



Spreco di spazio per case vuote

Seconde case nello spazio alpino

Relazioni di approfondimento



Indice

PREMESSA.....	3
INTRODUZIONE	4
SECONDE CASE – UNA SFIDA LOCALE IN UN CONTESTO GLOBALE	5
La domanda di seconde case.....	5
Il bilancio del boom dell'edilizia	6
Strategie risolutive e loro efficacia.....	7
Non demonizzare, ma pensare in un'ottica di lungo periodo.....	7
SECONDE CASE CHE STRARIPANO IN TUTTO L'ARCO ALPINO E UNO ZOOM SULLA REALTÀ SVIZZERA	9
Tentativi di soluzione sull'arco alpino	9
Svolta anche in Svizzera	10
Si può fare qualcosa.....	10
In ultima analisi funziona solo il divieto.....	11
L'AUSTRIA CERCA NUOVE STRADE PER UNA REGOLAMENTAZIONE.....	12
Il modello di Salisburgo e del Tirolo.....	12
Conflitti con il diritto dell'Unione Europea	12
Seconde case occulte	13
La sola pianificazione territoriale non basta	13
ITALIA: SQUILIBRIO TRA RESIDENTI E SECONDE CASE	14
Distribuzione delle seconde case in Italia.....	14
Comuni con il maggior numero di seconde case.....	14
FRANCIA: LE ALPI COME SPAZIO DI VITA O MERO OGGETTO DI BRAMOSIA?	18
Grande utilizzo di suolo	18
Tentativi di regolamentazione.....	18
Riscaldare i «letti freddi»	19
GERMANIA: TASSA SULLA SECONDA CASA E POLITICA DEL SUOLO	21
I comuni delle Alpi bavaresi cercano di frenare la costruzione di seconde case con diversi strumenti.	21
Tassa sulle seconde case: un utile strumento.....	21
Non di più, ma più grandi.....	22
SLOVENIA: TASSA FORFETARIA SULLE SECONDE CASE	23
SURRISCALDAMENTO MINACCIOSO DEL MERCATO IMMOBILIARE A ST. MORITZ – UN CASO ESEMPLARE DALLA SVIZZERA	24
Allarme a St. Moritz	24

Premessa

Questa relazione di approfondimento si basa sull'edizione di CIPRA Info 87/2008 intitolata "Seconde case: una sfida da affrontare. Spreco di spazio per case vuote"¹. Diverse autrici e autori cercano di far luce su questo tema, tanto controverso quanto attuale su tutto l'arco alpino, esaminandolo da diverse prospettive. Molte tesi e conclusioni generali degli articoli, fondati su approfondite ricerche, manterranno a lungo la loro attualità. L'evoluzione non arresterà tuttavia il suo corso neppure nel settore delle seconde case: si delineano nuovi approcci per affrontare i problemi incalzanti, nuove proposte di legge vengono formulate ecc. – e naturalmente si continua alacramente a costruire. Per mantenere aggiornate le conoscenze raccolte nel CIPRA Info sulle seconde case nello spazio alpino, la CIPRA ha deciso di realizzare un dossier sull'argomento.

Il dossier "Seconde case nello spazio alpino" comprende questa relazione di approfondimento, in cui gli articoli tematici del CIPRA Info 87/2008 vengono integrati da capitoli di approfondimento, oltre a news, pubblicazioni e link sul tema costantemente aggiornati. Poiché CIPRA Info è comunque di dimensioni limitate, alcuni aspetti della discussione sulle seconde case continuano a essere considerati solo marginalmente anche in questa relazione di approfondimento. Non mancano inoltre alcune ripetizioni, poiché gli articoli sono redatti da diversi autori e autrici.

¹ CIPRA Info è la rivista trimestrale della CIPRA, Commissione Internazionale per la Protezione delle Alpi, che può essere richiesta gratuitamente in abbonamento su www.cipra.org. Qui è anche disponibile l'archivio on-line con gli ultimi numeri di CIPRA Info scaricabili in formato PDF.

Introduzione

Quello delle “Seconde case” è un tema molto controverso e discusso. Che titolo scegliere, dunque, per questa relazione di approfondimento? “Seconde case: molto spazio – nessun vantaggio” oppure solo “Seconde case: occorrono miglioramenti”, o ancora “Lottare contro gli eccessi”? Diverse persone valutano in modo differente i problemi e le opportunità che si presentano con la costruzione di seconde case. Secondo alcuni, molti abitanti dei comuni interessati traggono vantaggio dalla costruzione di seconde case, per cui occorre soprattutto porre un freno agli “eccessi”. Altri pongono in evidenza problemi come l'implacabile erosione del paesaggio, a fronte di una scarsa creazione di valore regionale; oppure il fatto che in molte località turistiche, a causa degli spaventosi prezzi dei terreni, i locali quasi non possono più permettersi neppure un appartamento. Fatto sta che anche le località turistiche sentono sempre più i problemi generati dalla costruzione di seconde case. I posti letto vengono utilizzati per poche settimane all'anno – per questo vengono definiti “letti freddi” – e spesso tutti nello stesso periodo, come ad esempio a Natale. Ciò significa che tutte le infrastrutture – strade, acqua, energia ecc. – devono essere predisposte in modo che, oltre ai residenti e agli ospiti degli alberghi, anche tutti i proprietari di seconde case abbiano sempre strade e parcheggi sufficienti, anche se per 50 settimane all'anno non si fanno neppure vedere. E tutto questo nonostante i proprietari di seconde case, per la brevità dei loro soggiorni, diano uno scarsissimo contributo all'economia regionale. Il sindaco di un comune turistico francese ha colto l'essenza della questione: “oggi molti dei nostri comuni turistici non vivono più di turismo, ma di edilizia”. È difficile pensare che il paesaggio e l'economia possano sopportare a lungo questo processo. Con questa relazione di approfondimento si vuole far luce sul fenomeno delle seconde case, evidenziandone i problemi, ma anche le possibili soluzioni.

© Archiv Stiftung Landschaftsschutz Schweiz



Fig. 1: le seconde case, pur avendo una scarsa rilevanza ai fini della valorizzazione delle risorse regionali, richiedono molto spazio. Nella foto: al Sestriere, gran parte delle infrastrutture è poco utilizzata fuori stagione.



© Fabrizio Bartoletti

Fig. 2: le seconde case portano capitale fresco nella regione, ma possono anche provocare un surriscaldamento del mercato immobiliare, espellendo in parte la popolazione locale dal mercato delle abitazioni.

Seconde case – una sfida locale in un contesto globale

Le seconde residenze nelle aree turistiche sono un fenomeno antichissimo. Già i patrizi dell'antica Roma si facevano costruire ville per le vacanze, al mare o nei pressi delle terme, in zone tranquille e belle, a contatto con la natura. Possedere una villa in campagna era anche motivo di prestigio e un segno visibile di ricchezza. Ancora oggi, 2000 anni dopo, questa esigenza non è cambiata.

La domanda di seconde case

Da un lato, la costruzione di seconde case può essere un'importante fonte di valorizzazione economica delle risorse locali, soprattutto in aree turistiche con frequentazione prevalentemente stagionale. D'altro canto però lo sviluppo non indirizzato e senza freni di questo settore può comportare effetti negativi sul piano economico, sociale ed ecologico. Nel territorio alpino, i problemi che ne derivano sono noti ormai da decenni e, dalla fine degli anni 80, si discute il modo con cui si possono impedire o perlomeno controllare le conseguenze indesiderate del boom delle seconde case. A questo proposito, una cosa è certa: per capire il problema è essenziale affrontare la questione della domanda. In altre parole, chi vuole cambiare qualcosa deve innanzitutto comprendere i comportamenti e le motivazioni dei proprietari di seconde case, tenendo conto dei tre aspetti seguenti:

1) Condizioni economiche

La storia moderna della costruzione di seconde case nel territorio alpino inizia con la congiuntura favorevole degli anni 60. Durante quel decennio, in Europa ampi strati di popolazione raggiunsero un certo benessere e molti ritenevano gli investimenti immobiliari un capitale sicuro e molto promettente. Contemporaneamente, lo sci diventava uno sport popolare e accessibile a molti, il che induceva ad ampliare le località sciistiche. In ogni comune alpino con caratteristiche turistiche nacquero seconde case. Dato il perdurare della situazione economica favorevole, negli anni 80 ci fu una seconda ondata.

Il boom della borsa e il basso livello degli interessi erano un chiaro invito a investire nell'edilizia. Lo stesso dicasi riguardo allo scorso decennio e anche nei prossimi dieci anni si prevedono condizioni favorevoli per la costruzione di seconde case. In questo periodo si assisterà infatti ai primi pensionamenti tra coloro che sono venuti al mondo nelle annate prolifiche dal 1946 al 1966, i quali cercheranno un investimento sicuro per i loro risparmi e le seconde case rientrano tra le opzioni molto promettenti.

2) Mete interessanti

Sulla costruzione di seconde case non incidono solo le condizioni economiche, ma anche la presenza di mete interessanti ha un suo ruolo. Quanto più una località turistica è amata dai villeggianti, tanto più interessante diventa per chi vuole acquistare una seconda casa. A questo proposito, vi sono motivi sia razionali che emozionali. Sul piano puramente aritmetico, le località di villeggiatura più apprezzate promettono rendite maggiori. Generalmente sono facili da raggiungere e presentano un'offerta variegata per gli ospiti. Inoltre, chi investe in seconde case ha spesso ragioni del tutto personali per la scelta del luogo; spesso vi hanno già trascorso delle belle vacanze e si sentono clienti abituali, identificandosi con il posto.

3) Motivazioni per l'acquisto di una casa

Molte indagini hanno dimostrato che, nelle varie fasi della vita, le seconde case vengono acquistate per scopi diversi. Le famiglie giovani comprano una seconda casa, perché hanno deciso di trascorrere le ferie sempre nello stesso posto. Altri lo fanno per lasciare un capitale sicuro ai figli. Altri ancora si comprano una seconda casa per avere sempre la libertà di fuggire dalla città, sottraendosi alla routine quotidiana. Le generazioni più anziane spesso acquistano una seconda casa, per utilizzarla come «seconda residenza». Altri vogliono affittarla o la considerano semplicemente una buona forma d'investimento dei propri risparmi.

Le amministrazioni comunali che seguono e analizzano gli sviluppi economici e sociali della domanda, senza perdere di vista la competitività della propria regione turistica, possono prevedere se e quando si troveranno a dover affrontare una potenziale problematica connessa alle seconde case. Hanno quindi la possibilità di reagire tempestivamente e di creare preventivamente le condizioni per lo sviluppo dell'edilizia.

Il bilancio del boom dell'edilizia

Oltre alla valorizzazione offerta dalla costruzione e dalla vendita, le seconde case presentano certamente anche altri vantaggi per le località turistiche.

- Costituiscono opportunità di pernottamento per i turisti, finanziate esternamente, che fanno confluire nuovi capitali nel circuito economico regionale.
- Attraverso l'acquisto di seconde case, gli ospiti sono più vincolati al luogo e, soprattutto se appartengono alla cosiddetta categoria dei clienti chiave, giocano un ruolo essenziale nella pubblicità particolarmente credibile, offerta dal passaparola.
- I proprietari spesso spendono altri soldi nel luogo, comprano arredi e beni di consumo durevoli – una gradita occasione in più di fare affari per i commercianti e gli artigiani locali.

Viceversa, le seconde case comportano anche notevoli svantaggi, tra cui:

- un consumo di superficie relativamente elevato per pochi pernottamenti. Frequentemente, le seconde case non vengono affittate, ma sono utilizzate solo dai proprietari. Ad esempio, per un tipico appartamento svizzero per le vacanze di 3 vani, utilizzato per 80-120 pernottamenti all'anno, vengono impiegati 50 metri quadri di superficie. Nel settore alberghiero, grazie al migliore sfruttamento degli spazi e dei tempi di soggiorno, questa relazione è sostanzialmente migliore.
- proprietari utilizzano gli appartamenti per lo più in alta stagione. È proprio questo infatti il vantaggio di avere una casa propria: si trova sempre posto senza problemi, anche nei periodi di punta. Tuttavia, in questo modo, aumenta la ressa con le difficoltà che ne conseguono. Lo sfruttamento medio è basso, ma gli oneri finanziari a esso connessi per le località turistiche sono alti e non solo per la rete stradale e le offerte turistiche. Anche le infrastrutture pubbliche devono adeguarsi alle punte dell'alta stagione, ad esempio per quanto riguarda servizi come le forniture idriche e la fognatura. Le mete turistiche presentano poi spesso situazioni ecologiche molto speciali: sono in montagna o vicinissimo alle coste, dove i costi sono particolarmente alti.
- Nella bassa stagione, le destinazioni turistiche diventano spesso paesi fantasma. Le finestre chiuse per mesi non solo disturbano i locali, ma danneggiano anche l'immagine del luogo.
- L'aumento dei prezzi dei terreni e degli affitti può anche provocare l'espulsione della popolazione residente dal locale mercato delle abitazioni, facendo incrementare il flusso dei pendolari.

La messa a confronto dei pro e dei contro mostra che, nel breve periodo, la costruzione di seconde case crea guadagno, ma a lungo termine provoca costi che occorre assolutamente considerare in un'analisi costi-benefici. I responsabili delle regioni turistiche devono quindi sempre chiedersi quale tipo di costruzione di seconde case (comprendente le relative infrastrutture, i servizi e la rapidità di sviluppo) sia per essi accettabile dal punto di vista sociale ed ecologico ed economicamente sopportabile nel lungo periodo.



Fig. 3: Le residenze turistiche vengono utilizzate per lo più in alta stagione. Nel resto dell'anno ampie zone o addirittura località intere appaiono deserte.

Strategie risolutive e loro efficacia

Le case per le vacanze nascono sempre nei luoghi che presentano attrattive turistiche e una potenziale clientela che dispone di denaro o possibilità di finanziamento sufficienti, risorsa quest'ultima che non manca quasi mai nell'odierna società del benessere. Eppure, comuni e regioni possono comunque intervenire sullo sviluppo dell'edilizia, nell'ambito della politica territoriale (quanto terreno viene messo a disposizione e per cosa?), dell'organizzazione del mercato delle seconde case (es. restrizioni all'acquisto o contingentamento) e dell'utilizzo delle seconde case (normative per l'uso proprio e l'affitto).

Per poter meglio indirizzare in futuro lo sviluppo delle seconde case, occorre agire quanto prima, tenendo presente che le seconde case non sono un male di per sé e che il controllo delle costruzioni all'interno del comune influisce non solo sulla sua competitività, ma indirettamente anche su quella di altre località. Se un comune o una regione esercitano un controllo eccessivamente scarso, rischiano di essere travolti dal boom delle seconde case, fino a trovarsi un giorno di fronte al problema della saturazione. Se invece il comune interviene troppo, può perdere ospiti e quindi entrate, perché la domanda può trasferirsi su altre località e regioni.

Non demonizzare, ma pensare in un'ottica di lungo periodo

L'esempio della costruzione di seconde case in Svizzera mostra quali conseguenze possono avere delle decisioni sbagliate e un intervento tardivo. Il boom delle seconde case, scoppiato senza alcun freno nelle località turistiche negli anni 60 e 70, è stato affrontato solo con la legge sulla pianificazione del territorio, entrata in vigore nel 1979. Troppo tardi. A livello locale, gli interessi economici a breve termine erano più importanti delle prospettive di uno sviluppo sostenibile di lungo respiro e si continuava a costruire, facendo leva sulla domanda forte. Anche la cosiddetta Lex Koller che, dagli inizi degli anni 70, tentava di controllare la vendita di seconde case a stranieri, non ha prodotto conseguenze tangibili, ma ha solo

indotto a privilegiare il mercato interno e, in tal modo, a legare inutilmente il boom delle seconde case allo sviluppo economico e sociale della popolazione svizzera.

Non si può cambiare il corso dello sviluppo. Quindi, oggi si tratta di migliorare l'utilizzo degli immobili già esistenti, di incentivare l'ammodernamento e la ristrutturazione di case e appartamenti non più interessanti e di modificarne le forme di sfruttamento (ad esempio con servizi supplementari). È indispensabile ripensare la politica territoriale dei comuni turistici e sviluppare nuove prospettive di lungo respiro. Ad esempio, occorrerebbe usare una particolare cautela per quanto riguarda la costruzione di case e appartamenti piccoli con una scarsa valorizzazione delle risorse e quindi senza una previsione di effetti sul mercato del lavoro locale. Le odierne sfide del settore sono in gran parte imputabili agli errori di ieri. Non si può frenare la domanda di seconde case, ma possiamo invece gestire le risorse locali in modo sostenibile, facendoci guidare meno dalla vendita di singole parcelle quanto piuttosto dalla creazione di grandi spazi vitali e ricreativi. Nel lungo periodo, questo diventa più interessante anche per i turisti.

Autore: Pietro Beritelli, Università di San. Gallo

Fonti:

Bieger, T./ Laesser, C. (2002): Reisemarkt Schweiz, Gesamtbericht. St. Gallen, 2002.

Bieger, T./ Beritelli, P. (2004): Zweitwohnungen – Chancen und Gefahren eines Phänomens. in: IDT-Blickpunkte, S. 5-6. St. Gallen, 2004.

Bieger, T./ Beritelli, P./ Weinert, R. (2005): Wissenschaftlicher Bericht, Projekt HotBeds. St. Gallen, 2005.

Beritelli, P. (2007): Zweitwohnungsbau - Beiträge aus der Forschung und aktueller Erkenntnisstand. In: Bündner Monatsblatt, 2 / 2007. S. 121-136.

Krippendorf, J. (1986): Alpsegen Alptraum. Bern, 1986.

Müller, H./ Zegg, R. (1999): Die Bedeutung der Zweitwohnungen – eine Wertschöpfungsstudie im Oberengadin. in: Jahrbuch der Schweizerischen Tourismuswirtschaft 1998/99. St. Gallen, 1999.

Seconde case che straripano in tutto l'arco alpino e uno zoom sulla realtà svizzera

Dagli anni 60, il numero delle seconde case presenti nelle località turistiche preferite del territorio alpino è massicciamente aumentato. All'inizio si trattava prevalentemente di villette, spesso situate nei punti più belli del paesaggio, ma poi, dalla metà degli anni 60, si cominciarono a costruire sempre più frequentemente enormi residence e chalet giganteschi. All'inizio degli anni 70, il boom edilizio raggiunse un primo culmine in Svizzera, al quale seguì un andamento del tutto incontrollato. Le seconde case portavano via clienti agli hotel e ci fu una vera e propria moria di hotel. Invece, dal 1970 si fecero sentire le critiche, dapprima da parte dei difensori del paesaggio e poi anche dei responsabili turistici. Da alcuni anni, l'ondata di critiche pubbliche ha acquisito peso e ampiezza.

Anno	Numero di seconde case in CH	Numero di seconde case in F
1980	240'000	
1983		2'370'000
2000	420'000 (11,8% dell'intero patrimonio immobiliare)	2.947.000 (9,8% dell'intero patrimonio immobiliare)
2005	ca. 450.000 (nostro calcolo)	3'095'000

Tab. 1: Andamento delle seconde case in Svizzera e Francia
(fonte: ufficio federale svizzero di statistica e INSEE)

Nessuno sa con esattezza quale sia effettivamente la percentuale di seconde case. Le definizioni sono deboli («case occupate temporaneamente»), le statistiche imprecise. Ogni paese dell'arco alpino le calcola diversamente. L'istituto austriaco di statistica inserisce le seconde case nella statistica degli alloggi di domicilio secondario. In Francia, l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economique (INSEE) non distingue tra case di vacanza, alloggi per studenti e lavoratori fuori sede situati nelle città e appartamenti affittati. Sono tutti semplicemente «résidences secondaires». Nemmeno in Svizzera esistono statistiche differenziate e non ci sono cifre attendibili sulle decine di migliaia di stalle e malghe abbandonate, trasformate in case per vacanze e weekend.

Uno dei motivi principali di questa evoluzione priva di freni della costruzione di seconde case consiste nella debolezza sostanzialmente costante della politica di pianificazione del territorio. Sono proprio le zone turistiche che spesso dispongono di enormi riserve che gestiscono con estrema leggerezza, subendo l'influenza del settore edile locale che preme per ottenere ulteriori aree edificabili. Recentemente, persino le società immobiliari internazionali hanno scoperto il mercato delle seconde case e si può quindi prevedere un'ulteriore crescita.

Tentativi di soluzione sull'arco alpino

Ma ci sono anche i primi tentativi di porre un limite alla proliferazione selvaggia. In Baviera, i comuni possono riscuotere un'imposta sulle seconde case che, nel 2006, ha comunque fatto affluire 19 milioni di euro nelle casse comunali. In Tirolo, le norme relative alla costruzione di case di vacanza sono nettamente più restrittive che, ad esempio, in Svizzera. Infatti, nelle località turistiche, le seconde case non devono incidere per oltre l'8% sul totale degli immobili, benché anche lì non tutte le case di vacanza vengano dichiarate tali e le norme eccezionali vadano a incrementare ulteriormente questa cifra oscura.

Un locatore può gestire fino a tre appartamenti in una sola casa, purché vi risieda egli stesso. La Francia rinuncia del tutto ad applicare restrizioni nell'ambito della pianificazione territoriale e punta principalmente agli incentivi, volti a indurre i proprietari a non lasciare le seconde case vuote per mesi, bensì ad affittarle, il che tuttavia non è servito a frenare il boom del settore. Le località turistiche francesi, nate per così dire in provetta, ormai non sono quasi più abitate dai locali, fuori stagione si trasformano in insediamenti fantasma e i comuni e le attività produttive locali lottano per la sopravvivenza. L'Alto Adige ha prescritto per l'intera regione una quota di prime case del 60% e, dal 2007, le prime case di nuova costruzione non possono più essere trasformate in seconde case dopo 20 anni, come avveniva sinora.

Svolta anche in Svizzera

In Svizzera, da qualche tempo, si percepisce una netta svolta nel dibattito pubblico. Nel 2003, numerosi personaggi influenti hanno sostenuto l'appello, rivolto dalla Fondazione svizzera per la tutela del paesaggio al Consiglio federale a favore di un contingentamento della costruzione di seconde case nell'Alta Engadina. Nel 2005, in occasione di una votazione popolare, il 72% dei votanti ha approvato un contingentamento regionale (vedi anche l'articolo «Allarme a St. Moritz», pag. 20). A Zermatt, Saas Fee, Crans-Montana (Cantone del Vallese) e in altre località sono state emanate norme concrete di contingentamento delle seconde case. Il vento è dunque cambiato. Eppure, i comuni che fanno qualcosa ottengono scarso sostegno dagli organi statali.

Per questa ragione, le associazioni ambientaliste hanno recentemente lanciato due iniziative popolari, delle quali una intende limitare la quota di seconde case rispetto al patrimonio immobiliare complessivo di un comune al 20% mentre la seconda, che gode di un più ampio sostegno, esige che la Confederazione e i Cantoni si assumano maggiori responsabilità per l'utilizzo sostenibile del suolo e la protezione del paesaggio rurale e che, nei prossimi 20 anni, non si aumenti la superficie totale delle aree edificabili. E arrivano i primi successi. Dopo un censimento comparativo delle «misure di indirizzo del mercato delle seconde case» (Massnahmen zur Lenkung des Zweitwohnungsmarktes – Rütter + Partner 2007), dei 95 comuni esaminati in Svizzera, 42 hanno adottato misure di pianificazione territoriale, volte a controllare la costruzione di seconde case e in molti comuni si discute dell'introduzione di un'imposta, seppure in Svizzera manchino ancora i presupposti legislativi a tale scopo.

Si può fare qualcosa

I comuni che vogliono intervenire hanno a disposizione un'intera gamma di strumenti:

- **Piano con quote di prime case:** Il piano stabilisce, per le singole zone, una percentuale di spazio abitativo riservato alla popolazione residente. Tuttavia, in comuni con un tasso di popolazione stagnante, un piano di questo genere ha poco senso.
- **Sistemi bonus/malus:** Solo se si costruiscono prime case, possono sorgere anche nuove seconde case, in base a un determinato coefficiente.
- **Il «modello tirolese»:** Stabilisce che la quota comunale di seconde case non deve superare una certa percentuale..
- **Misure fiscali:** Imposte e tasse per le seconde case sono generalmente limitate per legge e pertanto non sono in grado di indirizzare il mercato in misura considerevole.
- **(Obbligo di) affitto:** Una misura di questo tipo era già stata proposta da Jost Krippendorf (Die Landschaftsfresser, 1975) e viene praticata con successo nel Whistler canadese..
- **Contingentamento:** Questa misura di facilissima applicazione consente un controllo dell'offerta mirato e di lungo periodo. Ai fini di un utilizzo sostenibile del paesaggio, i contingentati devono puntare a una limitazione del patrimonio di seconde case e pertanto devono essere gradualmente ridotti.

- **Località turistiche con «appartamenti serviti»:** Questo modello tenta di legare la costruzione di alloggi per i villeggianti alla creazione di posti di lavoro. Tuttavia, non protegge il paesaggio. Se questi modelli falliscono sul piano economico, rischiano di finire per diventare delle seconde case private.

In ultima analisi funziona solo il divieto

La maggior parte di queste misure può limitare la costruzione delle seconde case, ma una vera svolta si ottiene in definitiva solo con un divieto. Il Tirolo l'ha dimostrato. Quindi, la Fondazione svizzera per la tutela del paesaggio chiede che la Confederazione e i Cantoni si impegnino maggiormente a favore della limitazione della costruzione di seconde case e della protezione del nostro paesaggio contro gli eccessi edili.

Concretamente, la Fondazione svizzera per la tutela del paesaggio propone quanto segue:

- 1.) Riduzione delle riserve di zone edificabili nelle aree turistiche.
- 2.) Nessun ampliamento delle zone edificabili senza compensazione: per ogni nuova area resa edificabile occorre eliminarne un'altra precedentemente edificabile.
- 3.) Piani di orientamento e utilizzo che tutelino determinate aree contro le seconde case (ad esempio divieto di costruire seconde case in zone sensibili per l'immagine del luogo e in aree importanti per la vita sociale, piani di protezione del settore alberghiero). Occorre prendere in considerazione anche lo smantellamento e la modifica delle seconde case inutilizzate.
- 4.) Obbligo di contingentamento e limitazione assoluta della percentuale di seconde case.
- 5.) Obbligo e incentivi all'affitto. Tuttavia, anche questo può danneggiare il settore alberghiero e provocare il sovraccarico di una località di vacanza.
- 6.) Imposte mirate per le seconde case e norme per il consumo energetico.

Autore: Raimund Rodewald, direttore della Fondazione svizzera per la protezione del paesaggio

Primo villaggio albergo svizzero

«L'intero» paese di Vnà nella Bassa Engadina, dal 1 maggio, è un albergo. Al centro del progetto c'è la «Casa dell'ospitalità e della cultura Piz Tschütta», inutilizzata dal 1995, in cui sono stati allestiti la reception, il ristorante, il soggiorno, la biblioteca, il punto vendita e cinque camere. Nell'attenta ristrutturazione si è conservato l'edificio storico, risalente a 300 anni fa. Gli ospiti delle altre dieci camere, distribuite nel villaggio all'interno di case private e appartamenti per vacanze, potranno disporre di tutte le strutture dell'hotel.

Con questa iniziativa, il comune, di una settantina di abitanti, si propone di contrastare l'emigrazione e di proporre un progetto di alloggio intelligente che non prevede la costruzione di nuove case per turisti, ma la valorizzazione delle capacità esistenti. Per attuare il «villaggio albergo», è stato sviluppato un modello di partenariato pubblico-privato per Vnà. La fondazione Fundaziun Vnà, appositamente istituita, ha preventivato una spesa di due milioni di franchi per il progetto, di cui circa la metà è costituita da prestiti, un quarto da donazioni e l'ultimo quarto proviene dal capitale sociale della società responsabile della gestione Piz Tschütta AG.

Maggiori informazioni: www.fundaziunvna.ch

L'Austria cerca nuove strade per una regolamentazione

Dopo il repentino aumento, negli anni 60 e 70 del XX secolo, del numero delle seconde case presenti in Austria, la maggior parte dei Länder ha cercato di dare un indirizzo a questo sviluppo e, nei decenni successivi, ha adottato speciali normative in materia, nell'ambito delle leggi di assetto territoriale (ROG), inizialmente concentrandosi sulla costruzione di residence, villaggi turistici e case per i weekend e consentendoli solo in aree già precedentemente delimitate. Molti Länder hanno introdotto un controllo legale sulla vendita di immobili, soprattutto agli stranieri, poiché, alla luce dell'imminente ingresso dell'Austria nell'Unione Europea, soprattutto il Tirolo, Salisburgo e il Vorarlberg volevano impedire che i già scarsi spazi insediativi fossero venduti all'estero.

Il modello di Salisburgo e del Tirolo

Per primo, il Land di Salisburgo ha concepito un sistema esemplare di regolamentazione. Nell'ambito della nuova legge sull'ordine territoriale (ROG) del 1992, è stato innanzitutto esteso in misura sostanziale il concetto stesso di seconda casa, comprendendovi tutti i tipi di alloggi per ferie e villeggiatura che, in base alla legge, si potevano ormai costruire solo in aree già definite (le camere private e le seconde case turistiche concesse in affitto sono state tuttavia escluse da questa normativa).

Solo i comuni, nei quali la percentuale di seconde case rispetto al patrimonio abitativo non superava il 10%, potevano individuare nuove zone da adibire alla costruzione di alloggi di vacanza. Per applicare le nuove norme, nel 1993, nella Legge relativa ai trasferimenti di proprietà fondiaria che regola la compravendita di immobili, si è stabilito che la vendita di terreni edificabili andava assoggettata a un'autorizzazione e si è istituito un addetto al controllo dei trasferimenti. Il modello di Salisburgo si è rivelato molto efficace e ha comportato una netta diminuzione dell'aumento delle seconde case.

Norme ancora più restrittive sono state introdotte in Tirolo, dove la legge sull'ordine territoriale del 1994 ha per prima cosa vietato del tutto la costruzione di nuovi alloggi per le vacanze. Analogamente a Salisburgo, la Legge relativa ai trasferimenti di proprietà fondiaria del 1996 ha introdotto un generale obbligo di autorizzazione per la compravendita di terreni. Tuttavia, una sentenza della Corte costituzionale ha annullato il divieto di costruzione di residenze per villeggiatura. Nella legge sull'ordine territoriale del 1997 è stato quindi stabilito che si potevano costruire nuove seconde case solo nei comuni in cui la loro percentuale, rispetto al patrimonio immobiliare complessivo, fosse inferiore all'8%, prescrivendo un elenco dei domicili di vacanza.

Conflitti con il diritto dell'Unione Europea

Nel caso del Tirolo è apparso evidente che gli sforzi di indirizzare la costruzione di seconde case potevano entrare in conflitto con la libera circolazione all'interno dell'Unione Europea. Nel 1999, la Corte di Giustizia Europea ha infatti stabilito che far precedere l'acquisto di un immobile da una generale procedura di autorizzazione contrasta con la libera circolazione dei capitali e cela il rischio di un'applicazione discriminatoria. In seguito, è stato dunque necessario mitigare la legislazione dei Länder dell'Austria occidentale in materia di trasferimento di proprietà fondiaria. In Tirolo, dal 1999 si esige quindi solo una dichiarazione dell'acquirente che non costruirà un domicilio di vacanza sul terreno acquistato (cosiddetto modello dichiaratorio). Nel Land Salisburgo, nel 2002 sono state annullate le norme riguardanti l'acquisto di terreni edificabili ed è stato eliminato l'addetto al controllo dei trasferimenti. Anche nel Vorarlberg, dal 2004 non esistono più limitazioni di questo tipo.

Seconde case occulte

Dall'esempio del Land di Salisburgo, che con il 7% presentava nel 2001 la percentuale più alta di seconde case registrate, si possono rilevare alcuni trend caratteristici:

- Gli alloggi già esistenti vengono acquistati maggiormente da cittadini dell'UE non austriaci. Al fine di evitare la classificazione come seconda casa, spesso un membro della famiglia prende formalmente la residenza nel relativo comune oppure la casa viene affittata a turisti. In questo caso, diventa difficile o quasi impossibile verificare la quota di utilizzo proprio. Ciò che invece si può dimostrare sono gli aumenti di prezzo sul mercato immobiliare dei relativi comuni, dove gli immobili diventano talvolta inaccessibili alla popolazione locale. Nei grandi complessi edilizi, i conflitti tra i residenti e i villeggianti che cambiano continuamente sono poi inevitabili.

- Recentemente nascono sempre più frequentemente chalet singoli o in gruppi, talvolta in luoghi con paesaggi attraenti fuori dall'abitato, per lo più presentati come alloggi commerciali, di cui però i singoli edifici sono offerti in acquisto a investitori privati. Sebbene la procedura di assetto territoriale preveda l'obbligo contrattuale di affittare tali chalet ai turisti, resta il rischio che successivamente vengano utilizzati come seconde case. Inoltre, questi gruppi di chalet comportano generalmente un notevole consumo di superficie. Per questo motivo, attualmente il Land di Salisburgo mira ad attuare una modifica del programma di sviluppo regionale, in base alla quale l'individuazione di aree edificabili a scopo turistico e per seconde case sia possibile solo in base a un apposito piano regolatore.

La sola pianificazione territoriale non basta

Gli strumenti di pianificazione territoriale disponibili appaiono deboli in questa situazione. Nel Land di Salisburgo, attualmente si discute di una nuova legge di assetto territoriale che contenga anche norme più rigide per le seconde case. Ad esempio, si prevede di imporre un generale divieto di affitto a scopi turistici in edifici con più di cinque appartamenti. È inoltre in discussione l'introduzione di una apposita categoria per i paesi turistici. Un gruppo di lavoro operante nel campo dei trasferimenti di proprietà fondiaria ha proposto di riassetto all'obbligo di denuncia le operazioni di compravendita di terreni edificabili in base al modello dichiaratorio. Anche le possibilità di verifica dell'effettivo utilizzo degli alloggi andrebbero migliorate e le violazioni punite più severamente.

Le esperienze descritte e i nuovi spunti di dibattito segnalano che l'evoluzione del mercato delle seconde case non si può indirizzare solo con gli strumenti della pianificazione territoriale. Occorre invece un pacchetto di strumenti, di cui faccia assolutamente parte la legislazione in materia di trasferimenti di proprietà fondiaria, ma anche la normativa sulle segnalazioni e le possibilità di sorvegliare efficacemente gli adempimenti e punire le violazioni, naturalmente nel rispetto della libera circolazione all'interno dell'Unione Europea e degli interessi dell'economia e del turismo. Dunque, anche in futuro, non mancheranno gli argomenti di discussione.

Autore: Christoph Braumann, Ufficio di pianificazione territoriale del Land Salisburgo

Italia: Squilibrio tra residenti e seconde case

Il ruolo che però esse svolgono nell'economia delle singole stazioni è molto inferiore alla loro incidenza numerica, perché, se da un lato comportano un intenso consumo di suolo, causato oltretutto da un bene che rimane inutilizzato per buona parte dell'anno, dall'altro tendono a svalutare l'immagine complessiva della stazione, identificandola con un luogo privilegiato da habitués. Costoro ripropongono, infatti, in vacanza le stesse consuetudini, la stessa cerchia di amicizie delle città da cui provengono, escludendo i veri turisti, che spesso finiscono col sentirsi «estranei a casa d'altri».

Distribuzione delle seconde case in Italia

A differenza della Francia e in parziale analogia con la Svizzera, non tutte le Alpi italiane sono ugualmente interessate dal fenomeno della seconda casa. Questo è presente in modo massiccio nelle Alpi occidentali - in particolare nelle province di Torino e Cuneo, nella Valle d'Aosta e nelle Alpi bergamasche - e in misura minore e meno uniforme nelle Alpi orientali, dov'è diffusa soprattutto in alcune stazioni del Trentino poco distanti da Milano e Brescia (Madonna di Campiglio) o dal Veneto occidentale (Folgaria), attorno a Cortina d'Ampezzo e nel Vicentino (Altopiano di Asiago). Il fenomeno è invece poco presente nel Sudtirolo (con poche eccezioni: Welschnofen, Kastelruth-Castelrotto, Badia, Ritten-Renon) e lo è in modo moderato nel Friuli, a parte il caso della stazione invernale di Piancavallo, nel comune di Aviano. Esiste dunque una correlazione positiva fra numero di seconde case e vicinanza alle grandi aree metropolitane, situazione questa che si presenta del resto anche in altri paesi (ad esempio Garmisch rispetto a Monaco, Davos rispetto a Zurigo e Adelboden rispetto a Berna).

Comuni con il maggior numero di seconde case

L'analisi qui effettuata riguarda l'intero territorio delle Alpi italiane, sebbene delimitato in modo leggermente differente rispetto a Bätzing e alla Convenzione alpina; dunque, i comuni analizzati non sono solo stazioni montane invernali ed estive, ma anche centri lacuali e di bassa montagna, pedemontani e collinari. Le seconde case e la loro capacità ricettiva sono state ricavate da una personale elaborazione dei dati dei censimenti della popolazione del 1981, 1991 e 2001, e dall'applicazione di alcuni parametri.

Ciò premesso, nelle Alpi italiane le seconde case – includendo tra queste non solo le abitazioni utilizzate dai soli proprietari, ma anche quelle più o meno regolarmente affittate – nel 1981 erano 516.000, con una capacità ricettiva stimabile in 2.680.000 letti. Da una proiezione provvisoria, che si riferisce solo ai comuni della Liguria alpina, del Piemonte e della Val d'Aosta (nei quali si concentra il 40% delle seconde case), si ricava che dal 1981 al 2001 le seconde case nelle Alpi italiane sono aumentate del 14,3%, e ammontano oggi a 590.000 unità. Si tratta di valori certo preoccupanti, superiori a quelli delle stesse Alpi francesi (che però sono meno estese), dove seconde case e appartamenti in affitto erano nel 1999 circa 410.000.

Comune	Prov.	altit.m	pop. 31.12. 2006	seconde case 1981	seconde case 2001	Var. %	letti stimati 2001	letti alberg. 2005
Bardonecchia	To	1.312	3.063	5.785	7.404	28,0	34.498	1.777
Frabosa Sottana	Cn	641	1.494	5.318	6.444	21,2	24.811	573
Aprica*	So	1.172	1.733	3.735	6.189	65,7	28.129	1.244
Castione della Presolana	Bg	870	3.413	4.802	6.057	26,1	31.593	744
Limone Piemonte	Cn	1.009	1.575	5.583	5.956	6,7	22.809	700
Roana	Vi	1.001	4.082	3.919	5.537	41,3	30.465	765
Pinzolo	Tn	770	3.048	3.768	5.273	39,9	25.951	5.649
Sauze d'Oulx	To	1.509	1.161	4.822	5.264	9,2	21.227	2.131
Valtournenche	Ao	1.528	2.211	4.072	4.957	21,7	19.481	3.326
Ponte di Legno	Bs	1.257	1.793	2.368	4.242	79,1	22.038	1.548
Gallio	Vi	1.090	2.424	2.356	4.077	73,0	21.800	187
Sestriere	To	2.035	907	3.390	3.880	14,5	14.549	2.635
Asiago	Vi	1.001	6.550	2.347	3.854	64,2	22.561	1.838
Cortina d'Ampezzo	Bl	1.211	6.150	3.331	3.680	10,5	23.918	4.391
Courmayeur	Ao	1.224	2.969	2.948	3.520	19,4	20.651	2.833

Tab. 2: I comuni alpini col maggior numero di seconde case, ordinati in base al numero di seconde case nel 2001.
Fonte: elaborazione complessa dell'autore su dati Istat.

*Dati relativi all'agglomerazione turistica Aprica-San Pietro Aprica (Comuni di Aprica, prov. di Sondrio, e Còrteno Golgi, prov. di Brescia; 1621 ab. nel solo comune di Aprica).

La Tab.1 presenta un quadro statistico relativo alle stazioni alpine a più alta intensità di seconde case. Ben 10 comuni su 15 sono situati nelle Alpi occidentali: ai primi posti si posizionano due comuni piemontesi, cioè Bardonecchia, con 7.400 seconde case e una poco invidiabile leadership quarantennale in questo settore, e Frabosa Sottana (6.400), nel cui territorio si situano i centri ski-total di Prato Nevoso (classico esempio di cattiva urbanistica, senza pianificazione) e Artesina; al terzo e al quarto posto si collocano due comuni lombardi, e cioè l'Aprica, sul valico omonimo e con una chiara vocazione invernale, a cavallo delle province di Sondrio e Brescia, e Castione della Presolana, comune polivalente a bassa quota, frequentato soprattutto per la villeggiatura estiva. Oltre a queste località, supera la soglia delle 6.000 seconde case anche Limone Piemonte, devastato dalla cementificazione degli anni '60 e '70. Tra i primi 15 Comuni compaiono soprattutto grandi stazioni di sci alpino, come Cortina d'Ampezzo, Valtournenche (con Breuil-Cervinia), Pinzolo (con Madonna di Campiglio). Non mancano però località con prevalente turismo estivo, come appunto Castione e soprattutto Gallio, Roana e Asiago sull'omonimo altopiano, nel Vicentino, frequentati anche per lo sci di fondo, che presentano una tipologia edilizia non

intensiva. Dato che i tre comuni presentano una sostanziale continuità edilizia, si può ipotizzare che, con un totale di 13.400 seconde case e 75.000 letti, detengano un record assoluto per l'intero arco alpino.

È interessante osservare poi il rapporto fra seconde case (con relativi letti stimati) e popolazione residente, e fra la ricettività in seconde case e i letti alberghieri: lo squilibrio rispetto alla popolazione è particolarmente accentuato a Frabosa Sottana, Sauze d'Oulx Sestriere e Limone, mentre le situazioni più «virtuose», in cui cioè questo squilibrio non è così accentuato, si hanno a Cortina e ad Asiago. Per quanto riguarda i letti alberghieri, si osserva una situazione parossistica a Gallio, con un rapporto di 116 a 1, ed estremamente squilibrata anche a Frabosa (43 a 1), Castione (42), Roana e Limone, mentre i comuni più virtuosi risultano Pinzòlo (4,6) e ancora Cortina (5,4).

Nei 15 comuni presentati, l'incremento delle seconde case nel periodo 1981–2001 è stato molto più sostenuto (in media: 30,4%) rispetto all'insieme delle Alpi italiane. In particolare, i tassi più elevati sono stati registrati da Ponte di Legno (79%), Asiago e Gallio (dal 64 al 79%) e dall'Aprica (65%). Un forte incremento registrano anche Pinzòlo, ove l'urbanizzazione sta saturando la conca del capoluogo e l'angusto fondovalle di Madonna di Campiglio, Bardonecchia e Castione della Presolana, mentre Limone e Sauze d'Oulx si rivelano più «virtuosi», anche perché ormai vicini alla saturazione. Tra i comuni minori, complementari alle grandi stazioni invernali, è impressionante l'incremento registrato da Sauze di Cesana (+207%), presso Sestriere, ove si è sviluppato il nuovo insediamento di Grange Sises; né sfuggono a questa logica piccole stazioni in un gradevole quadro urbanistico-ambientale, come Champorcher (+176%), con un piccolo bacino sciabile, o Rhêmes Notre Dame (+183%), frequentata quasi solo d'estate. Un incremento ancora più forte si osserva infine in alcuni villaggi dell'estremo Ponente ligure, come Airole (+535%) e Olivetta (+265%), sui quali da anni si stanno rivolgendo le mire immobiliari di turisti svizzeri, germanici e scandinavi, e nel comune di Badia, dove le seconde case (ancora non molte, in termini assoluti) sono comunque triplicate.

L'impressione generale è che nelle Alpi italiane si sia fatto ben poco per arrestare la diffusione della seconda casa, e che dove si è registrato solo un lieve incremento o una stagnazione, ciò sia dipeso più dalla saturazione edilizia degli anni precedenti, o dalla diminuita attrattiva turistica della località, che non da scelte precise di campo. In molti casi, anzi, si è assistito al forte incremento di seconde case anche in comuni poco turistici o comunque svincolati dal turismo invernale, oppure in grandi stazioni che sembravano essere rimaste immuni da tale fenomeno. Questo errato modello di sviluppo turistico, perseguito spesso come mero investimento immobiliare, potrebbe essere arginato con politiche locali rivolte a rendere più difficile l'acquisto di un immobile a non residenti, e soprattutto con una rinnovata coscienza, da parte della popolazione nativa, del valore culturale del territorio in cui vive, del senso di appartenenza alla Heimat, alla piccola patria locale.

Nel Sudtirolo, ad esempio, il numero di seconde case è molto contenuto (10.500, su 7.400 km²), grazie alla scarsa propensione della popolazione locale a vendere immobili o terreni a non residenti, e a piani regolatori comunali nei quali le aree per l'espansione urbanistica sono destinate all'edilizia sovvenzionata per i residenti, o a costruzioni ad uso commerciale, turistico o artigianale. Una vendita scriteriata di case e terreni a una popolazione sostanzialmente estranea, infatti, potrebbe produrre a medio e lungo termine danni di ordine economico, sociale ed ambientale (consumo di spazio e spreco del territorio, scadimento dell'immagine turistica, perdita di identità ecc.)-.

Autore: Fabrizio Bartaletti, Università di Genova

Fonti:

Bartaletti, F. (1989): Demographic Changes and Socio-Economic Features of Italian Alpine Resorts with a high Intensity of Second Homes. In: Klagenfurter Geographische Schriften, S.19-24.

Bartaletti, F. (1994) Bardonecchia, une grande station déchue face aux nouveaux essors du ski alpin. In: Studi e Ricerche di Geografia, Genova, S. 17-32.

Bartaletti, F. (1994) Le grandi stazioni turistiche nello sviluppo delle Alpi italiane, Bologna, Pàtron.

Bartaletti, F. (1997) Il problema della saturazione turistica nelle Alpi italiane: un approccio geografico. In: F. Citarella (Herausg.), Turismo e diffusione territoriale dello sviluppo sostenibile, Napoli, Loffredo. S. 221-232.

Bartaletti, F. (2004) Adelboden. Una grande stazione alpina fra tradizione e modernità. In: Studi e Ricerche di Geografia, Genova, S. 199-251.

Bartaletti, F. (2004) Geografia e cultura delle Alpi, Milan, FrancoAngeli

Bätzing, W. (2005) Le Alpi. Una regione unica al centro dell'Europa, Torino, Bollati-Boringhieri.

Francia: le Alpi come spazio di vita o mero oggetto di bramosia?

Il fenomeno riguarda tutto il paese e tutte le categorie di età, ma è particolarmente sentito nelle due regioni alpine Provenza Alpi Costa Azzurra e Rodano-Alpi, con rispettivamente oltre 487.000 e 393.000 seconde case, secondo una stima della guida delle seconde case per il 2004.

Grande utilizzo di suolo

Da qualche anno, la pressione fondiaria si manifesta dappertutto in Francia. Nelle Alpi, è la conseguenza di fenomeni significativi e difficilmente gestibili oggi:

- una periurbanizzazione dalle grandi città alpine che ormai si estendono alle zone montane circostanti, come dimostra la situazione del Sillon alpin e dei massicci prealpini;
- e dinamiche turistiche che, da molti anni, poggiano più sulla vendita di immobili di villeggiatura che sulle attività di accoglienza e tempo libero in senso lato. Questo meccanismo, già denunciato in un rapporto del 1986 a proposito delle località di montagna, è stato rilanciato dall'incentivazione all'acquisto di seconde case, promossa da recenti leggi che lo favoriscono in alcune zone (ZRR). Dunque, con i meccanismi di concorrenza tra una località e l'altra, questa misura ha in realtà rilanciato l'edilizia in tutto il massiccio alpino, aggravando la pressione fondiaria nelle zone turistiche, ma ormai anche oltre.

Questi due fenomeni hanno forti ripercussioni sull'insieme del territorio alpino, uno spazio fragile, sottoposto a notevoli vincoli, soprattutto in materia di pericoli naturali. Le conseguenze sono gravi. Lo spazio è infatti un bene sempre più ambito; i paesaggi che ne sono una delle ricchezze sono minacciati; persino la dinamica delle principali attività economiche, come il turismo e l'agricoltura, lo è. Fatto ancora più grave, l'habitat permanente delle popolazioni locali e dei lavoratori stagionali non è più garantito e si sviluppano situazioni inedite di periurbanizzazione inversa.

Tentativi di regolamentazione

Squilibri di questo genere, indotti tra l'altro dalla moltiplicazione delle seconde case, sono ormai ben noti. Tuttavia, gli amministratori locali sono spesso sprovvisti di strumenti efficaci che permettano loro di frenare o contenere questo tipo di costruzioni che in Francia sono abitate in media 44 giorni all'anno.

D'altronde, benché lo sviluppo delle seconde case chiami in causa i principi del codice urbanistico (art. L121-1 - principi di equilibrio tra sviluppo e protezione; art. L 145-3 - principi di protezione propri delle zone montane), quest'ultimo non consente di limitare o addirittura di arrestare il fenomeno. Il sindaco può essere chiamato a sospendere il rilascio di concessioni edilizie, come ha fatto l'ex sindaco di Les Gets dal 2003, per reprimere le speculazioni edilizie sul suo comune e gestirne lo sviluppo immobiliare, tanto più che questi fenomeni aggravavano situazioni critiche di carenza d'acqua. Infatti, è proprio nei periodi di maggior afflusso turistico e in particolare durante il periodo di magra invernale che le seconde case sono più frequentate. La strategia di Les Gets si è formata globalmente nel quadro di un «progetto paese 2003/2013» che si basa su una revisione del piano urbanistico locale (PLU).

Di fronte all'impossibilità, per un comune francese, di vietare le seconde case sul proprio territorio, la comunità dei comuni del Vercors, con la Carta per lo sviluppo del territorio, ha inteso regolare o addirittura limitare lo sviluppo delle seconde case, grandi consumatrici di spazio e risorse. Riducendo al minimo qualsiasi urbanizzazione diffusa a vantaggio del raggruppamento dei lotti, diventa possibile organizzare la costruzione e ottimizzare il settore fondiario. È occorso quindi porre in atto direttive molto precise sui lotti edificabili del PLU, come tracciati di percorsi dolci, accessi, parcheggi e garage da condividere, pianificazione delle costruzioni, forme urbane e insediative previste (piccoli collettivi, nuclei residenziali,

grandi case plurifamiliari), mescolanza funzionale e sociale (abitazioni turistiche e residenze principali, percentuale di alloggi sociali e persino una parte di attività).



© N. Joly/ Office du Tourisme des Gets

Fig. 4: Alcuni comuni francesi, tra i quali il comune di les gets, cercano di mettere un freno allo sviluppo immobiliare tramite nuove regolamentazioni.

Riscaldare i «letti freddi»

D'altro canto, la legge SRU del dicembre 2000, con la procedura delle Opérations de Réhabilitation de l'Immobilier de Loisirs (ORIL – operazioni di ristrutturazione degli immobili di vacanza), ha introdotto degli interventi di ammodernamento e ristrutturazione, per rimettere sul mercato i posti letto inutilizzati. Questa operazione riguarda oggi tredici località pilota, di cui alcune nelle Alpi. A Tignes, il comune ha fatto un accordo con il gestore privato degli impianti di risalita per finanziare un programma di ammodernamento. È stata realizzata una diagnosi relativa al numero di proprietari interessati e alle loro attese e si è istituita una Casa dei proprietari, dove si accolgono i proprietari potenzialmente interessati alla ristrutturazione e si forniscono loro informazioni. Benché il bilancio delle ORIL sia stato ridotto a livello nazionale, nel 2006 a Tignes l'esperienza avrebbe permesso di rimettere sul mercato 1.000 posti letto.

Oggi, molti amministratori si mobilitano per trasformare il loro territorio in uno spazio vitale per tutti e per tutto l'anno. Occorre quindi introdurre la regolamentazione delle seconde case nelle Alpi francesi, nell'ambito di un processo che miri a ripensare «l'habitat alpino» che non potrà che sfociare in un progetto territoriale sostenibile e collettivo: abitare le Alpi.

È indispensabile una buona governance tra operatori pubblici e privati, tra settore immobiliare e turistico, ma anche agricolo e industriale. Tutti gli operatori interessati e, primo fra tutti, lo Stato, nella sua missione di pianificazione del territorio e di sviluppo sostenibile, sono oggi chiamati ad allestire strumenti che garantiscano una sana regolamentazione delle seconde case.

Autore: Alexandre Mignotte, CIPRA Francia (con il sostegno di Françoise Gerbaux, Sylvie Duvillard, Michèle Prax, Alain Boulogne).

Fonti:

Marcelpoil, E. (coord.) (2006) Nouvelles pratiques touristiques en zones de montagne : vers un renouvellement des pratiques de gestion foncière ? Rapport au Ministère du tourisme, Cemargef-Pacte Territoires, Grenoble, 71 S.

Saddier, M. (2005) Foncier-logement : les territoires touristiques et frontaliers sous pression. Rapport au 1er Ministre, Paris, 78 S.

Germania: tassa sulla seconda casa e politica del suolo

I comuni delle Alpi bavaresi cercano di frenare la costruzione di seconde case con diversi strumenti.

La Baviera, a differenza dell'Italia o della Svizzera, non è uno dei paesi alpini in cui, a partire dagli anni Sessanta, molte località turistiche sono state completamente stravolte da grandi complessi di seconde case. Ciononostante, anche in Baviera la costruzione di seconde case è un fenomeno diffuso, soprattutto nei comuni alpini. Non è raro, infatti, che un terzo delle abitazioni presenti venga utilizzato come seconde case. Sono colpite in particolare le località turistiche più conosciute (ad es. Reit im Winkl con circa il 29%, Bad Hindelang circa 33%). Una posizione di primo piano tra i grandi comuni turistici bavaresi è occupata da Oberstaufen, nota stazione di cura delle Alpi dell'Algovia, dove la percentuale di seconde case raggiunge il 39% di tutte le abitazioni del comune. In valori assoluti a Oberstaufen ci sono circa 1.850 seconde case su un totale di 4.750 abitazioni presenti nel comune, in cui hanno la residenza circa 7.100 abitanti. Le seconde case sono in gran parte concentrate in aree dell'insediamento che nella bassa stagione si trasformano in paesi o quartieri fantasma. Questo si può osservare, ad esempio, nella borgata di Steibis del comune di Oberstaufen.

La maggior parte delle seconde case sono sorte negli anni '60 e '70. In quel periodo sono stati costruiti interi insediamenti. Anche nei grandi alberghi di nuova costruzione, una parte significativa degli appartamenti veniva affittata come seconde case. Si pensava che la costruzione di seconde case avrebbe dato impulso all'edilizia e al turismo. Solo successivamente si è sviluppata la consapevolezza che le seconde case non hanno solo effetti positivi: i terreni adatti per le costruzioni, già di per sé scarsi, sono diventati via via più rari e i prezzi hanno raggiunto livelli tali, che spesso non sono più accessibili per le famiglie locali. Inoltre, gli insediamenti con le "tapparelle abbassate" quasi tutto l'anno compromettono l'attrattività turistica delle località, mentre i comuni devono pagare le infrastrutture pubbliche a vantaggio degli abitanti delle seconde case, senza che questi partecipino ai costi in misura adeguata.

Tassa sulle seconde case: un utile strumento

In alcuni comuni si è manifestata un'opposizione contro questo sviluppo. L'introduzione di una tassa sulle seconde case dovrebbe limitare la richiesta di seconde case e far partecipare le/i rispettivi proprietari, o abitanti, ai costi per le infrastrutture locali. Il comune di Bad Hindelang, guidato da anni dal sindaco Roman Haug, si è impegnato come comune apripista per l'introduzione di una tassa sulle seconde case. Mentre negli altri Länder tedeschi questa tassa era comunemente diffusa fin dall'inizio degli anni '70, in Baviera i comuni non avevano il diritto di introdurla. Dopo che in un primo momento Bad Hindelang era riuscita a far valere la propria posizione, con un successo provvisorio ottenuto davanti alla Corte costituzionale della Baviera, nel 1989 una legge del Governo regionale della Baviera ha fatto cadere i presupposti giuridici per la tassa sulle seconde case. Solo la pressione politica di molti comuni alpini ha fatto sì che nel 2004 – attraverso una modifica del diritto comunale – la tassa sulle seconde case fosse resa possibile anche in Baviera, più di 30 anni dopo rispetto ad altri Länder. La tardiva introduzione di tale provvedimento ha tuttavia prodotto conseguenze di particolare rilievo, poiché la Baviera, destinazione turistica di primo piano, è diventata di gran lunga la regione con più seconde case di tutta la Germania.

I comuni alpini hanno accolto con favore questo strumento. Finora la tassa è stata infatti introdotta da 109 comuni (situazione al 31.12.2007) compresi nel territorio della Convenzione delle Alpi bavarese (si veda la

carta). Nonostante i risultati positivi della tassa, che perlopiù ammonta al 5-15% del canone di locazione annuale (senza costi accessori), il Governo della Baviera sta prendendo in considerazione una sua limitazione ai redditi più elevati.

Strumenti di politica fondiaria: servitù ad uso residenti o ad uso turistico

Mentre la tassa sulle seconde case interviene sul costruito, per le nuove aree edificabili c'è un altro efficace strumento che viene adottato da molti comuni: all'atto della concessione di un diritto di costruzione, o del frazionamento di edifici in singoli appartamenti, vengono registrate nel registro fondiario cosiddette "servitù ad uso residenti" o "ad uso turistico". Con la servitù per residenti gli edifici possono essere utilizzati solo dai residenti (persone che hanno la residenza principale nel comune da almeno 5 anni). Qui si fa esplicitamente riferimento all'utilizzo, si intendono cioè sia i proprietari che gli affittuari. Con la servitù ad uso turistico si garantisce che l'appartamento non venga affittato come abitazione secondaria a una persona singola, ma a una serie di persone come appartamento per le vacanze o bed and breakfast.

In caso di violazione di questa servitù fondiaria, il comune può imporre un diritto di acquisto dell'edificio ad un prezzo del 70% del valore di mercato. Attraverso la coerente applicazione di tale disposizione da parte dei comuni, si può così escludere un utilizzo come seconde case delle abitazioni costruite nelle nuove aree edificabili.

Non di più, ma più grandi

La tassa sulle seconde case e gli strumenti di politica fondiaria non hanno bloccato la richiesta di seconde case, ma sono almeno riuscite a rallentarla.

Tuttavia, anche se oggi il numero delle seconde case di nuova costruzione è in calo, si delineano nuove peculiarità nella costruzione di seconde case. Se prima erano richiesti piccoli appartamenti (mono o bilocali) all'intero di insediamenti appositamente costruiti per residenze secondarie, oggi il trend si orienta verso alloggi più grandi e confortevoli, se non addirittura verso la casa di proprietà. Esteriormente queste non sono più facilmente riconoscibili, come i vecchi insediamenti a prevalenza di seconde case, sono infatti frammiste ai normali edifici utilizzati come residenza principale. Questo sviluppo continua purtroppo a significare un maggiore consumo di suolo e una pressione sui prezzi immobiliari nei comuni turistici.

Del resto le seconde case non costituiscono un tema di scottante attualità solo per i comuni turistici dello spazio alpino. Molti benestanti, con residenza principale in comuni turistici rurali, possiedono una seconda casa in città (per eventi culturali o appuntamenti di lavoro in città). Anche qui i prezzi immobiliari sono così alti da creare problemi alle giovani famiglie per il finanziamento della loro prima casa.

Autore: Thomas Frey, CIPRA Germania

Slovenia: tassa forfetaria sulle seconde case

In Slovenia, così come altrove, la percentuale di seconde case rispetto al patrimonio immobiliare complessivo di un comune dipende fortemente dal suo sviluppo turistico. La maggior parte delle seconde case del territorio alpino sloveno si trovano nel comune di Kranjska Gora, noto soprattutto per il turismo alpino, e nel comune di Bohinj. Entrambi i comuni sono situati nelle Alpi Giulie e sono gli unici comuni del territorio alpino sloveno che possono tassare le seconde case (e infatti le tassano). In Slovenia la normativa consente ai comuni a forte caratterizzazione turistica di imporre una tassa forfetaria sulle seconde case, a condizione che il comune faccia riscontrare più di 100.000 pernottamenti turistici all'anno oppure disponga di più di 1.500 posti letto o più di 200 appartamenti utilizzati come seconde case.



Fig. 5: Il comune di Kranjska Gora non è solo meta amata per il turismo invernale, ma anche sede di seconde case per molti sloveni.

Autrice: Mateja Pirc, CIPRA Internazionale

Surriscaldamento minaccioso del mercato immobiliare a St. Moritz – Un caso esemplare dalla Svizzera

Allarme a St. Moritz

Hanspeter Danuser è abituato da tempo a resistenze- e rifiuti. Quando, negli anni ottanta, il direttore dell'Ente turistico di St. Moritz rilanciò il Glacier Express-, molti politici comunali ed esperti di turismo lo presero per pazzo. Che scopo aveva ripristinare la vecchia e sgangherata ferrovia nel luogo di vacanza più esclusivo della Svizzera? «Dieci anni dopo avevamo moltiplicato per dieci il numero di viaggiatori, più di 200.000 passeggeri», il distinto signore se la ride con malizia, strizzando gli occhi vispi. Oggi, il Glacier Express attraversa le Alpi svizzere e rappresenta una delle maggiori attrazioni turistiche.



© Frank Schultze/Zeitenspiegel

Fig. 6: Un conflitto latente «top of the world»: Hanspeter Danuser intende chiedere l'affitto obbligatorio per le seconde case a St. Moritz.

Una richiesta coraggiosa

Danuser, 60 anni, ha di nuovo seminato parecchio scompiglio in questo mondo vacanziero di belli, ricchi e ricchissimi, situato a 1856 metri sopra il livello del mare. E anche altrove. Il capo dell'Ente turistico, in carica da 29 anni, ha suonato l'allarme: nell'Alta Engadina i prezzi immobiliari sarebbero ormai alle stelle, il numero dei posti letto negli alberghi in netto calo.

E, soprattutto, le seconde case vengono sfruttate- pochissimo. Danuser è perfettamente conscio del fatto che in Svizzera la «proprietà privata è una vacca sacra». E qui più che altrove: accanto a Zurigo e Ginevra, infatti, St. Moritz è per tradizione un paradiso immobiliare per la categoria dei ricchissimi. Malgrado ciò il direttore osa andare all'attacco: all'inizio del 2007 ha chiesto per la prima volta pubblicamente che una parte degli acquirenti di nuove seconde case nella regione di St. Moritz conceda il proprio immobile in affitto ai turisti per il periodo non utilizzato. In altri termini: l'obbligo dell'affitto.

I numeri parlano da sé

Danuser, 60 anni, ha di nuovo seminato parecchio scompiglio in questo mondo vacanziero di belli, ricchi e ricchissimi, situato a 1856 metri sopra il livello del mare. E anche altrove. Il capo dell'Ente turistico, in carica da 29 anni, ha suonato l'allarme: nell'Alta Engadina i prezzi immobiliari sarebbero ormai alle stelle, il numero dei posti letto negli alberghi in netto calo. E, soprattutto, le seconde case vengono sfruttate- pochissimo. Danuser è perfettamente conscio del fatto che in Svizzera la «proprietà privata è una vacca sacra». E qui più che altrove: accanto a Zurigo e Ginevra, infatti, St. Moritz è per tradizione un paradiso immobiliare per la categoria dei ricchissimi. Malgrado ciò il direttore osa andare all'attacco: all'inizio del 2007 ha chiesto per la prima volta pubblicamente che una parte degli acquirenti di nuove seconde case nella regione di St. Moritz conceda il proprio immobile in affitto ai turisti per il periodo non utilizzato. In altri termini: l'obbligo dell'affitto. Danuser afferma di essere stato sollecitato da diversi sindaci dell'Alta Engadina ben consci del problema delle seconde case vuote. Per sottolineare l'urgenza dell'intervento, Danuser si affida alle cifre concrete: il 58

per cento di tutte le abitazioni dell'Alta Engadina sarebbero seconde case. I proprietari sono svizzeri o provengono dall'estero. Solo 18.000 dei 100.000 letti complessivi vengono usati dalla popolazione locale e 5.000 circa da lavoratori stagionali. I restanti 75.000 e più sono posti letto per gli ospiti. Ma solo 40.000 di questi vengono affittati ai turisti. Il direttore dell'Ente turistico alza la voce sonora: «i letti delle seconde case sono occupati in media per sole quattro-cinque settimane»

Costi elevati – bassa produttività

L'edilizia locale ci guadagna nella costruzione delle seconde case. Danuser fa presente che perlomeno nella fase di investimento anche le casse del comune ne beneficiano. Ma conferma anche: la creazione di valore associabile ai letti nelle seconde case corrisponde ad appena un decimo di quella dei posti letto negli alberghi: «la produttività è scarsissima.» Agli utenti poco presenti delle seconde case, St. Moritz deve però offrire tutto, l'intera infrastruttura. Il che significa costi- elevati e una scarsa redditività.

Le restrizioni imposte alla costruzione di seconde case dagli aventi diritto al voto dell'Alta Engadina nel giugno 2005 hanno fatto ulteriormente impennare- i prezzi degli immobili, sostiene Danuser. «Invece di 400 appartamenti all'anno, in tutta la valle se ne possono costruire solo 100.» Ma la domanda continua a salire. E i prezzi esplodono. «Nelle belle posizioni il metro quadro costa ormai 35.000 Franchi. Si tratta di valori estremi.» Questi prezzi astronomici sono alla portata dei superricchi amanti di St. Moritz, provenienti della Svizzera e dall'estero. Per la popolazione- residente, però, non lo sono più da tempo. «Non possono quasi più permettersi un'abitazione», afferma Danuser. «Qualche volta le differenze di reddito fra loro e i ricchi turisti sono incredibili. E la forbice- continua ad allargarsi.» Un altro sviluppo che va assolutamente fermato: il «top of the world» non si può permettere- conflitti latenti fra la popolazione che vi risiede da anni e i nuovi cittadini; ne va del buon nome di St. Moritz.

La ricerca di una soluzione

Danuser si rifiuta di usare la brutta parola «affitto forzato» quando illustra la sua proposta clamorosa. E men che meno ama parlare di «esproprio». Preferisce parlare di una «soluzione mista» per il prossimo futuro: gli immobili più pregiati, quelli costosissimi, saranno venduti ai superricchi. In parallelo però devono- essere- definite le «seconde case date in gestione». Queste - spiega Danuser - non si trovano nelle posizioni più pregiate, ma sono anche meno costose, perché usate solo in parte dai proprietari e per il resto del tempo sarebbero messe a disposizione di una struttura apposita- che provvederebbe a darle in affitto. Per Danuser il secondo fine sarebbe quello di allentare,- o forse addirittura- abolire le restrizioni a livello di acquisto- di queste seconde case date in gestione.

© Frank Schultze/Zeitenspiegel



Fig. 7: Le abitudini dei proprietari di seconde case (la maggior parte dei quali viene dalla città) rimangono le stesse anche in vacanza. Alcune località sportive di montagna si trasformano in località per vacanze di lusso che rispondono a tutte le necessità. la maggior parte degli ospiti, però, rimane solo durante l'alta stagione.

Il direttore dell'Ente turistico è abbastanza realista da sapere che i ricchissimi non accetterebbero mai il vincolo dell'affitto. «Per questo ceti non è immaginabile. Quando vengono qui in vacanza si fanno precedere da un camion blindato che trasporta i dipinti originali di Picasso.» Ma ci sarebbe anche un ceto medio di persone benestanti che desiderano avere qualcosa di proprio a St. Moritz. «Sono convinto che almeno un terzo degli interessati all'acquisto sarebbe disposto ad accettare questo vincolo, pur di poter acquistare l'immobile.»

Che cosa induce un manager nel settore del turismo a formulare un pensiero del genere? Danuser è preoccupato del fatto che in futuro la popolazione locale si potrà permettere di vivere solo ai margini del paese e diverse residenze nel centro storico potrebbero rimanere vuote. «Temo che il centro storico si spopoli», - conferma.

Quando, all'inizio del 2007 in un'intervista a un giornale aveva formulato per la prima volta la sua proposta, molti avevano parlato di «esternazioni senili di un marxista radicale di montagna». Nel frattempo però anche alcuni «borghesi intelligenti» hanno capito che questa è la strada da percorrere. Funziona così da molti anni anche a Whistler Mountain in Canada, - dove «la seconda casa viene usata per un mese in inverno e uno in estate e per il resto del tempo deve essere concessa in affitto.»

A inizio estate 2007 Danuser registra le prime reazioni politiche a livello cantonale: il consigliere di Stato grigionese, Hansjörg Trachsel, Direttore del dipartimento dell'economia pubblica e socialità, lo ha invitato a far parte di un nuovo gruppo di lavoro «seconde case». Danuser è ottimista e crede che la sua idea avrà successo. È abituato a resistenze e rifiuti. E ancora una volta sulle sue labbra compare un sorriso malizioso.

Autore: Rainer Nübel

Da: «NOI ALPI! Uomini e donne costruiscono il futuro» (3° Rapporto sullo stato delle Alpi), 2007