

Abitare cooperativo e alloggio accessibile: modelli, diritto e pianificazione

L'alloggio accessibile non dipende soltanto dal livello delle pigioni, ma anche dalla forma di proprietà, dai meccanismi di finanziamento, dalle regole di gestione e dalla durata dei vincoli. Cooperative, fondazioni e gestori pubblici consentono di trattenere nel tempo una parte del valore generato dagli immobili a beneficio della comunità.

Il modello cooperativo non sostituisce né il mercato privato né l'edilizia sociale pubblica. Aggiunge una forma di proprietà collettiva e di gestione non speculativa, particolarmente utile per abitazioni primarie, mescolanza sociale e progetti di rigenerazione urbana.

Che cos'è una cooperativa di abitazione

La cooperativa di abitazione è una società cooperativa: i soci si uniscono per soddisfare un bisogno economico o sociale comune, in questo caso l'accesso stabile a un alloggio di qualità. I soci versano quote sociali e ottengono il diritto di abitare un appartamento secondo statuti, regolamenti e contratto di locazione o di uso. Non acquistano però la proprietà individuale della singola abitazione.

L'immobile resta di proprietà collettiva della cooperativa. Gli eventuali avanzi sono di regola destinati alle riserve, alla manutenzione, al risanamento o alla stabilizzazione delle pigioni. Il principio distintivo è la pigione commisurata ai costi: deve coprire terreno, investimento, interessi, ammortamenti, manutenzione, gestione e riserve, senza essere orientata alla massimizzazione del rendimento fondiario.

Due nozioni da non confondere: cooperativa e pigione moderata

Il tema si chiarisce distinguendo due assi indipendenti. Il primo riguarda la forma di proprietà e gestione; il secondo il livello della pigione. Una cooperativa mal strutturata su terreno caro può avere pigioni elevate; un operatore non cooperativo può offrire pigioni moderate. «Cooperativa» e «pigione moderata» non sono quindi sinonimi: la prima dice chi possiede, la seconda quanto costa.

Asse	Che cosa risponde
Forma di proprietà e gestione (cooperativa, fondazione, ente pubblico, privato)	Chi possiede l'immobile e con quali regole lo governa. La cooperativa è proprietà collettiva dei soci; l'alloggio non diventa proprietà individuale.
Livello della pigione (di mercato, moderata / sostenibile, commisurata ai costi)	Quanto si paga. La pigione moderata è un risultato sul canone, che può essere prodotto anche da soggetti non cooperativi (ATISA, FIDP, un privato convenzionato).

Le cooperative a Zurigo: tipologie e numeri

La forza di Zurigo deriva dalla pluralità delle cooperative, non dall'esistenza di un unico gestore. Una ricognizione nazionale ha censito 131 cooperative abitative nella Città di Zurigo. Le cooperative differiscono per origine, dimensione, forma di finanziamento, target e qualità dell'offerta: vi sono grandi cooperative storiche, cooperative di quartiere, realtà promosse da lavoratori o categorie professionali, cooperative con una forte vocazione partecipativa e nuovi progetti orientati a sostenibilità ambientale, condivisione e mix generazionale.

Secondo il rapporto cittadino sull'attuazione della politica abitativa, alla fine del 2023 le cooperative possedevano circa 41'300 abitazioni nella Città di Zurigo. La città contava complessivamente circa 58'100 abitazioni di utilità pubblica in senso stretto, includendo cooperative, patrimonio comunale e fondazioni. Circa 5'500 abitazioni cooperative erano realizzate su terreni comunali concessi in diritto di superficie. Nel 2025, su 2'977 nuove abitazioni ultimate, le cooperative ne hanno prodotte 618.

Nel perimetro più ampio di città e agglomerato, l'associazione regionale Wohnbaugenossenschaften Zürich riunisce 299 organizzazioni associate con circa 83'260 abitazioni. Le cifre non sono direttamente sovrapponibili: 131 è il numero delle cooperative censite entro il territorio della Città di Zurigo; 299 è il numero di membri dell'associazione nell'area regionale; 41'300 è il patrimonio cooperativo in città; 83'260 è il totale dichiarato dagli associati nell'area più ampia.

Indicatore	Dato	Perimetro / significato
Cooperative censite	131	Territorio della Città di Zurigo
Alloggi delle cooperative	ca. 41'300	Città di Zurigo, fine 2023
Alloggi di utilità pubblica	ca. 58'100	Città di Zurigo, cooperative + Città/fondazioni + altri enti non profit
Alloggi cooperativi su diritto di superficie comunale	ca. 5'500	Città di Zurigo, fine 2023
Nuovi alloggi cooperativi nel 2025	618	Su 2'977 nuove abitazioni ultimate in città
Organizzazioni associate regionali	299	Regione e agglomerato di Zurigo
Alloggi degli associati regionali	ca. 83'260	Regione e agglomerato di Zurigo

Le principali tipologie cooperative

Tipologia	Caratteristiche	Valore pubblico potenziale
Cooperative storiche e di grandi dimensioni	Patrimonio ampio, gestione professionale, lunga esperienza, capacità di rinnovo e nuove costruzioni.	Stabilità finanziaria, produzione continuativa e pigioni commisurate ai costi.

Cooperative di quartiere o locali	Patrimonio ridotto o medio, forte radicamento territoriale e partecipazione diretta.	Cura del vicinato, risposta a bisogni locali e recupero di edifici esistenti.
Cooperative partecipative / autogestite	Soci coinvolti in progettazione, spazi comuni e gestione.	Coesione, spazi condivisi, adattamento delle soluzioni ai bisogni degli abitanti.
Cooperative intergenerazionali	Offerta per famiglie, anziani e persone sole; spesso con spazi e servizi comuni.	Mescolanza sociale e generazionale, prevenzione dell'isolamento.
Cooperative orientate alla sostenibilità	Standard energetici, mobilità condivisa, riduzione delle superfici private e spazi comuni.	Minori costi di esercizio e minore impronta ambientale.
Cooperative di nuova fondazione	Avviate per uno o pochi progetti, spesso su terreni in diritto di superficie.	Innovazione e attivazione di nuovi operatori, ma necessità di sostegno tecnico e finanziario.

Le disposizioni legali applicabili

Sul piano del diritto privato, la forma cooperativa è disciplinata dal Codice delle obbligazioni svizzero, agli articoli 828 e seguenti. Il Codice definisce la cooperativa come una società con un numero variabile di soci, organizzata per favorire o garantire determinati interessi economici dei propri membri mediante un'azione comune. La disciplina riguarda costituzione, statuti, organi, assemblea generale, amministrazione, responsabilità, revisione, entrata e uscita dei soci, destinazione del patrimonio e scioglimento.

Per una cooperativa abitativa sono particolarmente importanti gli statuti: devono indicare scopo, condizioni di adesione, quote sociali, organi decisionali, competenze dell'assemblea, regole sugli avanzzi, eventuali limiti alla distribuzione, criteri di assegnazione e destinazione del patrimonio in caso di scioglimento. Il contratto d'affitto resta soggetto anche alle norme del Codice delle obbligazioni sulla locazione, in particolare agli articoli 253 e seguenti.

Il riconoscimento come organizzazione di utilità pubblica non dipende dal solo nome 'cooperativa'. Richiede un'impostazione effettivamente non speculativa: pigioni commisurate ai costi, reinvestimento, gestione prudente e vincoli statutari o convenzionali adeguati. Per l'accesso agli strumenti federali è rilevante la Legge federale del 21 marzo 2003 che promuove un'offerta di alloggi a pigioni e prezzi moderati (Legge sulla promozione dell'alloggio, LPrA), con il relativo Fondo di rotazione e le fideiussioni per i committenti di utilità pubblica.

Il controllo delle pigioni nel diritto privato

La moderazione delle pigioni non passa solo dalla cooperativa. Anche nel settore privato la pigione svizzera non è libera: è ancorata al tasso ipotecario di riferimento e alla compensazione del rincaro, e l'inquilino può contestare pigioni iniziali o aumenti abusivi (art. 269 e seguenti CO, in particolare la nozione di pigione abusiva quando il locatore consegue un reddito eccessivo). La cooperativa non è dunque l'unico strumento di contenimento del

canone, ma quello che lo rende strutturale e permanente attraverso la proprietà collettiva e i vincoli statutari.

Chi riconosce l'utilità pubblica

Il riconoscimento di committente di utilità pubblica non è un'autoqualifica. Passa, di regola, dall'adesione a un'organizzazione mantello riconosciuta dalla Confederazione — Cooperative d'abitazione Svizzera, con la sezione per la Svizzera latina, e Wohnen Schweiz — e dall'impegno alla loro Carta, che vincola alla pigione commisurata ai costi, al reinvestimento degli avanzi e alla rinuncia alla speculazione. È questa adesione, insieme ai vincoli statutari e convenzionali, ad aprire l'accesso agli strumenti federali (Fondo di rotazione e fideiussioni).

Il trattamento fiscale

La rinuncia al profitto è resa credibile anche dal regime fiscale. Le organizzazioni di utilità pubblica possono beneficiare di agevolazioni o esenzioni fiscali, ma il vantaggio è la contropartita di un vincolo effettivo: destinazione durevole del patrimonio, limiti alla distribuzione degli avanzi e obbligo di reinvestimento. Senza questi vincoli — statutari, convenzionali e di controllo — il beneficio fiscale non è giustificato e il carattere di utilità pubblica resta nominale.

Fonte	Disposizione / ambito	Applicazione pratica
Codice delle obbligazioni	Art. 828 e seguenti: società cooperativa	Forma giuridica, statuti, soci, assemblea, amministrazione e scioglimento.
Codice delle obbligazioni	Art. 253 e seguenti: locazione	Rapporto contrattuale tra cooperativa locatrice e abitante/inquilino.
LPrA federale e ordinanze	Promozione dell'edilizia di utilità pubblica	Fondo di rotazione, fideiussioni e sostegno alle organizzazioni mantello.
Legge ticinese sull'abitazione	Sussidi, mutui, fideiussioni e promozione della pigione moderata	Quadro cantonale per costruzione e rinnovo di alloggi locativi accessibili.
Scheda R6 del Piano direttore	Sviluppo centripeto, gestione zone edificabili, alloggi a pigione sostenibile	Orientamento per PAC e Piani regolatori comunali.
PR, NAPR, piani di quartiere e convenzioni	Norme locali e condizioni di comparto	Destinazione, densità, quota di alloggi accessibili, diritto di superficie e controlli.

Come innestare la cooperativa nella pianificazione

La cooperativa non è normalmente una 'zona' di piano regolatore. È una forma di proprietà e gestione. Nel PR il Comune deve quindi pianificare la destinazione urbanistica del fondo —

zona residenziale, mista, comparto di riqualifica o zona per attrezzature e interesse pubblico con una funzione abitativa ammessa — e non una ‘zona cooperativa’ in senso astratto.

Il modello cooperativo entra nella pianificazione attraverso obiettivi e condizioni concrete. La scheda R6 permette ai Piani regolatori di considerare la salvaguardia e la garanzia di alloggi a pigione sostenibile e di definire percentuali minime per zone, comparti o singoli piani di edifici, in particolare dove aumentano le quantità edificatorie. Per un progetto concreto, questa impostazione deve essere coordinata con il Programma d’azione comunale per lo sviluppo centripeto di qualità e con il dimensionamento delle zone edificabili.

Su terreno comunale, parrocchiale, corporativo, patriziale o di altra istituzione disponibile, la formula più robusta è spesso il diritto di superficie: il proprietario conserva il fondo, la cooperativa realizza e gestisce l’edificio per una durata lunga, e una convenzione fissa canone, pigioni, criteri di assegnazione, spazi comunitari, obblighi di manutenzione e sorte delle costruzioni alla scadenza. Su terreno privato possono invece essere utilizzati incentivi pianificatori, quote, contratti urbanistici o convenzioni con il promotore.

La sequenza delle decisioni pubbliche e le autorità competenti

Una cooperativa non va “favorita” in astratto: va innestata in una catena di decisioni pubbliche che separa nettamente tre piani distinti — la pianificazione (che cosa è ammesso e a quali condizioni), la selezione dell’operatore (chi realizza il progetto) e il contratto fondiario (come l’obiettivo pubblico resta garantito nel tempo). Questa separazione è la principale garanzia contro sospetti di favoritismo quando un soggetto interessato, come una cooperativa, partecipa anche al dibattito pianificatorio.

Fase	Contenuto della decisione	Autorità competente
1. Definizione del bisogno pubblico	Alloggi primari, pigioni moderate, destinatari (famiglie, anziani, mix sociale), spazi collettivi.	Municipio (proposta), Consiglio comunale (indirizzo politico)
2. Compatibilità urbanistica (PR/PAC)	Verifica se il fondo è già in zona idonea o se occorre una variante di PR; coordinamento con il Programma d’azione comunale.	Municipio, Consiglio comunale (adozione variante), Dipartimento del territorio (approvazione cantonale)
3. Autorizzazione dell’operazione fondiaria	Il Legislativo autorizza in via generale la costituzione di un diritto di superficie: destinazione, durata, canone minimo, vincoli sociali, modalità di selezione.	Consiglio comunale (delibera e credito)
4. Pubblicazione del concorso	Bando aperto a cooperative, fondazioni e altri enti di utilità pubblica qualificati, senza designazione anticipata del beneficiario.	Municipio

Fase	Contenuto della decisione	Autorità competente
5. Aggiudicazione del diritto di superficie	Selezione del vincitore in base ai criteri approvati (qualità urbana, fattibilità finanziaria, livello delle pigioni, governance).	Municipio, eventuale giuria tecnica indipendente
6. Progetto e licenza edilizia	Progetto definitivo, domanda di costruzione, eventuale procedura di opposizione.	Operatore vincitore; Municipio e Cantone per il rilascio della licenza
7. Contratto e iscrizione a Registro fondiario	Stipula della convenzione di diritto di superficie con vincoli su pigioni, uso primario, manutenzione, rendicontazione e riversione; iscrizione del diritto.	Municipio, operatore, notaio, Ufficio del Registro fondiario

La pianificazione definisce che cosa deve essere realizzato; il concorso determina chi lo realizza; il contratto stabilisce come l'obiettivo pubblico resta garantito nel tempo. Nessuna delle tre fasi dovrebbe essere saltata o confusa con le altre.

Precedenti ticinesi: Locarno-Solduno, Lugano e Melide

Locarno dispone già di un precedente istruttivo sul mappale 4857 RFD, in zona Solduno. Nel 2011 il Municipio ha proposto la costituzione di un diritto di superficie per sé stante e permanente su terreno comunale, destinato ad alloggi a pigione moderata per anziani autosufficienti e a una centrale termica di quartiere. Il fondo era già in zona di transizione del PR, con destinazioni residenziali e di servizio ammesse, e il Piano del traffico e delle costruzioni d'interesse pubblico prevedeva un vincolo comunale per abitazioni a pigione moderata: non fu quindi necessaria una nuova zona speciale. Il Comune ha mantenuto la proprietà del fondo e concesso un diritto di superficie di 50 anni, rinnovabile, con canone di 6 franchi al metro quadro annui, indicizzato, e riversione degli edifici al Comune alla scadenza contro un'indennità sul valore residuo. Il canone contenuto era necessario per permettere pigioni compatibili con i limiti delle prestazioni complementari AVS.

A Lugano, in via Lambertenghi 3, la Città ha seguito il percorso "obiettivo pubblico prima, operatore dopo": ha definito uno stabile con alloggi a pigione moderata ai piani superiori e attività commerciali o artigianali al pianterreno, e ha organizzato un concorso per concedere un diritto di superficie per sé stante e permanente a enti di utilità pubblica su un sedime comunale. Il bando si è chiuso nel novembre 2020 con due candidature; ha vinto la Cooperativa di abitazione Vivere Lambertenghi. È il modello più solido per evitare che un progetto cooperativo appaia come un'attribuzione diretta: il Comune fissa lo scopo e sceglie il migliore operatore dopo un confronto trasparente.

Il Comune di Melide offre un esempio di iter completo, con tempi indicativi. Il Municipio ha proposto al Consiglio comunale di autorizzare un diritto di superficie su un mappale comunale già inserito nella zona CP1 del PR, dove erano ammessi contenuti residenziali di utilità

pubblica o sociale: la decisione fondiaria è quindi arrivata dopo la decisione pianificatoria, non prima. Il messaggio municipale chiedeva l'autorizzazione a costituire il diritto tramite concorso pubblico, con durata massima di 60 anni, canone minimo annuo di 50'000 franchi e un credito di 40'000 franchi per organizzare il concorso; il contratto doveva essere firmato entro 90 giorni dalla crescita in giudicato della licenza edilizia e i lavori avviati entro sei mesi dall'iscrizione del diritto a Registro fondiario.

Fase	Attività	Autorità responsabile	Tempo indicativo
1	Studio di fattibilità e definizione del programma	Municipio e servizi tecnici	3–9 mesi
2	Verifica del PR o variante pianificatoria	Municipio, Consiglio comunale, Cantone	0–24+ mesi
3	Messaggio per diritto di superficie e credito di concorso	Municipio	1–3 mesi
4	Esame in commissione e delibera	Consiglio comunale	2–5 mesi
5	Pubblicazione del concorso	Municipio	2–3 mesi
6	Presentazione delle candidature	Cooperative / enti di utilità pubblica	2–4 mesi
7	Valutazione e aggiudicazione	Municipio, eventuale giuria tecnica	1–3 mesi
8	Progetto definitivo e domanda di costruzione	Operatore vincitore	6–12 mesi
9	Licenza edilizia e crescita in giudicato	Municipio, Cantone se necessario	3–12+ mesi
10	Contratto di diritto di superficie e iscrizione a Registro fondiario	Municipio, vincitore, notaio, Registro fondiario	entro 90 giorni dalla licenza (caso Melide)
11	Inizio dei lavori	Cooperativa / ente vincitore	entro 6 mesi dall'iscrizione (caso Melide)

Cosa deve decidere il Consiglio comunale e cosa spetta al Municipio

Per un'operazione su un fondo comunale, il Consiglio comunale dovrebbe approvare almeno:

- il principio della messa a disposizione del mappale per alloggi di utilità pubblica;
- la finalità urbanistica e sociale: abitazioni primarie, pigione moderata, fascia destinataria, spazi comuni;
- la durata massima del diritto di superficie;
- il canone minimo o la formula per calcolarlo;
- le condizioni di riversione alla scadenza;
- il credito per studi, concorso, consulenza giuridica e accompagnamento tecnico;

- l'obbligo di procedura concorsuale e i relativi criteri, qualora si scelga la via del concorso;
- la delega al Municipio per pubblicare il bando, scegliere il vincitore e stipulare il contratto entro i limiti fissati.

Il Municipio elabora il programma, conduce gli studi, redige il bando, nomina eventualmente la giuria, verifica sostenibilità finanziaria e qualità dell'operatore, aggiudica il diritto e sorveglia l'esecuzione successiva.

Clausole essenziali del bando e della convenzione

Per rendere verificabile l'utilità pubblica nel tempo, il bando e la convenzione di diritto di superficie dovrebbero prevedere almeno:

- una quota definita di abitazioni primarie a pigione moderata;
- il metodo di calcolo delle pigioni e l'obbligo di rendicontazione periodica;
- divieto o limiti alla distribuzione di utili;
- obbligo di reinvestire le eccedenze nella manutenzione e nella qualità abitativa;
- criteri di assegnazione trasparenti degli alloggi;
- qualità urbanistica, standard energetici, verde, mobilità e spazi comunitari;
- un piano di manutenzione e riserve;
- durata, canone, indicizzazione, eventuale rinnovo e disciplina della riversione;
- diritto di controllo dell'ente pubblico e conseguenze in caso di violazione della convenzione.

Varianti di piano regolatore in Ticino: modelli concreti

Diversi Comuni ticinesi hanno già introdotto, in una variante di Piano regolatore o in un'ordinanza comunale collegata, disposizioni normative concrete per incentivare alloggi a pigione moderata o gestiti da cooperative. Questi esempi mostrano che la scheda R6 del Piano direttore cantonale — che consente ai PR di definire percentuali minime di alloggi a pigione sostenibile per zone, comparti o singoli edifici — può tradursi in articoli di regolamento edilizio operativi e verificabili, non solo in enunciati di principio.

Locarno: il bonus per cooperative di abitazione nel comparto ex Gas–ex Macello

La variante di PR del comparto ex Gas–ex Macello, adottata dal Consiglio comunale con il messaggio municipale n. 80 del 15 marzo 2024, ha introdotto un articolo specifico del Regolamento edilizio, l'art. 59bis "Bonus per cooperative di abitazione". La disposizione è precisa e verificabile:

- il Municipio può concedere, per le zone residenziali dell'Isolino ZR-IA e ZR-IB, un bonus fino al 5% dell'indice di sfruttamento per edifici residenziali gestiti secondo i criteri delle cooperative di abitazione, calcolato proporzionalmente alla superficie destinata a tale scopo;
- l'edificio deve essere gestito, in proprietà o in diritto di superficie, da una società cooperativa ai sensi dell'art. 828 del Codice delle obbligazioni;
- il beneficiario deve sottoscrivere una convenzione che vincoli l'uso residenziale cooperativo per almeno 30 anni;
- in caso di cambiamento di destinazione o di gestione prima della scadenza, il beneficiario retrocede al Comune una quota del maggior valore ricavato dal bonus: il 100% nei primi 20 anni, il 50% tra il 21° e il 25° anno, il 35% tra il 26° e il 30° anno, calcolata secondo i principi della legge di espropriazione;
- il vincolo e la convenzione sono iscritti nel Registro comunale delle quantità edificatorie e a Registro fondiario.

Questo articolo è utile come riferimento diretto per il dibattito in corso sul comparto: mostra che un bonus edificatorio per cooperative può essere accompagnato da un vincolo di lunga durata e da una clausola di retrocessione finanziaria, così da evitare che il vantaggio pianificatorio si trasformi in una plusvalenza privata in caso di cambio di destinazione anticipato.

Lugano: l'ordinanza comunale sulla promozione dell'alloggio

Lugano ha scelto uno strumento diverso dalla variante di PR puntuale: un'Ordinanza comunale in materia di promozione dell'alloggio, entrata in vigore il 24 febbraio 2022, in risposta all'iniziativa popolare comunale "Per abitazioni accessibili" del 2014. L'ordinanza prevede un bonus sulle quantità edificatorie fino al 30%, vincolato alla residenza primaria e destinato in particolare a favorire la pigione moderata. Al momento della sua introduzione, l'ordinanza si applicava soltanto alle sezioni di Lugano, Castagnola e Brè, con un'estensione al resto del territorio comunale indicata come possibile ma da approfondire. Il caso luganese conferma che una quota di alloggi accessibili nel PR richiede tipicamente una variante importante o una revisione generale per essere estesa in modo uniforme a tutto il territorio comunale.

Bellinzona: bonus differenziato per zona e quota minima di SUL sussidiata

Il Regolamento edilizio di Bellinzona disciplina il bonus per alloggi a pigione moderata e/o sussidiati all'art. 15. Il meccanismo è più articolato di un bonus unico: il bonus edificatorio varia per zona (indice di sfruttamento aggiuntivo di 0.20 in zona B e di 0.10 nelle zone C e D) ed è subordinato al rispetto di una quota minima di superficie utile lorda abitativa riservata ad alloggi sussidiati ai sensi della legge cantonale sull'abitazione: almeno il 60% della SUL abitativa in zona B e il 70% nelle zone C e D. Il bonus è cumulabile, nella misura del 50%, con quello eventualmente previsto dai piani di quartiere; il vincolo di destinazione è iscritto nel Registro degli indici e, se il sussidio cantonale viene soppresso, il proprietario deve versare al Comune gli interessi sulla quota di investimento agevolata dal bonus. Questo modello mostra

come un bonus edificatorio possa essere reso proporzionale e reversibile, con conseguenze finanziarie precise in caso di uscita anticipata dal regime agevolato.

Massagno: le misure allo studio

A Massagno il Municipio ha risposto a un'interrogazione consiliare richiamando le misure indicate da uno studio dell'Ufficio federale delle abitazioni (VLP-ASPAN) e dal messaggio del Consiglio di Stato n. 6368 dell'8 giugno 2010: concessione di possibilità edificatorie supplementari a titolo di incentivo (indice di sfruttamento più elevato, oppure limiti di piani o altezza maggiorati), possibilità edificatorie maggiorate nell'ambito di piani di quartiere o piani particolareggiati, concessione di un diritto di compera a favore del Comune in caso di nuovo azzonamento condizionato all'edificazione di alloggi di utilità pubblica, e definizione di quote di alloggi di utilità pubblica nei nuovi azzonamenti. Il Municipio ha osservato che simili misure sono perlopiù attuabili in occasione di un nuovo azzonamento, a eccezione della cessione di fondi o della concessione di diritti di superficie, utilizzabili anche indipendentemente da una variante di PR.

Comune	Strumento	Meccanismo	Vincolo / condizione	Riferimento
Locarno (ex Gas-ex Macello)	Variante di PR – art. 59bis RE	Bonus fino al 5% dell'indice di sfruttamento per edifici gestiti da cooperativa	Convenzione di almeno 30 anni; retrocessione decrescente (100/50/35%) in caso di uscita anticipata	Messaggio municipale n. 80 del 15.03.2024
Lugano	Ordinanza comunale sulla promozione dell'alloggio	Bonus fino al 30% sulle quantità edificatorie vincolate alla residenza primaria	Vincolo di residenza primaria; applicazione inizialmente limitata a Lugano, Castagnola e Brè	Ordinanza in vigore dal 24.02.2022
Bellinzona	Regolamento edilizio – art. 15	Bonus IS +0.20 (zona B) o +0.10 (zone C/D) per alloggi sussidiati/pigione moderata	Quota minima di SUL abitativa sussidiata: 60% (zona B) o 70% (zone C/D); restituzione interessi se il sussidio cade	Regolamento edilizio del Comune di Bellinzona
Massagno	Misure allo studio (risposta municipale)	Indice di sfruttamento o altezza maggiorati; diritto di compera comunale; quote in nuovo azzonamento	Attuabili perlopiù in occasione di un nuovo azzonamento	Risposta municipale a interrogazione (rif. messaggio CdS n. 6368/2010)
Locarno–Solduno (mappale 4857)	Diritto di superficie su terreno comunale già conforme a PR	Costruzione di alloggi a pigione moderata per anziani, senza nuova variante	Diritto di superficie di 50 anni, canone 6 CHF/m² annui indicizzato, rивersione a scadenza	Messaggio municipale 2011
Lugano (via Lambertenghi 3)	Concorso su terreno comunale	Diritto di superficie per sé stante e permanente assegnato dopo bando aperto	Due candidature; vincitrice Cooperativa Vivere Lambertenghi (2020)	Bando comunale chiuso nel novembre 2020

Comune	Strumento	Meccanismo	Vincolo / condizione	Riferimento
Melide	Messaggio municipale per diritto di superficie e concorso	Diritto di superficie fino a 60 anni su mappale già in zona CP1	Canone minimo 50'000 CHF/anno; credito di 40'000 CHF per il concorso; termini stretti per firma e avvio lavori	Messaggio municipale di Melide

Il confronto mostra due famiglie di strumenti complementari. Da un lato, il bonus edificatorio incorporato nel Regolamento edilizio (Locarno, Lugano, Bellinzona), che agisce sul diritto di costruire e richiede sempre un vincolo di durata e, idealmente, una clausola di retrocessione in caso di uscita anticipata. Dall'altro, il diritto di superficie su terreno pubblico (Locarno-Solduno, Lugano-Lambertenghi, Melide), che agisce sulla proprietà fondiaria e consente al Comune di mantenere il controllo del sedime nel lungo periodo. I due strumenti non si escludono: un progetto su terreno comunale può cumulare un bonus di PR e un diritto di superficie assegnato tramite concorso, rafforzando sia l'incentivo edificatorio sia il controllo pubblico sulla destinazione finale.

Per il comparto ex Gas–ex Macello, l'art. 59bis RE fornisce già una base operativa. Il passaggio ulteriore, discusso nei capitoli precedenti, riguarda i fondi di proprietà pubblica del comparto: su di essi il bonus edificatorio potrebbe essere affiancato da un concorso per l'assegnazione di un diritto di superficie, secondo il modello sperimentato a Lugano-Lambertenghi e a Melide, per garantire che la quota di alloggi cooperativi non dipenda soltanto da un incentivo generico ma da una procedura pubblica e verificabile.

Qualche comparazione: ALER, modelli pubblici svizzeri e ATISA

Le ALER (Azienda Lombarda per l'Edilizia Residenziale) lombarde sono enti pubblici economici regionali: costruiscono, possiedono e gestiscono Servizi abitativi pubblici (SAP), assegnati secondo requisiti e graduatorie.

ALER Milano dichiara circa 70'057 unità immobiliari; l'insieme delle ALER lombarde risultava proprietario di circa 95'790 alloggi SAP, oltre a circa 15'500 alloggi comunali gestiti per conto degli enti locali.

In Svizzera il parallelo più vicino si trova a Ginevra con le Fondations immobilières de droit public (FIDP): cinque fondazioni di diritto pubblico incaricate di possedere, sviluppare e gestire le Habitations à bon marché (HBM). Alla fine del 2023 gestivano circa 8'158 alloggi, con circa 1'175 ulteriori unità in progetto o in costruzione. Sono più vicine alle ALER che alle cooperative, perché hanno un mandato pubblico e non sono possedute dagli abitanti.

In Ticino opera Alloggi Ticino SA (ATISA), già Logis Suisse Ticino SA: una società anonima di interesse pubblico, costituita nel 1987 per l'edilizia residenziale economica. Il messaggio governativo del 2025 indica 38 immobili, 1'256 appartamenti e circa 40 spazi commerciali. Il

Cantone detiene il 38% del capitale e l'Ufficio federale delle abitazioni (UFAB) il 35,5%; nel 2025 il Consiglio di Stato ha proposto l'acquisizione integrale da parte del Cantone.

Modello	Natura	Accesso / finalità	Dimensione indicativa
ALER Lombardia	Ente pubblico economico regionale	SAP; requisiti e graduatorie pubbliche	ALER Milano: 70'057 unità
FIDP Ginevra	Fondazioni di diritto pubblico cantonale	HBM; mandato pubblico e regole cantonali	8'158 alloggi; 1'175 in sviluppo
ATISA Ticino	SA di interesse pubblico con azionariato istituzionale	Edilizia residenziale economica e pigioni moderate	38 immobili; 1'256 appartamenti
Cooperativa svizzera	Ente privato di utilità pubblica	Soci, pigioni commisurate ai costi, proprietà collettiva	Da un progetto a patrimoni molto ampi
Cooperativa italiana a proprietà indivisa	Cooperativa con patrimonio non frazionato	Soci assegnatari in godimento e canone	Modello vicino alla cooperativa svizzera
Cooperativa italiana a proprietà divisa	Cooperativa di costruzione e assegnazione	Trasferimento dell'alloggio in proprietà ai soci	Vincolo di accessibilità non necessariamente permanente

Cooperativa abitativa e progetto privato: cosa cambia e come si forma la pigione

Una cooperativa abitativa e un progetto immobiliare privato possono anche costruire edifici simili, nello stesso quartiere e con lo stesso standard energetico. La differenza non è quindi necessariamente architettonica. Riguarda soprattutto il fine dell'operazione, la proprietà dell'immobile, il costo del terreno, il finanziamento, il trattamento degli eventuali avanzi e le regole con cui la pigione viene fissata e aggiornata.

Una cooperativa non è automaticamente meno cara di un promotore privato. Un progetto nuovo su un terreno costoso può avere pigioni rilevanti anche se è cooperativo. Il vantaggio specifico sta nel fatto che, se il progetto è ben strutturato, il canone non deve remunerare una rendita speculativa e può restare ancorato ai costi effettivi lungo tutto il ciclo di vita dell'edificio.

Due logiche economiche diverse

Elemento	Cooperativa abitativa	Progetto privato ordinario
Finalità	Fornire abitazioni durevoli ai soci e mantenere l'utilità pubblica; eventuali avanzi sono reinvestiti.	Remunerare il capitale e il rischio dell'investitore; eventuali utili sono distribuiti, capitalizzati o realizzati alla vendita.

Proprietà	Collettiva: appartiene alla cooperativa. Il socio non acquista l'unità individuale.	Del promotore, di una società, di un fondo, di una cassa pensione o di proprietari individuali.
Terreno	Spesso diritto di superficie o cessione a condizioni controllate; il fondo può restare di Comune, Parrocchia o altro ente.	Di norma acquistato al valore di mercato oppure apportato da un proprietario che mira a valorizzarlo.
Capitale proprio	Quote dei soci, riserve e capitale paziente; rendimento limitato o assente sul capitale sociale.	Capitale del promotore, degli investitori o del fondo, normalmente atteso a rendimento.
Affitto	Pigione commisurata ai costi: investimento, interessi, ammortamenti, manutenzione, gestione e riserve.	Canone influenzato dai costi ma anche dal rendimento atteso e dalla disponibilità del mercato a pagare.
Valore nel tempo	Resta nel patrimonio collettivo, destinato a manutenzione, rinnovi e stabilità delle pigioni.	Può tradursi in aumento del valore patrimoniale, rendita, vendita o rialzo del canone.
Governance	Assemblea dei soci, statuti, consiglio e regole di assegnazione.	Decisione del proprietario, della società o dell'investitore.

Come si compone una pigione

In entrambi i modelli il canone deve coprire costi reali. I principali elementi sono: costo del terreno; costi di progettazione e costruzione; interessi sul debito; ammortamenti; manutenzione ordinaria e straordinaria; amministrazione; assicurazioni, imposte e oneri; riserve per futuri risanamenti; spese accessorie e, in alcuni casi, servizi comuni.

La differenza centrale è il trattamento del costo del capitale e della rendita fondiaria. In un progetto privato l'investitore deve normalmente ottenere una remunerazione del capitale e un rendimento commisurato al rischio; in un progetto orientato al mercato, il livello del canone può essere determinato anche da quanto il mercato è disposto a pagare. In una cooperativa di utilità pubblica, invece, il capitale dei soci è normalmente remunerato in modo molto limitato o non remunerato e il canone è impostato per coprire i costi, non per estrarre un profitto aggiuntivo.

Componente del canone	Effetto sul canone cooperativo	Effetto sul canone privato
Costo del terreno	Può ridursi con diritto di superficie, canone fondiario moderato o cessione a condizioni pubbliche.	Spesso incorpora il prezzo di mercato e la rendita attesa dal proprietario fondiario.
Costo di costruzione	Dipende da volumetria, standard, efficienza progettuale e tempi; non è automaticamente inferiore.	Dipende dagli stessi fattori; può includere margini e costi di commercializzazione.
Debito e interessi	Mutui, eventuali strumenti agevolati e capitale sociale; la struttura finanziaria può ridurre il costo del denaro.	Finanziamento bancario o istituzionale con remunerazione del capitale dell'investitore.
Rendimento del capitale	Limitato o assente, se previsto da statuti e convenzioni non speculative.	Normalmente parte della logica economica del progetto.
Gestione e manutenzione	Riserve pianificate per mantenere qualità e stabilità nel lungo periodo.	Gestione professionale variabile; costi e rendimento dipendono dalla strategia del proprietario.
Mercato	Può essere un riferimento, ma non il criterio guida se vale il principio del costo.	È spesso un criterio decisivo per fissare e aumentare le pigioni nei limiti del diritto locativo.

Cosa fa davvero la differenza sul canone finale

Il primo fattore è il terreno. In aree urbane il prezzo del suolo può pesare in modo decisivo. Un diritto di superficie lungo con canone sostenibile può evitare che la cooperativa debba acquistare il fondo al valore di mercato. Il proprietario — Comune, Parrocchia o altro ente — conserva il terreno e ottiene un canone, mentre il progetto evita una parte del costo fondiario iniziale.

Il secondo fattore è la struttura finanziaria. Tassi d'interesse, percentuale di capitale proprio, ammortamenti, durata del debito e accesso a mutui agevolati incidono direttamente sulla pigione. Gli strumenti federali per l'edilizia di utilità pubblica, come Fondo di rotazione e fidejussioni, possono ridurre il costo e il rischio del finanziamento per operatori riconosciuti.

Il terzo fattore è il rendimento richiesto. Una cooperativa orientata all'utilità pubblica deve finanziare il proprio patrimonio, ma non deve remunerare azionisti o investitori al livello richiesto dal mercato. Questo differenziale non si manifesta sempre in modo eclatante il primo anno, soprattutto in un edificio nuovo, ma può diventare molto importante nel lungo periodo, quando il debito diminuisce e l'immobile resta nel patrimonio collettivo.

Il quarto fattore è la qualità progettuale. Appartamenti funzionali ma non sovradimensionati, una giusta densità, spazi comuni invece di duplicazioni private, mobilità condivisa, efficienza energetica e manutenzione preventiva possono ridurre costi di costruzione o esercizio. Non sono caratteristiche esclusive delle cooperative, ma queste ultime hanno un incentivo più diretto a trasformare i risparmi in vantaggi per gli abitanti anziché in maggior rendimento.

Il quinto fattore è la durata del vincolo. Per garantire una pigione sostenibile non basta una dichiarazione iniziale. Occorrono statuti, diritto di superficie, convenzioni e criteri di rendicontazione che fissino nel tempo la destinazione dell'immobile, i limiti alla distribuzione degli utili, l'uso delle riserve e le condizioni di assegnazione.

Un esempio semplificato

Due edifici possono avere lo stesso costo di costruzione. Se il promotore privato compra il terreno a prezzo di mercato e finanzia l'operazione con capitale che richiede un rendimento, la pigione dovrà coprire anche questi elementi. Se una cooperativa riceve invece il terreno in diritto di superficie con un canone sostenibile, utilizza quote sociali, mutui agevolati e una remunerazione limitata del capitale, il canone può essere inferiore oppure, a parità di canone, il progetto può offrire più riserve, spazi comuni e stabilità futura. La differenza non è una legge automatica: dipende da condizioni contrattuali, costi e qualità della gestione.

Cosa deve essere verificato prima di parlare di pigione moderata

Verifica	Domanda concreta
Terreno	Il fondo viene venduto al valore di mercato, concesso in diritto di superficie o ceduto con un vincolo? Qual è il canone fondiario?
Finanziamento	Quale percentuale è debito? Quali tassi, ammortamenti, garanzie, contributi o mutui agevolati sono disponibili?
Standard edilizio	Quali superfici, materiali, impianti, parcheggi e spazi comuni sono previsti? Quali costi di esercizio comportano?
Rendimento	Vi sono azionisti o investitori da remunerare? Il capitale sociale ha una remunerazione limitata?
Regole di assegnazione	Chi può accedere? Come sono definiti priorità, reddito, composizione familiare e abitazione primaria?
Vincoli nel tempo	Statuti, convenzione e diritto di superficie obbligano a mantenere pigioni commisurate ai costi? Chi controlla?
Gestione	Esistono piano di manutenzione, riserve e rendicontazione trasparente?

Implicazione pianificatoria

La forma cooperativa non costituisce una zona urbanistica autonoma. Il Piano regolatore disciplina anzitutto destinazione, densità, altezze, distanze, urbanizzazione, mobilità, spazi verdi e qualità del comparto. Il carattere cooperativo e la destinazione a pigione sostenibile devono poi essere introdotti tramite norme di comparto, quota di alloggi accessibili, bonus condizionati, piano di quartiere, diritto di superficie e convenzione fra proprietario pubblico o comunitario e operatore.

Secondo la scheda R6, i Piani regolatori possono definire percentuali minime di alloggi a pigione sostenibile per intere zone, comparti o singoli piani di edifici, in particolare quando sono accordati aumenti delle quantità edificatorie. Perché l'obiettivo sia reale, la pianificazione deve essere accompagnata da un meccanismo economico e giuridico: terreno, finanziamento e vincoli contrattuali devono essere coerenti con la pigione promessa.

Conclusione

La cooperativa non è semplicemente un promotore privato con un altro nome. La differenza sostanziale è la rinuncia a trasformare l'alloggio in una fonte di rendimento massimizzato e la scelta di mantenere l'immobile in un patrimonio collettivo. Il canone finale dipende però da una combinazione concreta di terreno, finanziamento, standard edilizio, efficienza gestionale e vincoli nel tempo. Un progetto cooperativo è davvero accessibile quando questi elementi sono documentati, contrattualizzati e verificabili.

Indicazioni per il Locarnese

Il Ticino dispone dunque di basi legali, di un operatore di interesse pubblico come ATISA e di strumenti federali.

Ciò che resta da sviluppare è una filiera territoriale coordinata: cooperative solide, fondazioni locali o intercomunali, uso regolare del diritto di superficie, concorsi trasparenti e convenzioni che trasformino obiettivi di accessibilità in obblighi misurabili.

Per un sedime dismesso o di proprietà comunitaria, il percorso più credibile è: chiarire la proprietà e il PR; definire un obiettivo di alloggio primario e pigione sostenibile; predisporre la variante o il piano di quartiere se necessario; decidere lo strumento fondiario; selezionare un operatore qualificato; e sottoscrivere una convenzione durevole. In questo quadro, ATISA, cooperative e fondazioni non sono concorrenti ideologici: sono possibili soggetti complementari, ciascuno con un mandato diverso.

Locarno: il caso ex Gas–ex Macello come banco di prova

Il comparto ex Gas–ex Macello è il luogo in cui il dibattito locarnese sull'abitare cooperativo è diventato più concreto e, al tempo stesso, più conflittuale. Non si tratta di un'area marginale: il progetto riguarda circa 50'000 m² in una posizione urbana strategica, con una previsione di 70–80'000 m² di superficie utile lorda complessiva, di cui circa 37–48'000 m² residenziali, integrati con spazi verdi, servizi, casa anziani, contenuti culturali e attività economiche.

L'impostazione originaria del mandato di studio era esplicitamente quella di un quartiere misto, verde e sociale, nel quale la densificazione fosse accompagnata da spazi pubblici, funzioni collettive e diverse modalità dell'abitare. Nei materiali del progetto, la componente residenziale era anche associata alla possibilità di organizzazione cooperativa.

Questa premessa è importante: discutere di cooperative nel comparto non significa introdurre un tema estraneo alla pianificazione, ma chiarire come rendere effettivo uno degli indirizzi già evocati dalla variante e dal concetto di ecoquartiere.

Il nodo: incentivo o impegno verificabile?

La pianificazione del comparto prevede un incentivo per cooperative di abitazione: un bonus del 5% dell'indice di sfruttamento per nuove abitazioni realizzate secondo questo modello. La misura ha suscitato l'interesse della Cooperativa Radice, che ha manifestato una candidatura spontanea per partecipare allo sviluppo del comparto.

Il punto politicamente rilevante è però che un bonus edificatorio, da solo, non garantisce automaticamente né alloggi a pigione moderata né una quota effettiva di abitazioni di utilità pubblica. Per ottenere questo risultato occorre rendere espliciti e verificabili almeno quattro aspetti:

- quanta superficie o quanti alloggi saranno effettivamente riservati a uso cooperativo o di utilità pubblica;
- su quali fondi — pubblici o privati — saranno realizzati;
- con quali criteri saranno selezionati gli operatori;
- come saranno controllati nel tempo pigioni, assegnazioni, abitazione primaria e reinvestimento degli eventuali avanzi.

La scheda R6 permette ai Piani regolatori di definire percentuali minime di alloggi a pigione sostenibile per zone, comparti o singoli piani di edifici, in particolare quando viene aumentata la quantità edificatoria. Il comparto ex Gas–ex Macello potrebbe dunque passare dall'incentivo generico a una disciplina più chiara, basata su quote, convenzioni e procedure trasparenti.

La querelle attuale

La discussione si è accesa nell'estate 2026 dopo che 21 consiglieri comunali, appartenenti a più gruppi politici — con l'eccezione della Sinistra Unita — hanno presentato un'interrogazione sui possibili conflitti di interesse attorno al comparto e al ruolo della Cooperativa Radice.

L'interrogazione prende spunto dalla proposta della cooperativa di inserire una quota minima di alloggi di pubblica utilità e dalla disponibilità espressa a utilizzare terreni pubblici, oltre alla presenza di persone legate alla cooperativa in differenti sedi cittadine.

La questione della trasparenza è legittima: quando un soggetto interessato a realizzare un progetto partecipa al dibattito pubblico e formula proposte pianificatorie, Comune e Consiglio comunale devono distinguere con precisione tra:

- la definizione dell'interesse pubblico generale;
- l'elaborazione delle norme pianificatorie;
- la selezione successiva dell'operatore concreto;
- l'eventuale assegnazione di un terreno o di un diritto di superficie.

Ma questa esigenza non comporta che il tema cooperativo debba essere messo da parte. Al contrario, richiede un processo più strutturato.

La risposta corretta a un possibile conflitto non è escludere le cooperative, ma evitare qualsiasi attribuzione diretta e predisporre regole uguali per tutti.

Una via d'uscita istituzionale?

Per sottrarre il dibattito alla polarizzazione, il Comune potrebbe procedere in cinque passaggi:

1. Definire una quota pubblica

Stabilire nel PR, nel piano di quartiere o nelle convenzioni di comparto una quota minima di SUL o di abitazioni destinata ad abitazione primaria a pigione sostenibile / di utilità pubblica.

2. Individuare i fondi applicabili

Chiarire quali mappali pubblici, privati o misti sono coinvolti e con quali diritti edificatori. La quota non può restare un principio astratto.

3. Separare norma e beneficiario

La pianificazione deve definire il modello e le condizioni, non designare Radice — o qualsiasi altro soggetto — come assegnatario preventivo.

4. Aprire una procedura trasparente

Per terreni comunali, il diritto di superficie o l'assegnazione del progetto potrebbero essere oggetto di bando, concorso o procedura di candidatura comparativa, accessibile a cooperative, fondazioni e altri operatori di utilità pubblica qualificati.

5. Vincolare e controllare il risultato

La convenzione dovrebbe fissare canone del diritto di superficie, livello e metodo di calcolo delle pigioni, abitazione primaria, criteri di assegnazione, durata degli impegni, manutenzione, rendicontazione e conseguenze in caso di inadempienza.

Così impostato, il progetto non diventerebbe un “favore” a una cooperativa specifica: diventerebbe un test pubblico di qualità urbanistica, fattibilità economica e utilità sociale.

Un'occasione urbanistica e abitativa?

La querelle sull'ex Macello pone quindi una domanda più ampia: quale parte del valore generato dalla trasformazione di un grande comparto urbano deve restare alla collettività?

L'area è strategica, il volume edificabile è rilevante e la Città ha un ruolo importante nella proprietà e nella pianificazione. In questo contesto, limitarsi a introdurre un piccolo bonus per eventuali cooperative rischia di essere insufficiente.

Un modello di diritto di superficie, quota di abitazioni di utilità pubblica, concorso aperto e convenzione di lungo periodo consentirebbe di unire qualità urbana, trasparenza e alloggi primari a pigione sostenibile.

Il confronto in corso può quindi essere letto non come un ostacolo, ma come la prima verifica concreta della maturità della Città di Locarno su questo tema.

Modello che sia successo potrebbe irradiarsi su comparti analoghi in proprietà pubblica della regione del Locarnese e forse oltre. Se la Città saprà fissare obiettivi chiari e procedure neutrali, il comparto ex Gas—ex Macello potrà diventare un riferimento per altri lotti e progetti nel Locarnese.

Niccolò Salvioni, analista politico-istituzionale indipendente, Ticinus — Centro Studi, Locarno, Repubblica e Cantone del Ticino, Svizzera, 15 agosto 2026

Fonti essenziali

Codice delle obbligazioni svizzero, art. 253 e seguenti e art. 828 e seguenti; Legge federale del 21 marzo 2003 che promuove un'offerta di alloggi a pigioni e prezzi moderati (Legge sulla promozione dell'alloggio, LPrA) e relativa ordinanza (OPrA); Legge ticinese sull'abitazione; Scheda R6 del Piano direttore cantonale; Città di Zurigo, rapporto sull'attuazione della politica abitativa 2020–2023 e statistiche 2025; Wohnbaugenossenschaften Zürich; Piano cantonale dell'alloggio del Ticino; Messaggio governativo ticinese 2025 su ATISA; FIDP e FPLC del Cantone di Ginevra; ALER Milano e Regione Lombardia. Messaggio municipale n. 80 del 15 marzo 2024 (Locarno, comparto ex Gas–ex Macello, art. 59bis RE); Ordinanza comunale di Lugano in materia di promozione dell'alloggio, in vigore dal 24 febbraio 2022; Regolamento edilizio del Comune di Bellinzona, art. 15; risposta municipale di Massagno a interrogazione sull'edificazione di abitazioni a prezzo accessibile; messaggio municipale di Locarno 2011 su diritto di superficie mappale 4857 RFD, Solduno; messaggio municipale di Melide su diritto di superficie e concorso; documentazione del bando e aggiudicazione di via Lambertenghi 3, Lugano.