

07.062

## **Messaggio**

**concernente una modifica della legge federale sulla pianificazione del territorio (Misure accompagnatorie relative all'abrogazione della legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero)**

del 4 luglio 2007

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di modifica della legge federale sulla pianificazione del territorio (Misure accompagnatorie relative all'abrogazione della legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero).

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

4 luglio 2007

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Micheline Calmy-Rey  
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

---

## Compendio

*L'abrogazione della legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (Lex Koller) deve essere accompagnata da una modifica della legge federale sulla pianificazione del territorio. Secondo la modifica, i Cantoni sono tenuti a designare nei loro piani direttori i territori con un'alta concentrazione di abitazioni secondarie e a prevedere adeguate misure di regolazione per detti territori.*

*L'abrogazione della Lex Koller comporterà verosimilmente un aumento della domanda di abitazioni secondarie e un conseguente incremento dell'attività edilizia. Se troppo intensa, quest'ultima rischia tuttavia di compromettere il patrimonio paesaggistico, che costituisce il capitale turistico delle regioni di montagna. Per salvaguardare l'attrattiva dei paesaggi, si deve dunque tenere sotto controllo l'attività edilizia. Il Consiglio federale propone pertanto di adottare misure collaterali all'abrogazione della Lex Koller.*

*I Cantoni sono chiamati a specificare nei loro piani direttori i territori in cui si devono adottare misure particolari per mantenere un rapporto equilibrato tra abitazioni primarie e abitazioni secondarie. In considerazione del principio di sussidiarietà, la Confederazione si limita a elaborare norme quadro che obbligano i Cantoni a tenere conto della problematica delle abitazioni secondarie nei loro piani direttori. Nella misura in cui sia necessario intervenire, la scelta delle misure e la loro attuazione spettano ai Cantoni.*

*La scelta di intervenire sui piani direttori cantonali garantisce che le misure necessarie tengano conto della situazione specifica ad ogni Cantone e siano armonizzate con gli obiettivi cantonali di sviluppo degli insediamenti, dell'economia e del paesaggio. Dato che tale soluzione si avvale di strumenti e procedure collaudati, l'attuazione richiede solo l'impiego di mezzi modesti. La soluzione garantisce il rispetto del principio costituzionale di utilizzazione parsimoniosa del suolo. Inoltre, in questo modo si possono introdurre misure di regolazione della costruzione di abitazioni secondarie sulla base di un coordinamento regionale e sovracantonale, evitando le situazioni di concorrenza indesiderate e di spostare semplicemente il problema altrove.*

# Messaggio

## **1 Punti essenziali del progetto**

### **1.1 Situazione iniziale**

#### **1.1.1 Conseguenze dell'abrogazione della Lex Koller sulla domanda di abitazioni secondarie**

Secondo il censimento federale della popolazione 2000, in Svizzera l'11,8 per cento delle abitazioni è abitato temporaneamente. La percentuale varia considerevolmente da un Cantone all'altro. Nei Cantoni turistici supera la soglia del 30 per cento (cfr. allegato, tabella 1) e in diversi Comuni turistici addirittura quella del 50 per cento (cfr. allegato, tabella 2). Dal 1980 al 2000, gli alloggi abitati temporaneamente sono aumentati del 75,3 per cento: un tasso di crescita nettamente superiore a quello del numero totale di abitazioni, aumentato solo del 32,2 per cento.

Si presume che l'abrogazione della legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (in seguito: Lex Koller) porterà ad un ulteriore aumento della domanda di abitazioni secondarie, in particolare nelle regioni turistiche. Non si hanno comunque dati precisi sulla quota di abitazioni secondarie di proprietà di stranieri. Bisogna accontentarsi dei dati sullo sfruttamento dei contingenti autorizzati ai sensi della Lex Koller per l'acquisto di fondi da parte di persone all'estero. Negli anni Novanta il grado di sfruttamento dei contingenti è aumentato e dal 1996 oscilla tra l'88 e il 99,5 per cento<sup>1</sup>.

Nelle regioni urbane al di fuori delle regioni turistiche tradizionali, il numero di abitazioni secondarie resta a un livello relativamente modesto, pur essendo aumentato considerevolmente tra il 1980 e il 2000 (cfr. allegato, tabella 1). A causa dei cambiamenti strutturali nel settore economico, per un numero sempre maggiore di persone che lavorano si allungheranno le distanze tra luogo di lavoro e di residenza o tra i luoghi di lavoro dei membri della medesima economia domestica. Nonostante l'ampliamento delle infrastrutture di trasporto e la riduzione dei tempi di viaggio, la domanda di abitazioni secondarie nelle città continuerà ad aumentare anche a medio termine.

La domanda tenderà a crescere in particolare nei Comuni che, in virtù dell'articolo 13 della Lex Koller, sottopongono l'acquisto di fondi da parte di persone all'estero a limitazioni più severe. Con l'abrogazione della Lex Koller, queste restrizioni perdono la loro base giuridica. Attualmente, l'acquisto di abitazioni di vacanza da parte di persone all'estero non è autorizzato in numerosi Comuni, in quanto non sono considerati luoghi turistici ai sensi della Lex Koller. È praticamente impossibile stimare l'evoluzione della domanda di abitazioni secondarie in questi Comuni dopo l'abrogazione di tale legge.

<sup>1</sup> Per informazioni supplementari, cfr. il messaggio del 4 luglio 2007 relativo all'abrogazione della legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero, FF 2007 5271.

### 1.1.2 Vantaggi e svantaggi delle abitazioni secondarie

Secondo l'Ufficio federale di statistica, a livello nazionale circa un quarto dei pernottamenti è riferibile alle abitazioni di vacanza<sup>2</sup>. Il valore aggiunto creato in questo settore oscilla tra 1,5 e 2 miliardi di franchi<sup>3</sup>. Le abitazioni di vacanza rappresentano pertanto un elemento importante dell'offerta turistica svizzera.

Il grado di occupazione delle abitazioni di vacanza è tuttavia molto basso e varia tra il 15 e il 20 per cento a seconda della fonte da cui provengono i dati<sup>4</sup>; particolarmente basso è quello delle abitazioni di vacanza che non vengono affittate a terzi, cioè la maggior parte in Svizzera. Si stima un'occupazione di circa 5 settimane all'anno. Secondo il microcensimento 2005 sulla mobilità, l'uso in proprio delle abitazioni di vacanza è stimato a quasi 8 settimane all'anno, ma il microcensimento tiene solo conto della popolazione svizzera<sup>5</sup>, della quale si suppone che utilizzi le abitazioni più spesso delle persone straniere.

Al numero crescente di abitazioni di vacanza si contrappone quello decrescente dei posti letto negli alberghi. Nelle regioni turistiche importanti, sono in aumento le chiusure di alberghi o la loro trasformazione in abitazioni di vacanza. A medio termine, l'offerta insufficiente di strutture alberghiere diventa problematica per le regioni turistiche: mancano infatti le infrastrutture per ospitare i partecipanti a conferenze o a viaggi di gruppo, infrastrutture queste che contribuiscono, in particolare durante la bassa stagione, a migliorare il grado di occupazione e di notorietà di una località. Difficilmente una località priva di un'adeguata offerta alberghiera riuscirà ad attirare nuovi ospiti. Inoltre, gli ospiti di abitazioni di vacanza di regola spendono meno degli ospiti di alberghi e di conseguenza si creano meno posti di lavoro nella regione.

Le abitazioni secondarie hanno ricadute positive sull'economia regionale soprattutto nel periodo in cui vengono costruite, quando cioè generano un preciso volume d'affari nel settore dell'edilizia e affini. Tuttavia, queste ricadute sono di breve durata e non hanno sempre un impatto a livello regionale perché non tutti i lavori sono affidati a imprese locali.

Una forte domanda di abitazioni secondarie provoca un aumento eccessivo dei prezzi del mercato immobiliare e locativo. La popolazione locale ha difficoltà a trovare alloggi adeguati e convenienti. Inoltre, i Comuni devono sopportare i costi supplementari delle infrastrutture comunali, che devono essere adeguate al periodo di occupazione massima delle abitazioni secondarie (corrispondente nel migliore dei casi a poche settimane all'anno). Tali costi sono a carico dei contribuenti locali.

Dal punto di vista della pianificazione del territorio, sono particolarmente problematici l'elevato consumo di superficie di insediamento e la crescente dispersione degli insediamenti sul territorio. Si stima che il consumo di superficie di insediamento per letto delle abitazioni secondarie sia superiore a quello del settore alberghiero, anche

<sup>2</sup> Ufficio federale di statistica, 2003, *Hôtellerie e parahôtellerie en Suisse, offre et demande 2002*, Neuchâtel.

<sup>3</sup> Federazione svizzera del turismo, FST, 2004, *Le tourisme suisse en chiffres*, Berna.

<sup>4</sup> Bieger, Thomas/Beritelli, Pietro/Weinert, Robert., 2005, *HotBeds, Überwindung sozio-ökonomischer Barrieren bei der Vermietung von privatem Wohneigentum in Schweizer Tourismusregionen*, Rapporto scientifico, San Gallo.

<sup>5</sup> Ufficio federale di statistica, Ufficio federale dello sviluppo territoriale; Microcensimento 2005 in materia di trasporti, rilevazione dati dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale.

se si tiene conto di strutture come parchi, sale conferenze e alloggi del personale. Le conseguenze di un aumento della quota di abitazioni secondarie sono dunque un maggiore consumo di superficie di insediamento per letto e la diminuzione del valore aggiunto medio per letto.

L'incremento delle abitazioni secondarie porta alla dispersione degli insediamenti in paesaggi preziosi e compromette l'attrattiva del paesaggio e degli insediamenti nelle regioni turistiche. Il paesaggio costituisce il capitale del turismo svizzero: a medio termine, l'aumento del numero di abitazioni secondarie intacca questo capitale pregiudicando la competitività del turismo svizzero.

### **1.1.3 I motivi di una nuova normativa**

Attualmente, la Lex Koller è il solo mezzo che la Confederazione ha per esercitare un'influenza diretta sulla costruzione di abitazioni secondarie. Anche se non è stata creata in primo luogo per disciplinare la costruzione di abitazioni secondarie, questa legge ha contribuito, in particolare nelle regioni turistiche più note, a frenare il boom edilizio. La Lex Koller non fornisce una soluzione soddisfacente al problema della regolazione delle abitazioni secondarie: è insufficiente e discriminatoria in quanto riguarda solo la domanda estera. La legge non è più adeguata alla nostra epoca e deve essere abrogata<sup>6</sup>. Nelle regioni turistiche, è dunque probabile un aumento della domanda di abitazioni secondarie e un incremento del numero dei cantieri.

Secondo uno studio dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale, i Comuni turistici presentano quote superiori alla media di zone edificabili non costruite per abitante<sup>7</sup>. Se non vengono adottate le misure necessarie, le zone edificate raggiungeranno presto un'estensione considerevole in questi Comuni. In considerazione dell'elevato consumo di superficie di insediamento, del degrado del paesaggio e del basso grado di occupazione delle abitazioni secondarie (cfr. n. 1.1.2), tale evoluzione è incompatibile con il principio costituzionale dell'utilizzazione parsimoniosa del suolo.

L'attrattiva turistica di una destinazione non dipende solo dall'attrattiva di un Comune, ma da quella di tutta la regione. Ciò si rispecchia anche nella soluzione adottata da Svizzera turismo in materia di marketing turistico. Il singolo Comune beneficia solo limitatamente delle misure di regolazione che prende individualmente e alle quali i Comuni vicini invece rinunciano. Inoltre, il problema viene semplicemente spostato altrove se ogni Comune o Cantone agisce per conto proprio. Negli ultimi anni, alcuni Comuni hanno riconosciuto la necessità di agire; hanno introdotto misure di regolazione della costruzione di abitazioni secondarie o stanno preparando misure che vanno in questo senso. Si tratta tuttavia di soluzioni di portata locale. La Confederazione deve incoraggiare i Cantoni ad adottare misure che possano garantire uno sviluppo territoriale equilibrato e coordinato a livello regionale e intercantonale.

In quanto settore essenziale dell'economia e delle esportazioni, il turismo ha un ruolo di primo piano a livello nazionale e regionale, ragione per cui beneficia di misure di promozione della Confederazione (credito alberghiero, Innotour, riduzione

<sup>6</sup> Messaggio del 4 luglio 2007 relativo all'abrogazione della legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero, FF 2007 5271

<sup>7</sup> Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE, 2005, Rapporto sullo sviluppo territoriale 2005, Berna.

dell'aliquota IVA per prestazioni alberghiere). Per realizzare una politica turistica coerente, la Confederazione non può rischiare che il moltiplicarsi di abitazioni secondarie comprometta il capitale del turismo svizzero – cioè l'attrattiva dei paesaggi alpini. Di conseguenza è necessario incitare i Cantoni a regolare la costruzione di abitazioni secondarie nel quadro dei piani direttori cantonali.

#### **1.1.4 Antefatti**

Dopo il rifiuto dell'adesione della Svizzera allo Spazio economico europeo (SEE) nel 1992, da diverse parti venne chiesta l'abrogazione della LAFE, o almeno un suo allentamento, motivo per cui fu istituita una commissione peritale<sup>8</sup>. Nel suo rapporto<sup>9</sup>, la commissione giunse alla conclusione che in caso di abrogazione della LAFE i Cantoni e i Comuni avrebbero dovuto adottare nella pianificazione del territorio ed eventualmente nel diritto fiscale misure accompagnatorie atte a prevenire gli sviluppi indesiderati nel settore della costruzione di abitazioni di vacanza e di abitazioni secondarie. La Confederazione avrebbe dovuto emanare prescrizioni quadro in modo che i Cantoni e i Comuni adottassero le misure necessarie.

Parallelamente ai lavori della commissione peritale, il Consiglio federale aveva proposto un allentamento della legge senza modificarne gli elementi centrali (fra cui il contingentamento delle abitazioni di vacanza per le persone all'estero). Questo progetto fu respinto con il 53,6 per cento dei voti nella votazione referendaria del 25 giugno 1995. In seguito al risultato della votazione, le misure proposte nel rapporto peritale furono abbandonate.

Nel 2002 il gruppo liberale-radicalo ha depositato una mozione, tolta di ruolo nel 2004, che incaricava il Consiglio federale di preparare un progetto di abrogazione della Lex Koller. Nel messaggio del 28 maggio 2003 concernente una modifica della legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero, il Consiglio federale ha sottolineato che era necessario, parallelamente all'abrogazione di questa legge, studiare le misure di accompagnamento da introdurre nelle norme sulla pianificazione del territorio e ha incaricato il DATEC di esaminare le possibili soluzioni. Un progetto di misure accompagnatorie per la legge federale sulla pianificazione del territorio è stato sottoposto a consultazione dal 10 novembre 2005 al 28 febbraio 2006. Il 22 novembre 2006, considerati i risultati della procedura di consultazione<sup>10</sup>, il Consiglio federale ha incaricato il DATEC di elaborare un progetto che andasse nella direzione del primo progetto e di preparare il presente messaggio.

<sup>8</sup> Messaggio del 4 luglio 2007 relativo all'abrogazione della legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero, n. 1.4, FF 2007 5280

<sup>9</sup> Rapporto della commissione peritale per l'esame delle conseguenze di un'abrogazione della legge sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero. Presentato al DFGP nell'aprile 1995.

<sup>10</sup> Rapporto sui risultati della consultazione sulla modifica della legge federale sulla pianificazione del territorio (misure accompagnatorie relative all'abrogazione della legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero), maggio 2006, [http://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/documents/1202/Ergebnisbericht\\_i.pdf](http://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/documents/1202/Ergebnisbericht_i.pdf)

## 1.2 Soluzioni esaminate

Per determinare le misure di accompagnamento all'abrogazione della Lex Koller, sono state esaminate tre varianti: il contingentamento delle abitazioni secondarie a livello nazionale, misure fiscali e una normativa imperniata sui piani direttori cantonali.

La Confederazione non dispone della competenza necessaria per introdurre il contingentamento della costruzione e della vendita di abitazioni secondarie. Inoltre, una simile normativa limiterebbe considerevolmente il margine di manovra dei Cantoni e dei Comuni e complicherebbe la ricerca di soluzioni regionali adatte. Dato che si dovrebbero istituire nuove procedure, questa misura richiederebbe un sensibile aumento della burocrazia. Il contingentamento può però costituire una soluzione appropriata a livello cantonale o comunale. I Cantoni e i Comuni sono liberi di prevederlo. Il diritto federale non vi si oppone.

Diverse perizie<sup>11</sup> svolte nel quadro dell'elaborazione del pacchetto fiscale respinto dal Popolo il 16 maggio 2004 sono giunte alla conclusione che la riscossione di un'imposta sulle abitazioni secondarie da parte della Confederazione non sarebbe conforme alla Costituzione. L'introduzione di un'imposta sulle abitazioni secondarie a livello cantonale è tuttavia ipotizzabile, fatto salvo il divieto della doppia imposizione cantonale (art. 127 cpv. 3 Cost.). Bisogna del resto chiedersi se un'imposta sulle abitazioni secondarie sia una misura accompagnatoria adeguata. In particolare nelle località turistiche importanti dove la domanda è molto forte, la clientela interessata dispone di una capacità finanziaria molto alta. Difficilmente una simile imposta la scoraggerà dall'acquistare un'abitazione secondaria.

Dato che il piano direttore cantonale è uno strumento che si è affermato per assicurare il coordinamento dello sviluppo territoriale, è logico utilizzarlo per risolvere il problema delle abitazioni secondarie (cfr. n. 1.3). Questa soluzione permette di garantire il coordinamento nazionale della politica in materia di abitazioni secondarie. Inoltre, lascia ai Cantoni un grande margine di manovra per trovare soluzioni adatte alle condizioni locali. Fra le tre varianti esaminate, è la soluzione più appropriata e può essere attuata senza un eccessivo onere burocratico. Nel presente messaggio abbiamo pertanto deciso di sottoporvi unicamente quest'ultima variante.

## 1.3 La nuova normativa proposta

La prevista modifica della legge federale sulla pianificazione del territorio obbliga i Cantoni a definire nei loro piani direttori cantonali i territori in cui devono essere adottate misure particolari per garantire un rapporto equilibrato fra abitazioni primarie e abitazioni secondarie. I Cantoni definiranno in collaborazione con i Comuni interessati gli obiettivi e le misure da realizzare in questi territori. Basato sulla ripartizione delle competenze in materia di pianificazione del territorio prevista

<sup>11</sup> Cagianut, Francis/Cavelti, Ulrich, 2003, *Gutachten über die Verfassungsmässigkeit der vom eidgenössischen Parlament beschlossenen Vorschriften im Bundesgesetz über die Änderung von Erlassen im Bereich der Ehe- und Familienbesteuerung, der Wohneigentumsbesteuerung und der Stempelabgaben*, 20 giugno 2003; Ufficio federale di giustizia, 2000, *Gutachten zum Systemwechsel bei der Besteuerung des selbstgenutzten Wohneigentums*, 14 gennaio 2000; Athanas, Peter/Bürgy, Dominik, 2004, *Gutachten zur Zweitwohnungsbesteuerung gemäss Steuerpaket 2001*, aprile 2004.

dall'articolo 75 Cost., il ruolo della Confederazione è limitato all'elaborazione di una normativa quadro. Spetta ai Cantoni definire le misure che intendono adottare e quelle di cui intendono delegare l'attuazione ai Comuni. In questo modo possono adottare misure differenziate, adatte alle caratteristiche locali. Sono ipotizzabili ad esempio la determinazione di quote o di contingenti, la previsione di zone destinate alle abitazioni primarie o secondarie nei piani di utilizzazione, l'introduzione di coefficienti minimi di utilizzazione del suolo, la riscossione di tasse sostitutive oppure misure fiscali o di politica territoriale.

La proposta modifica della legge federale sulla pianificazione del territorio richiede l'adeguamento del piano direttore cantonale nei Cantoni interessati. A seconda della soluzione adottata dal singolo Cantone, dovrà essere adeguato anche il piano di utilizzazione comunale. A tal fine ai Cantoni e ai Comuni verrà accordato un termine di tre anni dall'entrata in vigore della revisione della legge. Per evitare un periodo di vuoto legislativo che potrebbe generare un boom della costruzione di abitazioni secondarie, l'abrogazione della Lex Koller deve intervenire solo alla scadenza di questo termine, cioè tre anni dopo l'entrata in vigore della revisione della legge federale sulla pianificazione del territorio<sup>12</sup>. Nelle disposizioni transitorie, si stabilisce anche che non sarà rilasciata alcuna licenza edilizia per abitazioni secondarie fino a quando i Cantoni e i Comuni non avranno adottato i necessari provvedimenti.

Per sostenere i Cantoni e i Comuni nell'esecuzione, l'Amministrazione federale ha previsto l'istituzione di un gruppo di lavoro composto di rappresentanti degli Uffici federali competenti e dei Cantoni interessati, cui spetterà il compito di garantire il coordinamento e di formulare raccomandazioni riguardo all'attuazione delle misure d'accompagnamento inerenti alla pianificazione del territorio. Una guida all'esecuzione proporrà in particolare criteri e valori limite utili per la designazione dei territori in cui esiste un particolare fabbisogno normativo in merito alla costruzione di abitazioni secondarie. Tale guida indicherà inoltre quali misure cantonali e comunali sono efficaci e in quali circostanze. Questi elementi potranno essere precisati per via di ordinanza nel caso in cui le raccomandazioni della guida non dovessero rivelarsi sufficienti.

L'obiettivo della nuova normativa consiste nell'obbligare le regioni interessate a regolare la costruzione di abitazioni secondarie mediante il piano direttore cantonale. Si potranno così attenuare le conseguenze indesiderate dell'abrogazione della Lex Koller sul mercato delle abitazioni secondarie senza ridurre la competenza dei Cantoni in materia di pianificazione del territorio.

## **1.4 Motivazione e valutazione della soluzione proposta**

### **1.4.1 Argomenti a favore della soluzione proposta**

Il vantaggio determinante risiede nel fatto che la soluzione proposta instaura la parità di trattamento tra cittadini svizzeri e cittadini stranieri, permettendo di porre fine alla discriminazione degli stranieri derivante dalla Lex Koller. Inoltre, la soluzione è conforme agli strumenti e alle procedure di pianificazione del territorio

<sup>12</sup> Messaggio del 4 luglio 2007 relativo all'abrogazione della legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero, FF 2007 5271

esistenti e collaudati e può essere attuata con un onere relativamente ridotto e senza creare ulteriore burocrazia.

Con l'integrazione delle misure nel piano direttore cantonale quale strumento per regolare lo sviluppo territoriale, si garantisce che la problematica delle abitazioni secondarie sia inserita in una visione globale delle possibilità e delle prospettive di sviluppo turistico dei Cantoni e sia armonizzata con gli obiettivi cantonali di sviluppo degli insediamenti, dell'economia e del paesaggio. In questo modo si assicura una soluzione coordinata dello sviluppo delle regioni turistiche, evitando situazioni di concorrenza indesiderate e di trasferire il problema altrove. Il piano direttore cantonale crea anche le condizioni per una normativa coordinata a livello sovracantonale, dato che i Cantoni devono collaborare nell'ambito dell'elaborazione dei piani direttori.

La soluzione proposta richiede attività di pianificazione del territorio solo dove sono effettivamente indispensabili. Dato che i Cantoni devono comunque riesaminare, nell'ambito delle verifiche periodiche dei piani direttori, se è necessario intervenire nel settore delle abitazioni secondarie, il progetto garantisce che ogni Cantone individuerà per tempo le situazioni problematiche e potrà adottare le misure del caso. È infatti pensabile che la domanda di abitazioni secondarie si sposti, rendendo necessario un intervento in regioni che attualmente non sono interessate dal fenomeno. Ciò vale anche per le zone urbane, dove la quota di abitazioni secondarie è in aumento.

La soluzione proposta lascia ai Cantoni un ampio margine di manovra che consentirà loro di trovare soluzioni adatte alle condizioni locali. Grazie all'approvazione dei piani direttori e al rapporto sullo stato dei lavori relativi al piano direttore ai sensi dell'articolo 9 capoverso 1 dell'ordinanza sulla pianificazione del territorio del 28 giugno 2000 (OPT; RS 700.1), la Confederazione dispone di sufficienti possibilità per coordinare l'applicazione di queste misure nei Cantoni e per assicurare la coerenza con gli obiettivi e i principi della politica della Confederazione in materia di ordinamento del territorio.

#### **1.4.2 Punt di vista e pareri nella procedura di consultazione**

In sede di consultazione hanno espresso il loro parere tutti i Cantoni, 10 partiti politici, 43 organizzazioni, 4 privati e 2 Comuni. La modifica della legge federale sulla pianificazione del territorio è stata accolta positivamente dalla maggioranza dei partecipanti e in particolare sostenuta da due terzi dei Cantoni. Il PS, i Verdi e molte organizzazioni auspicano misure più incisive. Alcuni sono addirittura contrari all'abrogazione della Lex Koller fintanto che non sono previste misure accompagnatorie più incisive. Diversi partecipanti propongono un contingentamento delle abitazioni secondarie a livello nazionale. A questi pareri favorevoli si oppone una forte minoranza, che auspica l'abrogazione della Lex Koller senza misure accompagnatorie. Sono di questa opinione 9 Cantoni, tra cui quelli dei Grigioni e del Vallese, il PLR, il PPD, l'UDC e il PLS come pure diverse organizzazioni economiche e immobiliari.

## **1.5                      Compatibilità tra i compiti e le finanze**

Essendo compatibile con gli strumenti e le procedure esistenti sia a livello di Confederazione che di attuazione nei Cantoni e nei Comuni, la soluzione proposta genera solo un lieve aumento di spese e non comporta nessun onere supplementare per la Confederazione.

## **1.6                      Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo**

### **1.6.1                    Diritto comparato**

I risultati di un'indagine selettiva mostrano che diversi Paesi vicini hanno adottato misure per regolare la costruzione di abitazioni secondarie.

Nel Baden-Württemberg, molti Comuni turistici fanno uso del loro diritto di prelevare un'imposta sulle abitazioni secondarie a titolo di imposta locale sul lusso. Quest'imposta locale è in rapporto con le spese che superano l'importo necessario a soddisfare i bisogni vitali generali e, di conseguenza, concerne le abitazioni secondarie. Numerosi Comuni turistici prelevano spesso anche tasse di soggiorno, in genere in forma di importo forfettario annuo.

In Baviera, i Comuni a vocazione prettamente turistica possono subordinare ad autorizzazione la costituzione o la divisione della proprietà di abitazioni per impedire la proliferazione di abitazioni secondarie. Inoltre, i Comuni possono concludere contratti di sviluppo urbano che garantiscano la copertura del fabbisogno di alloggi della popolazione locale.

In Italia non vi sono basi legali né a livello nazionale né a livello regionale. Spetta ai Comuni prevedere misure di regolamentazione della costruzione di abitazioni secondarie nei loro piani direttori o destinare determinate zone alla costruzione di alloggi di vacanza.

La Conferenza austriaca sull'assetto del territorio raccomanda ai Comuni a vocazione prettamente turistica di autorizzare la costruzione di alloggi di vacanza solo nelle zone previste. I Länder sono inoltre invitati a elaborare una normativa più severa nelle aree problematiche. La decisione di adottare tali misure incombe tuttavia ai Länder e ai Comuni.

Nel Land del Vorarlberg, la costruzione o l'utilizzazione di abitazioni secondarie è possibile solo in alcune zone e con l'autorizzazione del Comune interessato. Sono escluse le regioni che non devono soddisfare una consistente domanda di alloggi di vacanza. Fanno eccezione anche gli alloggi utilizzati dal proprietario come abitazione primaria per più di cinque anni. Queste abitazioni possono essere utilizzate come alloggi di vacanza dal proprietario, dai membri della sua famiglia e dai suoi eredi. Nella prassi, i Comuni applicano questa normativa in vigore dal 1973 in modo molto restrittivo e il numero di alloggi di vacanza è pertanto restato basso.

Il Land del Tirolo ha adottato una normativa secondo cui si possono costruire abitazioni di vacanza solo nelle zone previste dal Comune e nei limiti del contingente stabilito dal Comune per la zona interessata. La normativa si rivela essere molto efficace.

Gli esempi mostrano che la problematica delle abitazioni secondarie è affrontata nei modi più diversi. L'elemento che colpisce di più è certamente la severità delle normative introdotte con successo in Austria.

## **1.6.2 Rapporto con il diritto europeo**

Le misure volte a controllare meglio lo sviluppo delle abitazioni secondarie su tutto il territorio nazionale o in parte di esso sono conformi agli obiettivi generali della politica seguita dagli Stati europei in materia di sviluppo sostenibile del territorio.

## **1.7 Attuazione**

L'elaborazione e l'adattamento dei piani direttori cantonali sono di competenza cantonale, ragione per cui anche l'adattamento dei piani direttori cantonali previsto dalla modifica è di competenza dei Cantoni. Il Consiglio federale esamina nel quadro della procedura di approvazione dei piani direttori cantonali se i Cantoni applicano adeguatamente questa disposizione e se il coordinamento intercantonale ha effettivamente luogo. Il piano direttore è uno strumento valido e consolidato e pertanto non si dovrebbero riscontrare grandi problemi in sede di attuazione.

Dato che il diritto federale si limita a prevedere disposizioni quadro e ricorre al noto strumento del piano direttore cantonale, in linea di principio non dovrebbe essere necessaria una precisazione per via di ordinanza. Benché la nozione di «rapporto equilibrato» dell'articolo 8 capoverso 2 sia indeterminata, dovrebbe comunque essere sufficiente precisarla nel quadro della guida all'esecuzione (cfr. n. 1.3). Le disposizioni transitorie non sono oggetto di disposizioni di esecuzione perché la loro applicazione è limitata nel tempo e perché sono sufficientemente chiare e precise.

L'attuazione da parte dei Cantoni richiede una base di dati statistici affidabile. Per il 2000, è stato possibile basarsi sulle cifre del censimento federale della popolazione relative alle abitazioni abitate temporaneamente. In futuro, la raccolta di questi dati non sarà più effettuata sulla base del censimento federale, ma sulla base di un registro. Grazie all'interconnessione del registro federale degli edifici e delle abitazioni e del registro degli abitanti come pure al nuovo censimento delle abitazioni vuote si potrà disporre di dati, aggiornati e concernenti tutto il territorio, sulle abitazioni abitate in permanenza, temporaneamente o vuote. Questi dati saranno tuttavia disponibili solo quando l'armonizzazione dei registri sarà stata ultimata e il censimento delle abitazioni vuote sarà stato ristrutturato sulla base del registro federale degli edifici e delle abitazioni. A livello comunale, i Comuni dispongono di altre fonti di dati, in particolare dei conteggi delle tasse di soggiorno o del registro fiscale.

## **2** **Commento alle singole disposizioni**

### **2.1** **Modifica della legge federale sulla pianificazione del territorio; articolo 8 capoverso 2 (nuovo)**

Il diritto federale deve obbligare i Cantoni a specificare, nel loro piano direttore, i territori in cui il numero di abitazioni secondarie rischia di compromettere uno sviluppo equilibrato del territorio. Tenuto conto del carattere di legge quadro della legge federale sulla pianificazione del territorio e dell'autonomia dei Cantoni, la disposizione proposta si limita a stabilire una regola generale, ma vincolante, che obbliga i Cantoni ad occuparsi della tematica delle abitazioni secondarie nel piano direttore. Lascia rispettivamente ai Cantoni e ai Comuni la scelta delle misure più appropriate in funzione delle circostanze regionali e locali. Alla Confederazione spetterà assicurarsi, nel quadro della procedura di approvazione dei piani direttori (cfr. art. 11 LPT), che i Cantoni interessati dalla problematica abbiano effettivamente adottato le misure necessarie.

### **2.2** **Disposizioni transitorie della modifica della legge sulla pianificazione del territorio**

I Cantoni e i Comuni interessati disporranno di un termine di tre anni dall'entrata in vigore della modifica del diritto della pianificazione del territorio per procedere agli adeguamenti dei piani direttori cantonali e per mettere in vigore eventuali altre misure a livello cantonale o comunale. Un periodo di vuoto legislativo potrebbe favorire l'aumento delle abitazioni secondarie, in particolare nelle regioni turistiche più importanti. Per evitarlo, bisogna assicurarsi che le misure accompagnatorie di pianificazione del territorio possano esplicare il loro effetto a partire dall'entrata in vigore dell'abrogazione della Lex Koller. Questa abrogazione deve aver luogo solo tre anni dopo l'entrata in vigore della presente modifica di legge. In tal modo, si assicura il coordinamento temporale tra l'abrogazione della Lex Koller e la presente modifica.

Affinché tale termine sia effettivamente rispettato e in mancanza di altre sanzioni nei confronti dei Cantoni e dei Comuni che non avranno adottato per tempo le necessarie misure di pianificazione del territorio, bisognerà bloccare il rilascio delle autorizzazioni per la costruzione di abitazioni secondarie e la trasformazione di abitazioni primarie o di alberghi in abitazioni secondarie se gli obblighi previsti dal diritto federale non saranno stati adempiuti alla scadenza del termine prescritto. A partire da questa data, le autorizzazioni per nuove abitazioni secondarie saranno bloccate nei Cantoni e nei Comuni negligenti fino a quando non verranno adottate le disposizioni necessarie.

Riteniamo che questa disposizione sia necessaria e adeguata: bisogna dunque mantenerla nonostante le obiezioni nell'ambito della consultazione. Se si vuole evitare che l'abrogazione della Lex Koller provochi un vuoto legislativo, è imperativo che le misure accompagnatorie di pianificazione del territorio esplichino i loro effetti a partire dall'entrata in vigore di questa abrogazione. Imporre un termine ha senso solo se l'inosservanza è punita con una sanzione. La violazione, da parte di questa normativa, della garanzia della proprietà e della libertà economica non ha nulla di eccessivo se si considerano gli altri vincoli derivanti dalla pianificazione del territorio; la sua costituzionalità inoltre è indubbia (cfr. n. 5.1).

Una soluzione più severa potrebbe consistere nel bloccare le autorizzazioni di nuove abitazioni secondarie dall'entrata in vigore della modifica della LPT; pur essendo senza dubbio la più sicura ed efficace, questa soluzione sarebbe tuttavia eccessivamente rigorosa. Nell'ambito della consultazione, alcuni ritengono il termine di tre anni troppo breve, altri lo considerano adeguato e per altri ancora è troppo lungo. Di fronte alla necessità di agire senza indugio e di evitare un differimento eccessivo dell'entrata in vigore dell'abrogazione della Lex Koller, il termine proposto sembra essere il più appropriato. Obbliga le autorità interessate ad agire rapidamente; l'obiettivo comunque è realizzabile, tanto più che si tratta di apportare una modifica puntuale, e secondo una procedura sperimentata, allo strumento, ben collaudato, del piano direttore cantonale; le misure da adottare a livello comunale possono essere elaborate entro lo stesso termine. La problematica delle abitazioni secondarie è del resto ben conosciuta nei Cantoni e nei Comuni particolarmente interessati dal fenomeno e diverse normative sono già in vigore. Inoltre, il presente disegno di legge è stato annunciato nelle sue grandi linee già da qualche tempo. Per queste ragioni, anche le disposizioni transitorie devono essere considerate appropriate e ragionevoli.

### **3 Ripercussioni**

#### **3.1 Per la Confederazione**

La nuova normativa è compatibile con le procedure e gli strumenti esistenti e collaudati e di conseguenza non sono da attendersi ripercussioni significative sull'effettivo del personale né sulle finanze della Confederazione.

#### **3.2 Per i Cantoni e per i Comuni**

La nuova normativa obbliga i Cantoni ad adeguare i piani direttori cantonali. Questi lavori possono essere integrati nei lavori periodici di adeguamento dei piani direttori, per cui l'onere supplementare è limitato. I Cantoni saranno inoltre sgravati dall'onere derivante dall'applicazione della Lex Koller.

I Cantoni dovranno verificare regolarmente in che misura i provvedimenti del piano direttore cantonale trovano applicazione nelle regioni e nei Comuni interessati. Visto che di regola le misure comunali sono integrate nei piani di utilizzazione comunali che devono comunque essere approvati dai Cantoni, tale verifica potrà essere integrata nelle procedure esistenti e quindi determinerà un onere supplementare trascurabile.

A seconda della soluzione scelta dal Cantone, l'adeguamento dei piani direttori cantonali richiederà l'adeguamento dei piani di utilizzazione comunali. Tuttavia ciò comporterà per i Comuni un onere supplementare modesto e limitato nel tempo, dato che per l'abrogazione della Lex Koller molti di essi dovranno sostenere comunque delle spese, a prescindere dall'entrata in vigore o meno della soluzione proposta. I Comuni con normative basate sull'articolo 13 LAFE (cfr. n. 1.2.1.1) dovranno cercare soluzioni alternative. Anche i Comuni costretti ad agire in seguito all'acuirsi della problematica dovranno cercare delle soluzioni. L'introduzione di soluzioni comunali, coordinata e coadiuvata dal Cantone, sarà presumibilmente più efficiente e più efficace dell'azione individuale dei Comuni.

L'esecuzione concreta delle misure sul piano locale spetta ai Comuni. Nel 2004 è stata condotta un'inchiesta presso i Comuni che prevedono già misure per regolare la costruzione di abitazioni secondarie, quali piani delle quote di abitazioni primarie, superfici abitabili minime, sistemi bonus-malus, tasse sostitutive, contingentamenti o misure in materia di politica fondiaria. L'inchiesta ha mostrato che l'esecuzione non pone problemi di rilievo se i Comuni adottano determinate misure accompagnatorie come la tenuta di un catasto delle abitazioni primarie per i piani delle quote di abitazioni primarie o controlli periodici a campione.

### **3.3 Per l'economia**

La regolamentazione delle abitazioni secondarie mediante la legge sulla pianificazione del territorio è un contributo a una politica di crescita sostenibile; in particolare contribuisce al mantenimento della competitività del turismo svizzero salvaguardando l'attrattiva dei paesaggi e degli insediamenti e rafforzando la concorrenzialità del settore alberghiero rispetto a quello delle abitazioni secondarie.

### **3.4 Altre ripercussioni**

#### **3.4.1 Ripercussioni sulla politica estera**

È presumibile che il progetto abbia ripercussioni positive sulla politica estera in quanto verrà eliminata la discriminazione tra la domanda estera e quella svizzera.

#### **3.4.2 Ripercussioni sull'ambiente e sul paesaggio**

Si possono prevedere ripercussioni positive sull'ambiente e sul paesaggio poiché sarà possibile impedire un'estensione indesiderata della superficie di insediamento e si potranno così salvaguardare paesaggi preziosi e attrattivi.

#### **3.4.3 Ripercussioni sulla pianificazione del territorio**

Il progetto è conforme agli obiettivi e ai principi della pianificazione del territorio; contribuisce all'utilizzazione parsimoniosa del suolo, al mantenimento di insediamenti abitabili e alla creazione di condizioni territoriali favorevoli all'economia. Il progetto è inoltre conforme ai principi della Strategia per uno sviluppo sostenibile 2002 del Consiglio federale.

#### **3.4.4 Ripercussioni sulle città, sugli agglomerati e sulle regioni di montagna**

Il progetto interessa in primo luogo le zone turistiche nelle regioni di montagna. Dato che il numero di abitazioni secondarie nelle aree urbane è fortemente aumentato dal 1980, non si può escludere che a medio termine si debba intervenire anche in

questo ambito. La soluzione proposta, fondata sui piani direttori cantonali, offre una base applicabile, se necessario, anche alle zone urbane.

### **3.4.5 Ripercussioni sulla società**

Il progetto avrà ripercussioni positive in particolare sulla popolazione residente nelle regioni turistiche con elevata domanda di abitazioni secondarie, poiché promuove la disponibilità di spazi abitativi attrattivi e finanziariamente abbordabili.

## **4 Rapporto con il Programma di legislatura**

Il presente progetto non è menzionato esplicitamente nel rapporto sul Programma di legislatura 2003–2007 (FF 2004 969). Nonostante ciò, è conforme all'obiettivo 2: «garantire in maniera sostenibile lo spazio vitale» (n. 4.2) e «assicurare uno sviluppo del territorio equilibrato e sostenibile» (n. 4.2.1).

## **5 Aspetti giuridici**

### **5.1 Costituzionalità e legalità**

Le modifiche proposte nel presente messaggio poggiano sull'articolo 75 della Costituzione federale.

Le modifiche perseguono, nel rispetto del carattere di legge quadro della LPT e dell'autonomia dei Cantoni, un'utilizzazione appropriata e parsimoniosa del suolo e un ordinato insediamento del territorio. Sono inoltre conformi agli obiettivi e ai principi definiti agli articoli 1 e 3 LPT. La loro applicazione concreta spetta ai Cantoni, nella misura in cui ne siano interessati. I Cantoni dispongono di un ampio margine di manovra per trovare soluzioni adatte alle condizioni locali.

La misura prevista al capoverso 2 delle disposizioni transitorie limita la libertà dei Cantoni e dei Comuni. È tuttavia necessaria per la mancanza di altre possibili sanzioni e, in considerazione dell'importanza dell'interesse pubblico e della sua limitazione nel tempo, non è eccessiva.

Le misure destinate a limitare le abitazioni secondarie sono conformi sia alla garanzia della proprietà (art. 26 Cost.; cfr. DTF 117 Ia 143, 112 Ia 66), sia alla libertà economica (art. 27 Cost.; DTF 112 Ia 71), a condizione che perseguano un evidente interesse pubblico e rispettino il principio della proporzionalità; quest'ultimo è assicurato perché la scelta delle misure più appropriate può essere determinata in funzione delle circostanze locali.

### **5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera**

Le modifiche proposte nel presente messaggio sono compatibili con gli accordi internazionali conclusi dalla Svizzera, in particolare quelli conclusi tra la Svizzera e l'Unione europea.

**Abitazioni abitate temporaneamente nel 1980 e nel 2000**

Cantone	Abitazioni abitate temporaneamente nel 2000		Evoluzione dal 1980 al 2000	
	in termini assoluti	in % del numero totale di abitazioni	Abitazioni abitate temporaneamente	Numero totale di abitazioni
ZH	33 861	5,7 %	314,9 %	28,3 %
BE	45 623	9,8 %	49,6 %	23,3 %
LU	11 441	7,5 %	130,7 %	44,3 %
UR	1 978	12,5 %	31,3 %	29,6 %
SZ	5 526	10,0 %	30,9 %	55,6 %
OW	3 606	22,4 %	16,4 %	41,5 %
NW	2 113	12,5 %	45,8 %	55,9 %
GL	2 916	15,2 %	34,4 %	20,2 %
ZG	3 979	9,3 %	304,8 %	62,8 %
FR	10 454	9,9 %	100,9 %	55,9 %
SO	6 729	6,0 %	280,6 %	34,2 %
BS	8 395	7,9 %	208,0 %	8,2 %
BL	6 489	5,5 %	270,2 %	33,5 %
SH	2 611	7,5 %	228,4 %	23,6 %
AR	2 790	11,1 %	14,7 %	22,9 %
AI	668	11,0 %	9,5 %	29,1 %
SG	18 965	9,2 %	79,1 %	35,8 %
GR	47 902	37,1 %	41,5 %	41,4 %
AG	13 435	5,6 %	379,0 %	44,5 %
TG	7 983	7,9 %	258,0 %	47,3 %
TI	45 175	24,4 %	42,3 %	33,5 %
VD	43 481	13,4 %	104,0 %	33,7 %
VS	61 614	35,7 %	27,2 %	38,9 %
NE	6 431	7,9 %	71,7 %	14,5 %
GE	22 912	11,2 %	118,9 %	23,7 %
JU	2 742	8,8 %	42,3 %	23,5 %
<b>CH</b>	<b>419 819</b>	<b>11,8 %</b>	<b>75,3 %</b>	<b>32,2 %</b>

Fonte: censimento federale della popolazione del 1980 e del 2000; calcoli ARE

**Comuni con più di 500 abitazioni abitate temporaneamente e più del 50 per cento di abitazioni abitate temporaneamente**

Comune	Cantone	Abitazioni abitate temporaneamente	
		in termini assoluti	in % del numero totale di abitazioni
Saint-Luc	VS	845	82,8 %
Grimentz	VS	856	81,8 %
Laax	GR	2307	80,9 %
Falera	GR	872	78,8 %
Silvaplana	GR	1531	77,4 %
Ayer	VS	871	74,0 %
Obersaxen	GR	993	72,7 %
Vaz/Obervaz	GR	3083	72,6 %
Leukerbad	VS	2108	72,5 %
Bellwald	VS	570	72,2 %
Betten	VS	742	72,1 %
Randogne	VS	2406	70,7 %
Gryon	VD	1231	69,7 %
Savognin	GR	880	68,2 %
Vex	VS	1186	67,7 %
Celerina/Schlarigna	GR	1201	67,5 %
Flims	GR	2225	66,3 %
Mollens (VS)	VS	655	66,2 %
Champéry	VS	1008	65,8 %
San Nazzaro	TI	531	65,1 %
Bagnes	VS	4690	65,1 %
Ronco sopra Ascona	TI	643	64,8 %
La Punt-Chamues-ch	GR	555	64,8 %
Oberiberg	SZ	606	64,3 %
Nendaz	VS	4061	64,26%
Brissago	TI	1547	63,9 %
Bürchen	VS	538	63,7 %
Grächen	VS	890	62,3 %
Sils im Engadin/Segl	GR	538	62,2 %
Mesocco	GR	985	61,9 %
Ormont-Dessus	VD	1061	61,4 %
Vals	GR	632	61,2 %
Wildhaus	SG	911	61,1 %
Lenk	BE	1514	60,5 %
Flühli	LU	1069	60,4 %

Comune	Cantone	Abitazioni abitate temporaneamente	
		in termini assoluti	in % del numero totale di abitazioni
Olivone	TI	560	60,3 %
Lens	VS	2073	59,9 %
Arosa	GR	1829	59,6 %
Montana	VS	1284	58,5 %
Ormont-Dessous	VD	842	58,3 %
Engelberg	OW	2021	58,2 %
Orselina	TI	552	57,4 %
Val-d'Illicz	VS	813	57,3 %
Saas Fee	VS	864	56,4 %
Hasliberg	BE	611	55,7 %
Ollon	VD	2880	55,1 %
Salvan	VS	601	55,0 %
Rougemont	VD	547	55,0 %
Tujetsch	GR	790	54,6 %
Adelboden	BE	1722	53,4 %
Vionnaz	VS	717	52,6 %
Lauterbrunnen	BE	1414	52,4 %
Zuoz	GR	556	52,1 %
Chalais	VS	1084	51,2 %
Evolène	VS	767	51,0 %
Alt St. Johann	SG	571	50,6 %
St. Moritz	GR	2233	50,6 %
Troistorrents	VS	1515	50,3 %

*Fonte:* censimento federale della popolazione del 2000; calcoli ARE