



20.456

Iniziativa parlamentare

Abrogare le inutili e dannose restrizioni della legge sulle abitazioni secondarie in materia di demolizione e riedificazione di abitazioni costruite secondo il diritto anteriore

Rapporto esplicativo della Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale

del 24 aprile 2023

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di modifica della legge sulle abitazioni secondarie, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione vi propone di approvare il progetto di legge allegato.

24 aprile 2023

In nome della Commissione:

Il presidente, Jacques Bourgeois

Compendio

Le esperienze accumulate dall'entrata in vigore della legge sulle abitazioni secondarie mostrano che questa legge e la relativa giurisprudenza limitano talvolta in modo considerevole il rinnovo delle abitazioni realizzate in virtù del diritto anteriore. Lo scopo del progetto è creare ulteriori possibilità di modifica e di ampliamento per queste abitazioni. In questo senso, all'interno delle zone edificabili, in occasione della demolizione e ricostruzione di un'abitazione realizzata in virtù del diritto anteriore dovrebbe essere nel contempo possibile ampliare al massimo del 30 per cento la superficie utile principale. Entro questi limiti, in caso di ampliamento di abitazioni realizzate in virtù del diritto anteriore, nonché in caso di demolizione e ricostruzione di siffatte abitazioni, dovrebbe inoltre essere possibile far risultare abitazioni ed edifici supplementari senza dover imporre le limitazioni d'uso prescritte dal diritto in materia di abitazioni secondarie. Cantoni e Comuni dispongono di strumenti di pianificazione adeguati per evitare che possano sorgere conflitti tra queste ulteriori possibilità di modifica e di ampliamento e le esigenze di protezione degli spazi liberi all'interno degli insediamenti, dell'aspetto degli abitati o delle abitazioni primarie.

Situazione iniziale

Secondo la legge sulle abitazioni secondarie attualmente in vigore le abitazioni realizzate in virtù del diritto anteriore, ossia le abitazioni realizzate prima dell'11 marzo 2012 nel rispetto delle disposizioni in vigore o la cui realizzazione risultava autorizzata in tale data con decisione passata in giudicato, possono essere demolite e ricostruite, ma solamente nei limiti della superficie utile principale preesistente. Se l'abitazione non viene demolita ma ampliata è consentito un ampliamento al massimo del 30 per cento della superficie utile principale che esisteva l'11 marzo 2012 a condizione che non ne risultino abitazioni supplementari. Gli ampliamenti che superano il 30 per cento della superficie utile principale sono ammessi soltanto con le limitazioni d'uso prescritte dalla legislazione in materia di abitazioni secondarie.

Queste limitazioni rendono talvolta difficile rinnovare il patrimonio edilizio esistente. In una sentenza dell'8 maggio 2020 il Tribunale federale ha inoltre confermato che in base al diritto vigente la superficie utile principale non può essere ampliata in caso di demolizione e ricostruzione di un'abitazione realizzata in virtù del diritto anteriore.

Contenuto del progetto

Il progetto prevede di modificare la legge sulle abitazioni secondarie in modo che, in caso di demolizione e ricostruzione di un'abitazione realizzata in virtù del diritto anteriore, sia nel contempo possibile ampliare al massimo del 30 per cento la superficie utile principale, far risultare abitazioni ed edifici supplementari e spostare entro i confini dello stesso fondo l'ubicazione della costruzione. Inoltre, in occasione dell'ampliamento delle abitazioni esistenti il progetto prevede la possibilità di far risultare abitazioni ed edifici supplementari, sempre che l'ampliamento non superi il 30 per cento della superficie utile principale preesistente.

Rapporto

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità di agire e obiettivi

Il disegno di legge del Consiglio federale del 19 febbraio 2014 sulle abitazioni secondarie prevedeva che le abitazioni costruite secondo il diritto anteriore, ossia abitazioni che l'11 marzo 2012 esistevano sotto il profilo legale o beneficiavano di un'autorizzazione con decisione passata in giudicato, potessero essere ampliate solamente se erano dichiarate come abitazioni primarie, abitazioni equiparate alle abitazioni primarie o abitazioni sfruttate a scopi turistici. Questo perché un ampliamento sarebbe stato contrario all'obiettivo di limitare la superficie utilizzata a scopi abitativi secondari sancito nell'articolo costituzionale (Messaggio del 19 febbraio 2014 concernente la legge federale sulle abitazioni secondarie, FF 2014 2065, in particolare 2087 in merito all'art. 12 D-LASec). Le Camere federali si erano però espresse a favore della possibilità di ampliare abitazioni costruite secondo il diritto anteriore. Per questo motivo, la legge federale del 20 marzo 2015 sulle abitazioni secondarie che è stata posta in vigore (LASec; RS 702) prevede la possibilità di ampliamenti non superiori al 30 per cento senza dover disporre le corrispondenti limitazioni d'uso (art. 11 cpv. 3 LASec).

L'articolo 11 capoverso 2 LASec prevede inoltre che le abitazioni realizzate in virtù del diritto anteriore possono essere rinnovate, trasformate e ricostruite nei limiti della superficie utile principale preesistente. Anche se ne risultano abitazioni supplementari, queste possono essere autorizzate senza dover imporre la limitazione d'uso secondo l'articolo 7 capoverso 1 LASec. Già poco dopo l'entrata in vigore della legge, non era chiaro se gli ampliamenti di cui al capoverso 3 potessero essere realizzati anche nel caso della demolizione e ricostruzione di cui al capoverso 2. Su ricorso dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale, l'8 maggio 2020 il Tribunale federale ha deciso che tali ampliamenti non erano ammessi. In caso contrario la limitazione di cui al capoverso 2 secondo cui la ricostruzione deve avvenire «nei limiti della superficie utile principale preesistente» sarebbe stata priva di senso. Questa interpretazione è stata sostenuta sulla base delle dichiarazioni del relatore della Commissione durante le deliberazioni sul progetto in seno al Consiglio degli Stati (sentenze del Tribunale federale 1C_478/2019 e 1C_479/2019 dell'8 maggio 2020, consid. 4.1 e 4.2).

Il 19 giugno 2020 il consigliere nazionale Martin Candinas ha presentato l'iniziativa parlamentare 20.456 Abrogare le inutili e dannose restrizioni della legge sulle abitazioni secondarie in materia di demolizione e riedificazione di abitazioni costruite secondo il diritto anteriore. Chiedeva che la legge sulle abitazioni secondarie fosse modificata in modo tale da autorizzare la creazione di nuove abitazioni in occasione dell'ampliamento, limitato al 30 per cento della superficie utile principale, di abitazioni costruite secondo il diritto anteriore. Chiedeva inoltre che, anche in caso di demolizione e ricostruzione di un'abitazione di questo tipo, fossero possibili un ampliamento del 30 per cento della superficie utile principale, la creazione di ulteriori abitazioni e uno spostamento entro i confini dello stesso fondo dell'ubicazione della costruzione. L'autore ha motivato la sua richiesta essenzialmente adducendo che le

esperienze fatte dall'entrata in vigore della LASEC mostrano che questa legge e la relativa giurisprudenza limitano oltre misura l'uso delle abitazioni costruite secondo il diritto anteriore. Questo porterebbe inoltre a non realizzare investimenti necessari e urgenti nelle abitazioni di vecchia data.

Il 20 maggio 2021 la Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale (CAPTE-N) ha dato seguito all'iniziativa parlamentare 20.456 del consigliere nazionale Candinas. Il 12 agosto 2021 la Commissione omologa del Consiglio degli Stati ha aderito a questa decisione. La CAPTE-N si è poi occupata in tre riunioni dell'elaborazione di un progetto di adeguamento della LASEC. Il 3 novembre 2022, con 14 voti contro 10, la CAPTE-N ha approvato un progetto preliminare e lo ha posto in consultazione. Dopo avere valutato i pareri espressi durante quest'ultima, la maggioranza della Commissione ha confermato le sue proposte conformemente al progetto preliminare. Sono state inoltre presentate due proposte di minoranza che riprendono proposte di partecipanti alla consultazione. Nella riunione del 24 aprile 2023 la Commissione ha approvato il progetto con 14 voti contro 9 e 2 astensioni.

1.2 Alternative esaminate e opzione scelta

Si è esaminato se le ulteriori possibilità previste dall'iniziativa parlamentare 20.456 in fatto di modifica e di ampliamento delle abitazioni realizzate in virtù del diritto anteriore debbano essere applicabili in modo generale nei Comuni con una quota superiore al 20 per cento di abitazioni secondarie oppure se il campo d'applicazione della disposizione debba essere limitato geograficamente. Si potrebbe in particolare pensare di limitare queste possibilità a Comuni espressamente designati nel piano direttore cantonale. Potrebbero per esempio essere i Comuni nei quali le disposizioni previste non avrebbero come effetto un abbandono delle abitazioni primarie o comunque non in misura significativa. Nel piano direttore si potrebbero anche conferire ai Comuni interessati speciali mandati pianificatori (p. es. prevedere misure per promuovere le abitazioni primarie a prezzi moderati oppure misure per promuovere un migliore sfruttamento delle abitazioni secondarie esistenti). Si potrebbe inoltre esigere che il piano di utilizzazione limiti espressamente l'applicabilità delle nuove disposizioni a determinate zone. Sarebbe pure possibile esigere misure supplementari per preservare le abitazioni primarie (p. es. definizione di un piano di quote di abitazioni primarie) o per preservare e migliorare la qualità dell'insediamento (p. es. preservare gli spazi liberi rilevanti per l'aspetto degli abitati sulla base di un apposito piano, sancire requisiti di progettazione più rigidi). La CAPTE-N ha tuttavia rinunciato a queste soluzioni di tipo pianificatorio. A suo parere l'adeguamento proposto dell'articolo 11 capoversi 2 e 3 deve essere applicabile a tutti i Comuni con una quota di abitazioni secondarie superiore al 20 per cento. Due minoranze propongono di limitare geograficamente il campo d'applicazione della nuova normativa proposta.

1.3 Interventi parlamentari dal contenuto simile

- a) Mozione 18.3704 Autorizzare l'ampliamento di edifici costruiti secondo il diritto anteriore e la creazione di ulteriori abitazioni, depositata dal consigliere nazionale Candinas il 15 giugno 2018

La mozione chiedeva di modificare la LASEc in modo tale da autorizzare la creazione di nuove abitazioni in occasione dell'ampliamento, limitato al 30 per cento della superficie utile principale, di abitazioni costruite secondo il diritto anteriore. Chiedeva inoltre che in futuro la legge autorizzasse altresì un ampliamento del 30 per cento della superficie utile principale e la creazione di ulteriori abitazioni anche in caso di demolizione e ricostruzione di un determinato oggetto.

Il 15 agosto 2018 il Consiglio federale ha proposto di respingere la mozione. Un suo adempimento avrebbe comportato «un'eliminazione dei limiti sanciti dall'articolo 11 LASEc, in considerazione dell'articolo 75b della Costituzione, in materia di superficie abitativa e numero di abitazioni». L'articolo 11 capoverso 2 della LASEc tiene conto delle prescrizioni costituzionali, impedendo che un aumento del numero delle abitazioni sfoci anche in un ampliamento della superficie. Il capoverso 3, invece, autorizza sì un ampliamento della superficie ma non un aumento del numero di abitazioni. Queste disposizioni sono il risultato di un compromesso politico che sfrutta già al massimo il margine offerto dall'articolo costituzionale. Il 19 giugno 2020 la mozione è stata tolta dal ruolo perché non è stata trattata definitivamente dalla Camera entro due anni.

- b) Iniziativa parlamentare 20.500 «Ampliamento di abitazioni realizzate secondo il diritto anteriore. Maggior flessibilità!», depositata dal consigliere nazionale Ruppen il 17 dicembre 2020

L'iniziativa parlamentare chiedeva di modificare l'articolo 11 capoverso 3 LASEc in modo tale da stralciare la regola del 30 per cento in relazione agli ampliamenti. Per le abitazioni realizzate secondo il diritto anteriore questa limitazione sarebbe estremamente restrittiva. L'esperienza ha mostrato che questo limita in modo spropositato l'utilizzazione degli immobili realizzati in virtù del diritto anteriore. Spesso non si procede a investimenti su vecchi immobili che sarebbero invece necessari e urgenti. Dovrebbe invece essere possibile effettuare interventi di manutenzione e miglioria sul vecchio patrimonio edilizio esistente per ottenere infrastrutture moderne. L'iniziativa è stata tolta dal ruolo il 3 giugno 2021 poiché l'autore non era più membro della Camera.

1.4 Risultati della procedura di consultazione

Le cerchie invitate e ulteriori interessati hanno potuto esprimere il proprio parere in merito al progetto preliminare nell'ambito della procedura di consultazione svoltasi dal 3 novembre 2022 al 17 febbraio 2023¹. In totale i pareri espressi sono stati 97. Il progetto preliminare è stato per lo più accolto favorevolmente.

¹ https://fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2022/70/cons_1

I Cantoni hanno approvato il progetto preliminare in misura preponderante: 14 lo hanno appoggiato senza riserve e due lo hanno respinto, mentre quattro hanno accolto con favore l'orientamento generale, esprimendo però riserve. Sei Cantoni non hanno espresso alcun parere. Tra i partiti politici rappresentati nell'Assemblea federale, Alleanza del Centro, PLR, I liberali e UDC hanno sostenuto il testo, pvl, I Verdi e PS vi si sono invece opposti. Le associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna e le associazioni mantello nazionali dell'economia hanno appoggiato il progetto preliminare. Le principali organizzazioni contrarie sono state quelle attive nei settori della protezione del patrimonio, della natura, del paesaggio e dell'ambiente.

Per la maggior parte i pareri si sono limitati a osservazioni generali sul progetto. Sol tanto pochi partecipanti si sono espressi nel merito di singole disposizioni del progetto preliminare e hanno presentato proposte di modifica o di integrazione. Dopo avere preso atto dei risultati della procedura di consultazione, la Commissione ha avuto la conferma di avere elaborato un progetto in grado di raccogliere la maggioranza dei consensi. Essa mantiene il proprio progetto e lo sottopone alla propria Camera senza modifiche sostanziali. Due minoranze in seno alla Commissione chiedono di includere proposte di modifica formulate da partecipanti alla consultazione: da un lato riguardo agli spostamenti di ubicazione in caso di ricostruzione e, dall'altro, riguardo alla definizione dei Comuni in cui si dovrebbe applicare la nuova normativa.

2 Punti essenziali del progetto

Il progetto prevede di modificare la LASEC in modo che, in caso di demolizione e ricostruzione di un'abitazione realizzata in virtù del diritto anteriore, sia nel contempo possibile ampliare al massimo del 30 per cento la superficie utile principale, far risultare abitazioni ed edifici supplementari e spostare entro i confini dello stesso fondo l'ubicazione della costruzione. Inoltre in occasione dell'ampliamento delle abitazioni esistenti il progetto prevede la possibilità di far risultare abitazioni ed edifici supplementari, sempre che l'ampliamento non superi il 30 per cento della superficie utile principale preesistente.

L'obiettivo del progetto è di flessibilizzare in modo mirato la legge sulle abitazioni secondarie così da contribuire a realizzare spazi abitativi moderni per la popolazione locale e da promuovere lo sviluppo delle regioni di montagna. Oggi, le abitazioni realizzate in virtù del diritto anteriore nei Comuni con una quota di abitazioni secondarie superiore al 20 per cento possono essere ammodernate solamente in misura limitata se si vuole che il tipo di uso abitativo rimanga libero. Le opzioni di intervento supplementari generano anche nuove opportunità di finanziamento per ristrutturazioni energetiche. Inoltre, il progetto supporta costruzioni compatte.

Una *minoranza della Commissione* propone di non entrare in materia sul progetto; a suo avviso il progetto introduce nuove possibilità di modificare abitazioni realizzate in virtù del diritto anteriore (in particolare la possibilità di demolirle e ricostruirne di nuove ampliandone la superficie utile principale rispetto a quella preesistente fino a un massimo del 30 per cento e la possibilità di far risultare nuove unità abitative in occasione di un ampliamento del 30 per cento al massimo della loro superficie utile

principale) contrarie all'obiettivo sancito dalla Costituzione che mira a limitare il numero di abitazioni secondarie e la superficie che queste occupano (cfr. n. 5.1). La minoranza indica che in particolare nei Comuni LASEC hotspot la domanda di abitazioni secondarie è molto elevata. Ritiene pertanto che proprio in questi Comuni la nuova normativa proposta porti a una riduzione indesiderata dell'offerta di abitazioni primarie a costi moderati. Di conseguenza, la popolazione locale verrebbe ancora più spinta ad abbandonare le località turistiche. Inoltre, il progetto crea incentivi per nuove costruzioni sostitutive, il che non ha senso dal punto di vista climatico ed energetico.

3 **Commento alle singole disposizioni**

Art. 11

Cpv. 2

La disposizione riunisce i vigenti capoversi 2 e 3 in quanto l'attuazione dell'iniziativa parlamentare comporta la rinuncia all'attuale differenziazione tra l'ampliamento di un'abitazione esistente e realizzata in virtù del diritto anteriore e la sua demolizione e ricostruzione. Secondo il nuovo tenore proposto, all'interno delle zone edificabili è ammesso in entrambi i casi un ampliamento del 30 per cento al massimo della superficie utile principale. Entro questo limite è possibile far risultare abitazioni ed edifici supplementari senza la limitazione d'uso secondo l'articolo 7 capoverso 1. Sono fatte salve disposizioni più rigide previste dal diritto cantonale o dal piano di utilizzazione comunale (cfr. cpv. 4).

Il diritto vigente prevede già la possibilità di spostare leggermente l'ubicazione in caso di ricostruzione di un'abitazione realizzata in virtù del diritto anteriore, senza che questa sia esplicitamente menzionata nel testo di legge (cfr. parere del Consiglio federale del 31 agosto 2022 sull'interpellanza 22.3761 Abitazioni realizzate in virtù del diritto anteriore all'interno di una zona edificabile alla luce della legge sulle abitazioni secondarie, presentata il 16 giugno 2022 dal consigliere nazionale Thomas Rechsteiner). Questa possibilità deve essere mantenuta. Dal punto di vista della Commissione ciò consente di sfruttare in modo ottimale la superficie dei fondi e di rafforzare lo sviluppo centripeto degli insediamenti.

Cpv. 2 (proposta di minoranza)

Una minoranza chiede invece che spostamenti di ubicazione siano ammessi se contribuiscono a migliorare la situazione globale e in particolare l'aspetto dell'abitato.

Cpv. 3

Il tenore di questo capoverso corrisponde in gran parte a quello del vigente capoverso 4. Nel primo periodo viene fatta una modifica minore e una precisazione. Occorre chiarire che il capoverso 3 si riferisce solamente alla situazione in cui un'abitazione esistente realizzata in virtù del diritto anteriore è ampliata al di là dei limiti stabiliti nel capoverso 2 (ampliamento del 30 per cento al massimo della superficie utile principale preesistente).

Cpv. 3^{bis} (proposta di minoranza Clivaz Christophe, ...)

Con questa disposizione si mira a limitare la possibilità prevista al capoverso 2 di trasformare o demolire abitazioni realizzate in virtù del diritto anteriore e ricostruirle ampliandone la superficie utile principale preesistente al massimo del 30 per cento e nel contempo far risultare entro questi limiti anche abitazioni ed edifici supplementari. L'ultima parte della disposizione, ossia la possibilità di far risultare anche abitazioni ed edifici supplementari, non deve essere applicabile in modo generalizzato in tutti i Comuni con una quota di abitazioni secondarie superiore al 20 per cento. Bisogna piuttosto attribuire ai Cantoni il compito di designare nel diritto cantonale (quindi per esempio a livello di legge o di ordinanza) i Comuni nei quali ciò è ammesso. L'obiettivo della disposizione è consentire ai Cantoni di tenere conto delle loro peculiarità e dei loro bisogni specifici. I Cantoni potrebbero così limitare la possibilità di far risultare abitazioni ed edifici supplementari in caso di trasformazione o di demolizione e ricostruzione di abitazioni realizzate in virtù del diritto anteriore, ad esempio a quei Comuni in cui questo probabilmente non porterebbe a un abbandono delle abitazioni primarie o a un aumento del loro prezzo.

Cpv. 3^{bis} (proposta di minoranza Munz, ...)

Come la minoranza precedente, questa minoranza vuole limitare la possibilità, prevista in caso di trasformazione o ricostruzione di un'unità abitativa realizzata in virtù del diritto anteriore, di ampliare la superficie e nel contempo creare abitazioni ed edifici supplementari. Le opzioni di cui al capoverso 2 terzo periodo devono essere ammesse soltanto nei Comuni con una quota di abitazioni primarie superiore al 50 per cento. Senza tale limitazione si rischia che la popolazione locale non trovi più abitazioni a prezzi accessibili. Trasformare le abitazioni primarie realizzate in virtù del diritto anteriore e venderle come abitazioni secondarie spinge verso l'alto i prezzi di locazione e di vendita delle abitazioni primarie. Non andrebbe pertanto ulteriormente agevolato il cambiamento da abitazioni primarie in abitazioni secondarie in Comuni con un'offerta già scarsa di abitazioni primarie.

Cpv. 4

Per motivi legati alla sistematica sono riunite in un unico capoverso le riserve contenute nei vigenti capoversi 2 e 3 secondo cui sono fatte salve le altre condizioni previste dal diritto federale e cantonale e al di fuori delle zone edificabili sono ammessi ampliamenti entro i limiti stabiliti dalle prescrizioni sulla costruzione fuori dalle zone edificabili. Per i progetti fuori dalle zone edificabili il rinvio alla legislazione in materia di pianificazione del territorio deve valere in modo generale per modifiche edilizie e cambiamenti di destinazione di abitazioni realizzate in virtù del diritto anteriore e non soltanto per i casi in cui si procede a un ampliamento.

4 Riperussioni

4.1 Riperussioni per la Confederazione

Il progetto non ha riperussioni finanziarie per la Confederazione e neppure sull'effettivo del personale.

4.2 Riperussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

In Svizzera il 90 per cento delle abitazioni secondarie si trova nei seguenti Cantoni: Vallese (31 %), Grigioni (25 %), Ticino (16 %), Berna (9 %) e Vaud (9 %). Vallese e Grigioni sono pertanto i più toccati dalla modifica di legge. Seguono Ticino, Berna e Vaud. Gli altri Cantoni in cui vi sono Comuni con una quota di abitazioni secondarie superiore al 20 per cento – ovvero, in ordine decrescente della quota di abitazioni secondarie, San Gallo, Lucerna, Obvaldo, Friburgo, Glarona, Svitto, Uri, Giura, Nidvaldo, Soletta, Neuchâtel, Turgovia e Ginevra – dovrebbero essere toccati soltanto marginalmente dal progetto.

Figura 1

Comuni svizzeri con una quota di abitazioni secondarie superiore al 20 per cento secondo l'inventario delle abitazioni (stato 31.03.2022)



In grigio sono segnati i Comuni con una quota di abitazioni secondarie superiore al 20 per cento. Mappe della Svizzera – Confederazione svizzera – map.geo.admin.ch.

Nei Comuni con una quota di abitazioni secondarie superiore al 20 per cento vi sono circa 426 000 abitazioni realizzate in virtù del diritto anteriore. La maggior parte si

trova nei cosiddetti Comuni LASEC hotspot² (tabella 2), tra cui figurano grandi località turistiche come St. Moritz, Davos, Zermatt oppure Gstaad. Nel Cantone dei Grigioni ci sono 19 Comuni LASEC hotspot mentre in Ticino ce ne sono 11. Se ne trovano anche nei Cantoni di Berna (6), Vallese (5), Vaud (5), Lucerna (2) e Obvaldo (1).

Vale la pena demolire le abitazioni realizzate in virtù del diritto anteriore e ricostruirne di più ampie soprattutto se queste necessitano di una ristrutturazione o se in futuro la nuova abitazione potrà essere venduta con profitto o con maggiore profitto come abitazione secondaria. Le abitazioni costruite nel periodo 1946–1980 sono probabilmente le più adatte per questo tipo di progetti. Nel caso delle abitazioni più datate le ridotte dimensioni dei fondi, ma anche la messa sotto protezione costituiscono spesso un ostacolo agli ampliamenti della superficie utile principale. Nelle abitazioni più recenti il patrimonio edilizio è di migliore qualità e la superficie abitativa è più ampia. I Comuni con le quote più alte di abitazioni costruite nel periodo 1946–80 si trovano in Ticino e in Vallese (tabella 1). Tuttavia, l'effettivo sfruttamento di questo potenziale dipende non soltanto dalle condizioni quadro legali del Cantone e dei Comuni ma anche dalla pressione edilizia, che negli hotspot è maggiore.

Tabella 1

Comuni con le maggiori quote di abitazioni realizzate in virtù del diritto anteriore nel periodo 1946–1980, suddivisi per Comuni LASEC hotspot, centrali e periferici

Hotspot	% 1946–80	Centrali	% 1946–80	Periferici	%1946–80
Crans-Montana (VS)	60 %	Leukerbad (VS)	66 %	Isonne (TI)	70 %
Ronco sopra Ascona (TI)	59 %	Mörel-Filet (VS)	64 %	Brusino Arsizio (TI)	69 %
Lens (VS)	58 %	Randa (VS)	59 %	Zwischbergen (VS)	68 %
Melide (TI)	54 %	Grächen (VS)	57 %	Novaggio (TI)	64 %
Adelboden (BE)	52 %	Bissone (TI)	57 %	Bodio (TI)	62 %
Engelberg (OW)	52 %	Veysonnaz (VS)	55 %	Icogne (VS)	59 %
Muralto (TI)	52 %	Vex (VS)	54 %	Flühli (LU)	58 %
Vaz/Obervaz (GR)	51 %	Bedretto (TI)	54 %	Lax (VS)	52 %
Ascona (TI)	51 %	Bettmeralp (VS)	53 %	Oberiberg (SZ)	51 %
Saas-Fee (VS)	51 %	Zernez (GR)	53 %	Vernate (TI)	49 %

² La tipologia dei Comuni impiegata qui, ossia Comuni LASEC «hotspot», Comuni LASEC «centrali» e Comuni LASEC «periferici», è stata sviluppata da Rütter Soceco nel 2020, per classificare i Comuni in base all'importanza delle abitazioni secondarie per il loro mercato immobiliare (cfr. Analisi d'impatto della legge sulle abitazioni secondarie, Consiglio federale, 2021, pag. 18).

Nei Comuni LASEc centrali e hotspot le quote di abitazioni utilizzate come abitazioni primarie sono ancora rispettivamente del 41 e del 43 per cento, nei Comuni LASEc periferici tale quota si attesta al 60 per cento. In termini numerici però il numero maggiore di abitazioni realizzate in virtù del diritto anteriore nel periodo 1946–80 si trova nei Comuni LASEc hotspot. A seconda che la domanda di abitazioni si sposti verso i Comuni LASEc centrali o periferici, il progetto potrebbe portare a un maggior numero di cambiamenti di destinazione nei Comuni periferici dove i prezzi degli immobili sono più bassi. A causa della loro scarsa popolazione i Comuni LASEc periferici dispongono di meno mezzi finanziari e organizzativi per adottare misure tese a contrastare i cambiamenti di destinazione delle abitazioni primarie. Per questi Comuni il progetto avrebbe pertanto ripercussioni particolarmente importanti. Bisogna tuttavia notare che secondo l'articolo 3 capoverso 2 LASEc i Cantoni e i Comuni possono emanare disposizioni più severe rispetto a quelle previste dalla legge stessa. In casi estremi un Cantone (a seconda del diritto cantonale anche un Comune) potrebbe escludere, in deroga all'articolo 11 capoverso 1 LASEc, il cambiamento di destinazione di tutte o di talune abitazioni primarie.

Tabella 2

Stima del potenziale cambiamento di destinazione delle abitazioni realizzate in virtù del diritto anteriore

Comune con AS, per tipo	tutti	Hotspot	Centrali	Periferici
Numero di Comuni	346	49	102	195
AA	426 000	162 000	132 000	132 000
– di cui AP	204 000	71 000	54 000	79 000
Quota di AP sulle AA	48 %	43 %	41 %	60 %
– di cui costruite nel 1946–80	79 000	31 000	20 000	28 000

Legenda: AA = abitazione realizzata in virtù del diritto anteriore, AP = abitazione primaria, AS = abitazione secondaria.

Il progetto di revisione non comporta alcun cambiamento organizzativo per i Cantoni e i Comuni. Può però portare ad adeguamenti dei piani direttori cantonali e dei piani di utilizzazione comunali nei Cantoni e nei Comuni particolarmente toccati dal progetto, in quanto si rendono necessarie misure adeguate per evitare le ripercussioni negative, soprattutto sul mercato immobiliare ma anche sull'aspetto degli abitati e sugli spazi liberi all'interno degli insediamenti.

4.3 Ripercussioni sull'economia

Il mercato immobiliare svizzero dà segni di surriscaldamento in molte regioni del Paese ma soprattutto in quelle turistiche. Tuttavia è poco probabile che la modifica di legge porti alla creazione di nuove abitazioni primarie. Infatti, rispetto alle abitazioni di nuova costruzione (superficie abitabile media nel periodo 2011–21: 116 m²) le abitazioni costruite tra il 1946 e il 1980 hanno una superficie abitabile media di 79 m², dunque nettamente inferiore. Anche con un ampliamento del 30 per cento si otter-

rebbe una superficie abitabile di soli 103 m². Nella maggior parte dei casi quindi un ampliamento servirebbe ad aumentare il comfort abitativo delle abitazioni esistenti. Inoltre, potrebbe essere interessante dividere in due gli spazi, per esempio per creare due abitazioni secondarie di circa 50 m² ciascuna.

Secondo una stima, nei prossimi dieci anni dal 10 al 33 per cento delle 426 000 abitazioni realizzate in virtù del diritto anteriore verrà demolito e sostituito da nuovi edifici più ampi. Questo potrebbe far aumentare del 45 per cento circa il volume del lavoro nell'edilizia residenziale rispetto al periodo 2011–2021 (media arrotondata tra il 20 % e il 67 %). A trarne notevoli benefici sarebbe l'industria delle costruzioni, soprattutto il settore edile.

Tabella 3

Stima delle ripercussioni sul settore edile e immobiliare rispetto al periodo 2011–21

	Abitazioni Totale	Abitazioni Per anno
Numero di AA, utilizzate come AP e costruite nel periodo 1946–80	79 000	
Ipotesi 1: in 10 anni sarà demolito, ricostruito e ampliato un ulteriore 10 % delle AA	7900	circa 800
Ipotesi 2: in 10 anni sarà demolito, ricostruito e ampliato un ulteriore 33 % delle AA	26 000	2600
Abitazioni costruite nel periodo 2011 – 2021	39 000	3900
Ripercussioni sul settore edile e immobiliare (ipotesi 1/ ipotesi 2) rispetto all'attività edilizia 2011–2021		Tra + 20 % e +67 %

Legenda: AA = abitazione realizzata in virtù del diritto anteriore, AP = abitazione primaria, AS = abitazione secondaria

La pandemia di coronavirus e i bassi tassi d'interesse hanno provocato un forte aumento della domanda di abitazioni in affitto e in vendita. Per quanto riguarda i prezzi delle abitazioni³, le demolizioni e le ricostruzioni di abitazioni realizzate in virtù del diritto anteriore accentueranno la pressione sulle vecchie abitazioni a prezzi moderati, in particolare per la popolazione locale. A causa dei prezzi più elevati delle abitazioni secondarie⁴ si può supporre che verranno realizzate soprattutto abitazioni secondarie più confortevoli oppure che, a partire da unità abitative più grandi, verranno create piccole unità abitative da utilizzare come abitazioni secondarie, operazione che si rivela essere un investimento più interessante.

In caso di crescita dei tassi d'interesse, potrebbero aumentare gli investimenti anche in settori diversi da quello immobiliare. In questo modo la pressione si ridurrebbe leggermente. Inoltre, a seguito del ricorso più generalizzato al telelavoro potrebbe

³ Nei soli anni 2020 e 2021 i prezzi delle abitazioni di proprietà sono aumentati tra il 13,4 e il 16,9 per cento. Immo-Monitoring 2022/2, wüestpartner, pag. 68.

⁴ Immo-Monitoring 2022/2, wüestpartner, pag. 72.

crescere anche la richiesta di abitazioni primarie nelle regioni che dispongono già di una buona infrastruttura.

4.4 Ripercussioni sulla società

Vi è un certo rischio che il progetto accentui la pressione al cambiamento di destinazione delle abitazioni primarie esistenti e in particolare di quelle più datate e a prezzi moderati. Le ulteriori possibilità di modifica e di ampliamento potrebbero rendere ancor più redditizio demolire e ricostruire le abitazioni per poi venderle come abitazioni secondarie. I prezzi di locazione e di vendita aumenterebbero però anche se da abitazioni datate e a prezzi moderati dovessero sorgere nuove abitazioni primarie più ampie, facendo nel contempo aumentare l'offerta di spazi abitativi moderni.

4.5 Ripercussioni sull'ambiente

La demolizione e la ricostruzione delle abitazioni realizzate in virtù del diritto anteriore avvengono su fondi già edificati. A seguito degli ampliamenti bisogna quindi attendersi una riduzione degli spazi liberi. Inoltre i nuovi edifici muteranno l'aspetto degli abitati. Attraverso un'attenta pianificazione del nuovo edificio che tenga conto della struttura edilizia esistente si potrebbe però rivalorizzare l'aspetto degli abitati e soddisfare in modo efficiente i più recenti standard edilizi. La nuova possibilità di combinare l'ampliamento del 30 per cento al massimo della superficie utile principale con la creazione di abitazioni supplementari apre nuove possibilità di finanziamento per le ristrutturazioni energetiche. Ciononostante, dal punto di vista energetico e climatico spesso la demolizione e la ricostruzione non sono l'opzione più ecologica rispetto alla ristrutturazione e alla trasformazione: in termini di fabbisogno energetico e di emissioni di CO₂, un edificio nuovo ottiene risultati peggiori rispetto a un risanamento energetico.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

L'articolo 75b capoverso 1 Cost. limita al 20 per cento la quota di abitazioni secondarie rispetto al totale delle unità abitative e della superficie lorda per piano utilizzata a scopo abitativo di un Comune. Pertanto, nei Comuni con una quota di abitazioni secondarie superiore al 20 per cento non soltanto non si possono in linea di principio costruire nuove abitazioni secondarie ma non si possono neppure creare spazi aggiuntivi da adibire ad abitazioni secondarie. Per le abitazioni realizzate in virtù del diritto anteriore questo significa che a causa delle prescrizioni costituzionali non possono né essere suddivise in più abitazioni né essere ampliate. Questo vale ad ogni modo fintanto che tali abitazioni sono utilizzate come abitazioni secondarie. Qualsiasi sviluppo che porti a un aumento delle abitazioni secondarie o a un ampliamento delle superfici

occupate da abitazioni secondarie è in definitiva contrario all'obiettivo dell'articolo costituzionale che mira a limitare tali usi.

Nonostante questa situazione iniziale la LASEc prevede la possibilità di far risultare abitazioni supplementari soltanto nei limiti della superficie utile principale preesistente (art. 11 cpv. 2). Gli ampliamenti del 30 per cento al massimo della superficie utile principale sono invece ammessi a condizione che non ne risultino abitazioni supplementari (cpv. 3). La normativa vigente riguarda sempre soltanto una delle due prescrizioni costituzionali (numero di abitazioni o superficie delle abitazioni secondarie), ma mai entrambe contemporaneamente.

Con la normativa proposta sarebbe invece possibile modificare contemporaneamente entrambi i criteri citati. Va osservato che essa rettifica l'interpretazione del Tribunale federale (che non risulta dal testo della LASEc), secondo cui non è possibile godere contemporaneamente dei benefici legali dell'«ampliamento» e della «demolizione e ricostruzione». Bisogna inoltre sottolineare che il diritto vigente non esclude la possibilità di ampliare dapprima un'abitazione realizzata in virtù del diritto anteriore e di presentare successivamente un'altra domanda di demolizione e ricostruzione.

La *minoranza della Commissione*, che propone di non entrare in materia, indica che il problema costituzionale sollevato dalla normativa proposta (cfr. n. 2) può essere risolto inserendo nell'articolo 75b Cost. un nuovo capoverso ^{1bis} dal tenore seguente:

Articolo 75b capoverso 1^{bis} Cost.

^{1bis} La legge può prevedere che in caso di rinnovo, trasformazione e ricostruzione di unità abitative realizzate prima dell'11 marzo 2012 nel rispetto delle disposizioni in vigore o la cui realizzazione risultava autorizzata in tale data con decisione passata in giudicato, all'interno delle zone edificabili è possibile ampliare la superficie utile principale e aumentare il numero di unità abitative senza limitazione d'uso.

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il progetto non concerne gli impegni internazionali della Svizzera.

5.3 Forma dell'atto

La modifica proposta riguarda l'articolo 11 della legge sulle abitazioni secondarie. Non sono previste norme di delega (mandati al Consiglio federale per la modifica di un'ordinanza).

5.4 Subordinazione al freno alle spese

Il progetto non contiene né nuove disposizioni in materia di sussidi né nuovi crediti d'impegno o limiti di spesa.

5.5 Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale

Il progetto non modifica la ripartizione dei compiti o il loro adempimento da parte della Confederazione e dei Cantoni.

5.6 Conformità alla legge sui sussidi

Il progetto è conforme alle prescrizioni della legge sui sussidi.

5.7 Delega di competenze legislative

La presente modifica di legge non introduce nuove norme di delega per l'emanazione di una normativa d'attuazione autonoma del Consiglio federale.

5.8 Protezione dei dati

Il progetto è irrilevante dal punto di vista della protezione dei dati.

