oggetti) o un altro comune designato dalla regione non adempie alla pianificazione direttrice entro metà 2013 oppure lo fa in

modo insufficiente, il Governo si riserva la facoltà di emanare un ordinamento sostitutivo.

Responsabile: Governo

D Spiegazioni ed ulteriori informazioni

- **Definizioni:** le definizioni seguenti sono importanti per capire il piano direttore e l'insieme di strumenti. In entrambi i documenti vengono utilizzate le medesime definizioni. Le definizioni nell'insieme di strumenti sono un po' più dettagliate (note a piè di pagina quale precisazione).
- **Abitazioni primarie:** sono considerate abitazioni primarie (chiamate anche abitazioni principali) le abitazioni che vengono effettivamente utilizzate da persone residenti nel luogo.
- **Abitazioni secondarie (AS):** sono considerate abitazioni secondarie le abitazioni che vengono effettivamente utilizzate da persone non residenti nel luogo. Tutte le persone diverse dai residenti nel luogo sono considerate non residenti nel luogo. Sono considerate residenti nel luogo le persone che hanno il loro domicilio civile ai sensi dell'art. 23 CC nel comune in questione (vedi sopra), nonché le persone attive in questo comune.
- **Quota di abitazioni secondarie:** percentuale delle abitazioni secondarie sull'effettivo totale di abitazioni (incl. abitazioni vuote).
- **Abitazioni primarie con obbligo di utilizzazione** sono abitazioni che a seguito di una prescrizione legale o di una condizione corrispondente contenuta in una licenza edilizia devono essere utilizzate da persone residenti nel luogo o da persone attive nel comune. Sono considerate residenti nel luogo le persone che hanno il loro domicilio civile ai sensi dell'art. 23 CC nel comune in questione, nonché le persone attive in questo comune. Queste ultime sono persone che si trattengono nel comune in questione per lavoro o per motivi di formazione e che dispongono di un'autorizzazione di soggiorno. Secondo gli art. 23 segg. CC il domicilio di una persona è nel luogo dove essa dimora con l'intenzione di stabilirvisi durevolmente. Nessuno può avere contemporaneamente il domicilio in più luoghi. Una volta stabilito, il domicilio di una persona continua a sussistere fino a che essa non ne abbia acquistato un altro. Qualora una persona si intrattenga regolarmente in due o più luoghi, è determinante il luogo con il quale ha i legami più stretti e nel quale si trova il centro dei suoi interessi di vita. Quest'ultimo si determina sulla base dell'insieme delle circostanze oggettive esterne dalle quali sono riconoscibili gli interessi di vita e non sulla base dei desideri e delle aspettative soggettive. Tra gli interessi oggettivi rientrano in particolare i legami familiari e le relazioni sociali con uno dei luoghi, le condizioni abitative, nonché il soggiorno effettivo. L'annuncio e il deposito dei propri atti, l'autorizzazione di acquisto secondo la Lex Koller e simili costituiscono certamente degli indizi, ma non sono decisivi per determinare il centro degli interessi di vita (cfr. insieme di strumenti a pag. 11, diverse DTF). Per agevolare il compito ai comuni, l'onere della prova relativo al centro dei propri interessi incombe ai proprietari o agli utenti delle abitazioni primarie (cfr. definizioni e modello che si trova tra gli strumenti).
- **abitazioni secondarie gestite / non gestite:** la definizione di abitazioni secondarie "gestite" e "non gestite" si fonda indirettamente sulla coppia letti "caldi" e "freddi". È stato scelto il concetto di "prova della gestione commerciale" poiché questo concetto può venire associato alla licenza edilizia e a un'iscrizione nel registro fondiario (atto unico) e poiché la "possibilità di prenotare" è relativamente facile da dimostrare. È stato abbandonato il legame tra il concetto di "gestione" e un numero di pernottamenti (p.es. 100 / anno), siccome ciò sarebbe difficilmente verificabile da parte del comune, a meno che l'onere della prova non venisse accollato ai proprietari (p.es. modello Zermatt).

Si differenzia tra abitazioni secondarie gestite da strutture turistiche e da privati.

- Sono considerate **abitazioni secondarie gestite da strutture turistiche** le abitazioni che, a prescindere da un utilizzo minimo proprio definito a priori, sono esclusivamente e permanentemente messe a disposizione di un'organizzazione di vendita commerciale, di un sistema di prenotazione di un'organizzazione turistica o di un'altra struttura adeguata per l'utilizzo a scopi turistici commerciali (settore paralberghiero/abitazioni di vacanza). L'occupazione deve avvenire nei periodi usuali per il settore alberghiero. Unità abitative cedute a ospiti per un uso a lungo termine non sono considerate gestite. Per garantire questo utilizzo, all'inizio dell'utilizzo vanno presentati all'autorità edilizia i relativi contratti con le organizzazioni e le strutture menzionate (condizione posta nella licenza edilizia).
- Sono considerate **abitazioni secondarie gestite da privati** le abitazioni secondarie che appartengono a persone residenti nel luogo, le quali le gestiscono autonomamente per scopi turistici. Vengono riconosciute quali abitazioni secondarie gestite da privati anche le abitazioni secondarie che appartengono a persone non residenti nel luogo, se è ugualmente garantito l'obiettivo dell'occupazione massima delle abitazioni secondarie (promuovere letti caldi / evitare letti freddi). Unità abitative cedute a ospiti per un uso a lungo termine non sono in nessun caso considerate gestite da privati.
- **Misure dei comuni:** per controllare lo sviluppo delle abitazioni secondarie sono ipotizzabili diverse misure. Il tipo di misura dipende dalla situazione di partenza concreta nel comune (effettivo di abitazioni secondarie, richiesta, ecc.) e dagli effetti auspicati. Gli strumenti a disposizione prevedono cinque tipi di misure:
 - Misure strategiche: modifica dell'azzoneamento / azzoneamento strategico; modifica dell'azzoneamento / azzoneamento riferiti a un progetto; politica del terreno edificabile attiva; sostegno alla costruzione di spazi abitativi a prezzi convenienti per la popolazione residente.
 - Promozione delle abitazioni primarie: regolazione della quota di abitazioni; zona per la popolazione residente.
 - Sostegno agli esercizi ricettivi e alle AS gestite: zona per AS gestite, soluzione speciale per alberghi ed esercizi simili; agevolazione di utilizzazione per alberghi ed esercizi ricettivi; incentivi alla gestione di AS; Lex Koller.
 - Controllo delle abitazioni secondarie: contingentamento (semplice, differenziato, con tassa d'incentivazione, con incanto pubblico); tetto massimo; zone con divieto di AS non gestite.
 - Tributi: tassa d'incentivazione; imposta sulle abitazioni secondarie.
 - Gestione della pressione sulle abitazioni primarie tramite misure per controllare le abitazioni secondarie.
- **Basi (selezione):**
 - Credit Suisse Economic Research, Spotlight: abitazioni secondarie e abitazioni di vacanza in Svizzera, novembre 2005
 - Raum und Umwelt VLP-ASPAN, Heidi Haag: Massgeschneiderte Lösungen im Zweitwohnungsbau, gennaio 2006
 - Zweitwohnungsbau im Kanton Graubünden, Studie zur Regelung der Zweitwohnungen, Ufficio per lo sviluppo del territorio dei Grigioni (UST-GR), dicembre 1997
 - Neue Wege in der Zweitwohnungspolitik, Forum economico dei Grigioni, settembre 2006
 - Bevölkerungsperspektive Graubünden 2006 bis 2030, Wüest & Partner AG (su incarico dell'UST-GR)
 - Immobilienmonitoring, Wüest & Partner, UST Geostat/swisstopo
 - Rating der Gemeinden, Wüest & Partner, UST Geostat/swisstopo
 - dati statistici dal censimento popolare, statistica delle costruzioni, ecc., dell'Ufficio federale di statistica (UST)

- Ferienresorts – Nachhaltigkeit und Anforderungen an die Raumplanung, Rütter + Partner / Arcalpin / Università di Berna, su incarico dell'ARE, novembre 2008
- Abitazioni secondarie, Guida alla pianificazione direttrice cantonale, ARE, bozza dell'aprile 2009

- **Obiettivi:**

- **Consolidamento dell'economia turistica locale:** il paesaggio è considerato "capitale naturale" del turismo. Ciò non basta tuttavia per lo sviluppo di una destinazione turistica. Quale "motore" sono altresì importanti il "nucleo commerciale" o l'"economia turistica locale" di una destinazione. Si tratta qui del settore alberghiero, degli impianti di risalita, del commercio, delle possibilità di fare acquisti, ecc. Quanto più sono interessanti i servizi e le infrastrutture offerti da questo nucleo, tanto più interessante risulta essere la destinazione turistica. Anche i proprietari di abitazioni secondarie cercano destinazioni turistiche interessanti e sono disposti a pagare prezzi sensibilmente più elevati per un'ubicazione interessante (con vita turistica intatta = nucleo commerciale). Se si osservano le tendenze di sviluppo di diverse destinazioni grigionesi, si constata che queste si trovano oggi sul confine tra un "abbandono del turismo commerciale" (concentrazione su abitazioni secondarie) e la "rivitalizzazione delle attività commerciali della destinazione" (aumento dell'occupazione dei letti offerti, costruzione e insediamento di nuovi alberghi / forme ibride di alloggio). Da una prospettiva orientata alla creazione di valore aggiunto, a lungo termine la rivitalizzazione rappresenta la variante più interessante.
- **Aumento dell'offerta di abitazioni primarie economicamente vantaggiose:** in alcune aree dei Grigioni, l'elevata richiesta di abitazioni secondarie ha spinto i prezzi degli immobili (acquisto e locazione) a un livello tale da escludere dal mercato la popolazione locale. Adottando misure a livello di legge edilizia è possibile suddividere il mercato fondiario (mercato per abitazioni primarie e mercato per abitazioni secondarie). Per controllare lo sviluppo delle abitazioni secondarie possono inoltre venire riscossi tributi da utilizzare per la creazione di abitazioni primarie. I comuni possono partecipare attivamente al mercato fondiario per ampliare l'offerta di abitazioni primarie a prezzi convenienti.
- **Controllo dello sviluppo delle abitazioni secondarie / migliore sfruttamento del loro effettivo:** le abitazioni secondarie non sfruttate rappresentano un enorme potenziale per generare pernottamenti. In futuro le abitazioni secondarie andranno sfruttate meglio e messe maggiormente al servizio dell'economia turistica locale. Si devono perciò creare in misura maggiore "abitazioni secondarie gestite", anche rendendo prenotabili le abitazioni secondarie già esistenti. Per sostenere questo obiettivo, nel piano direttore vengono definiti direzione di marcia e parametri indicativi.
- **Spazio turistico:** nel Piano direttore cantonale gli spazi turistici sono stati descritti e rappresentati come tipo di spazio. Gli spazi turistici sono spazi funzionali, caratterizzati da una vasta e diversificata offerta di alloggio e infrastrutture. Questi si distinguono in base alla domanda e alle funzioni da considerare (dimensione degli alloggi, impianti turistici, ecc.). Ad esempio per quanto riguarda il tema delle abitazioni secondarie vi sono in primo piano l'alloggio turistico e gli effetti territoriali a ciò associati, inclusi eventuali effetti di trasferimento e di allontanamento. Indicazione particolare: a causa della topografia e della situazione territoriale in rapporto alle abitazioni secondarie e agli alloggi turistici, non si attendono effetti di fuga da Arosa verso il confinante spazio turistico Lenzerheide – Valbella e viceversa. Lo stesso vale per Samnaun e Scuol. Questi spazi turistici e questi comuni vengono perciò indicati separatamente nell'elenco degli oggetti.
- **Particolarità specifiche dello spazio turistico e del comune:** i presupposti per le "particolarità specifiche dello spazio turistico e del comune", nonché il relativo contenuto concreto vanno definiti più in dettaglio dalle regioni e segnalati dai comuni nella pianificazione delle utilizzazioni (rapporto secondo l'art. 47 OPT). Il riferimento è costituito dagli obiettivi del Piano direttore

cantonale. Le particolarità devono essere motivate dagli eventi e dalle strutture dello spazio turistico in questione e dei relativi comuni, nonché rientrare nell'interesse di uno sviluppo economico sostenibile a lungo termine, come p.es.:

- abitazioni secondarie non gestite comprovatamente necessarie per il finanziamento trasversale di abitazioni secondarie gestite o di alberghi.
- abitazioni secondarie non gestite comprovatamente necessarie in relazione alla creazione di spazi abitativi a prezzi convenienti per la popolazione locale.
- esistenza di una particolare struttura d'alloggio, vuoi perché per tradizione nel luogo non è attivo il settore alberghiero, oppure perché per tradizione questo settore è associato a una funzione particolare del luogo (p.es. luogo di tappa lungo un asse di transito storico), oppure perché già oggi la quota di abitazioni secondarie gestite sul totale delle abitazioni secondarie è particolarmente elevata, oppure perché esiste un settore alberghiero molto marcato e forte.
- l'effettivo di abitazioni secondarie è già stato rinnovato / risanato e il comune può dimostrare di aver intrapreso degli sforzi per migliorare la gestione delle abitazioni secondarie.

Non è intesa la mera creazione di commesse per l'edilizia allo scopo di ridurre gli effetti dell'adeguamento strutturale.

- **Contingenti / misure già introdotti:** se i comuni che hanno già optato per dei contingenti venissero trattati come quelli che non dispongono ancora di norme in tal senso, i primi verrebbero ugualmente "puniti" per le misure già adottate. Ciò non sarebbe sensato. Per questi comuni si deve perciò considerare un parametro indicativo che corrisponde a un terzo dello sviluppo che si sarebbe avuto qualora non fossero stati adottati contingenti.
- **Particolare importanza regionale:** i presupposti per la "particolare importanza regionale", nonché il relativo contenuto concreto vanno definiti più in dettaglio dalle regioni e segnalati dai comuni nella pianificazione delle utilizzazioni riferita al progetto (rapporto secondo l'art. 47 OPT). Il riferimento è costituito dagli obiettivi del Piano direttore cantonale. I progetti in questione devono dare origine a impulsi di sviluppo nella regione o almeno nello spazio turistico; cosa vada inteso con ciò viene stabilito nel piano direttore regionale.
- **Misura contenuta:** al massimo il 30 % dell'entità di utilizzazione realizzabile nella rispettiva zona.
- **Abitazioni di diritto previgente:** sono considerate tali tutte le abitazioni primarie e secondarie legalmente costruite nel comune in questione, prima dell'emanazione di prescrizioni relative alla pianificazione delle utilizzazioni per la promozione della costruzione di abitazioni primarie e/o per la limitazione della costruzione di abitazioni secondarie, che non sono soggette all'obbligo di fungere da abitazione primaria (definizione = abitazioni primarie senza obbligo di utilizzazione). Si tratta della maggior parte delle abitazioni nei Grigioni. Nelle attuali norme comunali e regionali, questa categoria di abitazioni è esclusa dall'obbligo della quota di abitazioni primarie e dall'obbligo di contingentamento. La "pressione" sulle abitazioni di diritto previgente (vendita e modifica della destinazione in abitazioni secondarie) menzionata nelle idee direttrici è particolarmente forte in centri turistici attrattivi, poiché in quei luoghi esiste una grande domanda di abitazioni secondarie. Nell'insieme di strumenti sono indicate diverse misure, con relativi vantaggi e svantaggi, per contenere questa pressione. Sono particolarmente raccomandate due norme da inserire nella legge edilizia (vedi anche insieme di strumenti):
 - i provvedimenti edilizi ad abitazioni di diritto previgente che superano un'entità da definire in dettaglio (p.es. una determinata percentuale del valore attuale) danno origine a un assoggettamento alle prescrizioni emanate per le nuove costruzioni (p.es. alla norma concernente la quota di abitazioni primarie, al contingentamento, alla tassa d'incentivazione o a una combinazione di queste misure)

- introduzione di una tassa sulle abitazioni secondarie per abitazioni secondarie nuove e per quelle di diritto previgente.

Queste misure non devono intaccare la garanzia della proprietà acquisita e non devono rendere oltremodo difficoltoso l'auspicato rinnovo dell'insediamento.

- **Coordinato a livello sovralocale nella pianificazione direttrice:** il concetto di "sovralocale" si basa sull'art. 3 cpv. 2 della legge cantonale sulla pianificazione territoriale. Nella maggior parte dei casi sono sensati il coordinamento materiale e formale sovralocale, nonché la sua determinazione vincolante nel piano direttore regionale. Nel Cantone vi sono tuttavia anche situazioni territoriali nelle quali la regione può assumere un ruolo meno determinante. Ad esempio è poco sensato coinvolgere la regione in situazioni nelle quali è interessato un solo comune "isolato" o ev. una sola frazione (Comuni di Mesocco e di Stampa). Un'altra situazione si presenta nel caso in cui sono interessati singoli comuni che si trovano ai margini della regione (Comuni di Klosters e di Davos): in questi casi un coordinamento sovragregionale è addirittura necessario. È opportuno un inserimento nei concetti regionali degli insediamenti (capitolo 5.2.1 PDC 2000). Le regioni devono perciò esaminare la possibilità di un'elaborazione del piano direttore regionale abitazioni secondarie e alloggi turistici coordinata nella tempistica con i concetti regionali di sviluppo degli insediamenti.
- **Tavola sinottica:** presso l'UST-GR è possibile consultare e richiedere tavole sinottiche relative al territorio urbanizzato (periodicamente aggiornate), una tavola sinottica relativa alle misure già adottate nei comuni, nonché alle prospettive demografiche.
- **Obiettivi vincolanti:** nello spazio turistico, sovente sinonimo di destinazione, vengono stabiliti in modo vincolante gli obiettivi relativi alle abitazioni secondarie e agli alloggi turistici. Di principio a questo scopo viene utilizzato il piano direttore regionale. La regione (piano direttore regionale) e i comuni (pianificazione locale) possono lavorare anche in parallelo. Al più tardi con l'esame preliminare del piano direttore regionale viene illustrata la conciliabilità con il presente piano direttore cantonale e per la pianificazione locale esiste un'analisi a livello sovralocale. Spetta ai comuni determinare, in coordinamento temporale con i comuni limitrofi, le misure di pianificazione locale o tributarie sulla base della situazione comunale.
- **Art. 47 OPT:** "L'autorità che emana i piani di utilizzazione informa l'autorità cantonale preposta all'approvazione (art. 26 cpv. 1 LPT) su come i piani di utilizzazione tengano conto degli scopi e dei principi della pianificazione del territorio (art. 1 e 3 LPT), dei suggerimenti provenienti dalla popolazione (art. 4 cpv. 2 LPT), dei piani settoriali e delle concezioni della Confederazione (art. 13 LPT), del piano direttore (art. 8 LPT)...."
- Sono numerose le definizioni di **resort / residenza turistica**. Viene utilizzato anche il concetto di "case gestite come alberghi". Una definizione basata sul numero di letti e su altri aspetti quantitativi non è utile nella prassi. Sono piuttosto gli aspetti qualitativi a fare la differenza. Lo studio Rütter (cfr. basi) fornisce una differenziazione del concetto basata sui servizi offerti, applicabile alla situazione locale:
 - **Resort turistici complessi:** offerta ampia e molto diversificata di servizi, consistente in albergo e in appartamenti gestiti. Vendita di appartamenti a diversi proprietari. Il management che si occupa della gestione degli appartamenti è unitario. La locazione degli appartamenti e il relativo servizio sono parte integrante del concetto e sono disciplinati contrattualmente (carattere vincolante e durata variabili). Di norma gli appartamenti non sono ammobiliati individualmente. Il diritto d'utilizzazione dei proprietari è limitato. P.es. Resort Andermatt.
 - **Hotel resort** (servizio alberghiero): grandi alberghi a 4 o 5 stelle con offerte come wellness o strutture per congressi. Sovente annesse abitazioni secondarie vendute a terzi allo scopo di finanziare l'investimento (costruzione o rinnovo). Su richiesta, servizio alberghiero per i

proprietari delle abitazioni secondarie. Di norma la gestione delle abitazioni secondarie non rientra nel concetto. Le abitazioni secondarie sono perlopiù arredate individualmente, sovente è dato un diritto d'utilizzazione illimitato dei proprietari. P.es. Stillipark a Davos; Hotel Prätschli ad Arosa; Terme di Vals.

- **Apartment Resort** (su richiesta, servizio simile a quello alberghiero): le edificazioni hanno sovente carattere di villaggio, vengono pianificate e gestite da sviluppatori di progetti turistici, i singoli appartamenti vengono venduti in parte o interamente a terzi. In questo tipo di resort, la locazione degli oggetti è determinante per il buon funzionamento del concetto. Gli appartamenti hanno perciò una struttura unitaria e i proprietari hanno soltanto diritti di utilizzazione e di decisione limitati. Esistono relative norme contrattuali. P.es. The Rocks a Laax.
- **Villaggi e parchi vacanze:** servizio ristorante, ev. offerta sportiva e di giochi, per il resto gli ospiti provvedono ai propri bisogni. Vasti complessi (chalet, grandi case, interi insediamenti) di appartamenti di vacanza locati professionalmente. Da piccoli a medi per quanto riguarda il numero di letti, si basano sull'offerta esistente del comune di ubicazione. Sovente sviluppati anche in collaborazione con il comune di ubicazione, per una migliore occupazione dell'infrastruttura turistica esistente. P.es. REKA a Disentis; Vitget Alpin a Flims; Aclas Beverin a Oberurmein; Surses Alpin a Savognin.
- **Resort di abitazioni secondarie** (servizio portineria, spazi comuni, eventualmente piscina coperta): rappresentano la forma "classica" di edificazione turistica praticata un tempo. Le unità appartengono a diversi proprietari, sovente in forma di proprietà per piani e con poco servizio organizzato. Non sono noti progetti di questo tipo recenti e di grandi dimensioni, siccome si basano esclusivamente su abitazioni secondarie non gestite. P.es. Residenza Plaz a Bivio.
- Sono **attività di svago** ad esempio: sci, sci di fondo, escursioni con racchette da neve, discese in bob, discese in slitta, escursioni invernali, escursionismo, mountain bike, ciclismo, sport acquatici, ecc.
- **Raggiungibilità:** allo scopo di permettere agli ospiti di un resort di sfruttare l'offerta di attività di svago di uno spazio turistico anche senza utilizzare un mezzo di trasporto individuale, sono importanti l'allacciamento del resort alla rete di trasporti pubblici, la vicinanza alle fermate dei trasporti pubblici oppure un'eventuale prassi di servizio su chiamata o simili.
- **Motivi di esclusione:** cosiddetti "no-goes" – ossia motivi non accessibili a una ponderazione degli interessi o a una valutazione globale dell'ubicazione. I "no-goes" risultano dalla legislazione (p.es. art. 18 LPN) e dalla pianificazione. Sono motivi d'esclusione: aree IFP, zone palustri, territori inseriti nella pianificazione direttrice quali zone di protezione della natura e del paesaggio, territori inseriti nella pianificazione delle utilizzazioni quali zone di protezione della natura e del paesaggio, zone di protezione delle acque S1 e S2, nonché aree di protezione delle acque, zone di protezione della selvaggina, zone di pericolo 1 e vaste superfici boschive. Zone di protezione fissate nel piano direttore possono essere adeguate se è possibile effettuare una ponderazione degli interessi.
- **Norme e standard:** i resort sono anche "biglietto da visita" e "immagine" per il turismo. Sono perciò importanti le norme e gli standard ai quali vengono associati tali resort. P.es. rispetto di standard particolari per quanto riguarda il consumo energetico hanno effetti d'immagine positivi.

E Oggetti**Comuni che secondo il Cantone devono adottare misure a livello di pianificazione locale****a) Centri turistici principali con comuni circostanti in spazi turistici**

Spazio turistico Flims – Laax:	Flims, Laax, Falera, Sagogn
Spazio turistico Lenzerheide – Valbella:	Vaz / Obervaz, Churwalden (incl. Parpan e Malix), Lantsch / Lenz
Spazio turistico Arosa:	Arosa
Spazio turistico Klosters – Davos:	Davos, Klosters
Spazio turistico Engadina Alta:	St. Moritz, Silvaplana, Sils / Segl, Celerina / Schlarigna, Pontresina, Samedan, Bever, Madulain, Zuoz, La Punt-Chamues-ch, S-chanf
Spazio turistico Scuol:	Scuol, Ftan, Tarasp, Sent
Spazio turistico Samnaun:	Samnaun

b) Principali comuni degli altri spazi turistici

Spazio turistico Disentis/Mustér – Sedrun:	Disentis/Mustér, Tujetsch
Spazio turistico Breil/Brigels:	Breil/Brigels
Spazio turistico Obersaxen – Val Lumnezia:	Obersaxen
Spazio turistico Splügen:	Splügen
Spazio turistico Savognin – Bivio:	Savognin
Spazio turistico San Bernardino:	Mesocco

c) Comuni nei quali vi è una pressione nel settore delle abitazioni primarie e secondarie

Zernez (in particolare richiesta di abitazioni primarie), Bregaglia (in particolare richiesta di abitazioni secondarie nella frazione di Maloja)

Anche i comuni che non figurano nell'elenco degli oggetti possono esaminare e adottare misure nel settore delle abitazioni secondarie e degli alloggi turistici. Essi verranno sostenuti nei loro sforzi.