Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2023
www.fedlex.admin.ch
La versione elettronica firmata
è quella determinante

ad 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 della Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale del 24 aprile 2023

Parere del Consiglio federale

del 16 agosto 2023

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 112 capoverso 3 della legge sul Parlamento, vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto della Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale del 24 aprile 2023[1] concernente l'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».

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

16 agosto 2023

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Alain Berset
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

1 FF **2023** 1480

Parere

1 Situazione iniziale

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 del 20 marzo 2015 sulle abitazioni secondarie (LASec; RS 702) fosse modificata in modo tale da autorizzare la creazione di nuove abitazioni in occasione dell'ampliamento, limitato a un 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 costruita secondo il diritto anteriore, 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 del consigliere nazionale Candinas. Il 12 agosto 2021 la Commissione omologa del Consiglio degli Stati ha aderito a questa decisione. La CAPTE-N ha poi elaborato un progetto di adeguamento della LASec e ha posto in consultazione il progetto preliminare dal 3 novembre 2022 al 17 febbraio 2023. Dopo avere valutato i pareri espressi durante tale consultazione, la maggioranza della Commissione ha confermato le sue proposte conformemente al progetto preliminare. Due proposte di minoranza hanno ripreso proposte di partecipanti alla consultazione. Nella riunione del 24 aprile 2023 la Commissione ha approvato il progetto di modifica della LASec con 14 voti contro 9 e 2 astensioni.

Il 31 maggio 2023 la CAPTE-N ha sottoposto il suo rapporto del 24 aprile 2023 al Consiglio federale per parere.

2 Parere del Consiglio federale

Il progetto di legge presentato dalla CAPTE-N al Consiglio federale prevede che la superficie utile principale di un'abitazione realizzata in virtù del diritto anteriore ai sensi dell'articolo 10 LASec possa essere ampliata nel quadro di una trasformazione come pure di una demolizione e ricostruzione al massimo del 30 per cento della superficie utile principale che esisteva l'11 marzo 2012. Il testo prevede inoltre la possibilità di far risultare abitazioni supplementari e nuovi edifici. Pertanto il progetto della CAPTE-N prevede di poter ricorrere *cumulativamente* alle due possibilità (ampliare un'abitazione e far risultare abitazioni supplementari). Questo deve essere pos-

sibile sia che le abitazioni realizzate in virtù del diritto anteriore vengano ampliate nell'ambito di una trasformazione, sia che vengano demolite e ricostruite. Secondo il diritto vigente, un'abitazione realizzata in virtù del diritto anteriore può essere ampliata al massimo del 30 per cento soltanto se non ne risulta un'abitazione supplementare (art. 11 cpv. 3, primo periodo LASec). Se un'abitazione realizzata in virtù del diritto anteriore viene demolita e ricostruita, la ricostruzione può avvenire solo nei limiti della superficie utile principale preesistente (cfr. art. 11 cpv. 2, primo periodo LASec).

Se nel caso delle abitazioni realizzate in virtù del diritto anteriore in futuro venissero ammessi cumulativamente sia l'ampliamento sia la possibilità di far risultare nuove abitazioni, si verificherebbe, per due aspetti, un certo conflitto con l'articolo 75*b* capoverso 1 Cost. In virtù di questa disposizione costituzionale, la quota di abitazioni secondarie rispetto al totale delle unità abitative e della superficie lorda per piano utilizzata a scopo abitativo di un Comune non può eccedere il 20 per cento. Se in futuro fosse possibile, con un progetto di costruzione per un'abitazione realizzata in virtù del diritto anteriore in un Comune con una quota di abitazioni secondarie superiore al 20 per cento, aumentare sia la quota di tali abitazioni rispetto al totale delle unità abitative sia la superficie lorda per piano utilizzata per tali abitazioni, si consentirebbe uno sviluppo che si allontana dall'obiettivo del 20 per cento, per quanto riguarda sia il numero delle abitazioni secondarie sia la superficie utilizzata per esse. Pertanto, secondo il Consiglio federale, la disposizione proposta dalla CAPTE-N non è compatibile con la citata disposizione costituzionale.

A ciò viene ad aggiungersi, come aggravante, la situazione sul mercato immobiliare, che in alcune regioni turistiche dà attualmente segni di surriscaldamento. Nel maggio 2023 è stato pubblicato l'ultimo rapporto sul monitoraggio e sull'analisi dell'esecuzione e degli impatti della legge sulle abitazioni secondarie (Monitoring und Analyse des Vollzugs und der Wirkungen des Zweitwohnungsgesetzes, disponibile in tedesco con riassunto in italiano). Questo rapporto mostra che la domanda di abitazioni realizzate in virtù del diritto anteriore è elevata nelle località turistiche più apprezzate. Dal punto di vista finanziario, per i proprietari è estremamente interessante vendere oppure affittare come abitazioni secondarie le abitazioni realizzate in virtù del diritto anteriore. A causa dei prezzi elevati, queste abitazioni sono diventate perlopiù inaccessibili alla popolazione locale residente. Questo porta ad abbandoni e a esodi. Il Consiglio federale teme che il progetto di legge presentato inasprisca ulteriormente questo problema. Un allentamento delle disposizioni che disciplinano l'ampliamento e la possibilità di far risultare nuove abitazioni renderebbe più interessante risanare le abitazioni realizzate in virtù del diritto anteriore oppure demolirle e ricostruirne di nuove. L'esperienza mostra che spesso una volta rinnovate queste abitazioni primarie sono convertite in abitazioni secondarie. Nell'interesse della popolazione locale questa evoluzione deve essere evitata.

Pertanto il Consiglio federale presenta una propria proposta di legge che tiene conto sia delle esigenze costituzionali sia della penuria di abitazioni. Propone che un ampliamento dello spazio abitativo sia possibile sia nel caso di trasformazione sia di demolizione e ricostruzione di un'abitazione realizzata in virtù del diritto anteriore, a condizione che non risultino nuove abitazioni secondarie. Nell'ambito di un ampliamento devono invece essere consentite abitazioni primarie supplementari.

Nel messaggio del 19 febbraio 2014 concernente la legge federale sulle abitazioni secondarie, il Consiglio federale ha sottolineato che nel caso di abitazioni costruite secondo il diritto anteriore anche un semplice ampliamento della superficie utile principale è contrario alla Costituzione (FF *2014* 2065, in particolare 2086 seg.). Tuttavia, con l'articolo 11 capoverso 3 LASec, il Parlamento ha successivamente ammesso, in caso di trasformazioni di abitazioni realizzate in virtù del diritto anteriore, 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. Alla luce di ciò, il Consiglio federale propone adesso di ammettere simili ampliamenti non soltanto nel quadro di una trasformazione, ma anche in caso di demolizione e ricostruzione di un'abitazione realizzata in virtù del diritto anteriore. In questo modo tiene conto del fatto che, spesso, nella pratica, non è possibile distinguere in modo netto tra una trasformazione e la demolizione e ricostruzione di un edificio. Al tempo stesso, occorre sottolineare che la soluzione proposta dal Consiglio federale può essere ritenuta critica sotto il profilo del diritto costituzionale. Questo perché consente di ampliare un'abitazione realizzata in virtù del diritto anteriore anche in caso di demolizione e ricostruzione.

Nella proposta del Consiglio federale viene *precisata*, rispetto al diritto vigente, la norma secondo cui in caso di ampliamento delle abitazioni realizzate in virtù del diritto anteriore non è possibile far risultare abitazioni supplementari. In tal modo il Consiglio federale intende precisare che resta ammessa la costruzione di abitazioni primarie o di abitazioni equiparate alle abitazioni primarie (ovvero di abitazioni primarie ai sensi dell'articolo 7 capoverso 1 lettera a LASec). In molti Comuni con una quota di abitazioni secondarie superiore al 20 per cento, tali abitazioni sono urgentemente necessarie per la popolazione locale.

Se in caso di trasformazione o demolizione e ricostruzione di un'abitazione realizzata in virtù del diritto anteriore viene *superata* la quota di ampliamento dello spazio abitativo consentita, pari al massimo al 30 per cento della superficie utile principale, si applica il nuovo articolo 11 capoverso 3 LASec, corrispondente al vigente articolo 11 capoverso 4. Di conseguenza, un tale ampliamento è ammesso soltanto se l'abitazione in questione è interessata dalle limitazioni d'uso previste dal diritto in materia di abitazioni secondarie di cui a tale capoverso e se sono soddisfatte le condizioni per la relativa autorizzazione.

Gli adeguamenti ai capoversi 2, 3, 3bis e 4 hanno lo scopo di migliorare la *leggibilità* dell'articolo. Le prescrizioni procedurali relative alla disposizione delle norme che regolamentano l'uso devono essere riunite nel capoverso 3bis mentre le riserve del restante diritto federale e cantonale, riferite ai capoversi 2, 2bis e 3, nel capoverso 4. Rispetto alla vigente legge, in questa riserva è prevista una precisazione: le altre condizioni previste dal diritto federale e cantonale sono fatte salve in generale. Le riserve non si limitano dunque alle prescrizioni in materia di costruzione al di fuori delle zone edificabili menzionate a titolo esemplificativo nel vigente capoverso 3.

A prescindere dall'attuale revisione della LASec, i Comuni hanno oggi ulteriori possibilità per creare spazi abitativi a prezzi moderati. Se un Comune con una quota di abitazioni secondarie superiore al 20 per cento non intende autorizzare, o autorizza soltanto parzialmente, le possibilità di costruzione previste per le abitazioni realizzate in virtù del diritto anteriore, può adottare le misure secondo l'articolo 3 capoverso 2

LASec. Per controbilanciare un'eventuale pressione al cambiamento di destinazione delle abitazioni realizzate in virtù del diritto anteriore da abitazioni primarie in abitazioni secondarie, può, ad esempio, stabilire una *quota minima di abitazioni primarie* per tutto o parte del proprio territorio comunale. Inoltre, nell'ambito del piano di utilizzazione, può, ad esempio, stabilire prescrizioni per l'ulteriore sviluppo di un quartiere di case di vacanza al fine di mantenere spazi liberi importanti e realizzare miglioramenti della qualità, ad esempio sul piano dell'aspetto. Il Consiglio federale ritiene che tali possibilità siano sufficienti per evitare sviluppi indesiderati. Alla luce di ciò, il Consiglio federale non ritiene necessarie le limitazioni all'applicabilità delle nuove possibilità per le abitazioni realizzate in virtù del diritto anteriore previste nelle due proposte di minoranza relative all'articolo 11 capoverso 3bis P-LASec (minoranza Clivaz Christophe, Bäumle, Egger Kurt, Flach, Girod, Jauslin, Klopfenstein Broggini, Masshardt, Munz, Nordmann, Schneider Schüttel, Suter e minoranza Munz, Masshardt, Nordmann, Schneider Schüttel, Suter) e raccomanda di respingerle.

Inoltre si può sottolineare che il diritto vigente prevede già la possibilità di spostare leggermente l'ubicazione *(spostamento di ubicazione)* in caso di demolizione e 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). I relativi progetti di costruzione devono tenere conto delle pertinenti prescrizioni in materia edilizia a livello cantonale e del Comune di ubicazione. Il Consiglio federale non ritiene necessarie ulteriori prescrizioni della Confederazione per quanto riguarda la qualità degli insediamenti e la protezione dei monumenti. Propone pertanto di respingere la proposta di minoranza relativa all'articolo 11 capoverso 2 P-LASec (Clivaz Christophe, Bäumle, Egger Kurt, Flach, Klopfenstein Broggini, Masshardt, Munz, Nordmann, Schneider Schüttel, Suter).

3 Proposte del Consiglio federale

In caso di entrata in materia sull'oggetto, il Consiglio federale propone di modificare il progetto della maggioranza della CAPTE-N come segue:

Art. 11 cpv. 2–4, secondo periodo

2 Queste abitazioni possono essere rinnovate, trasformate nonché demolite e ricostruite nei limiti della superficie utile principale che esisteva l'11 marzo 2012. Se ne risultano abitazioni supplementari, queste possono essere autorizzate senza limitazione d'uso secondo l'articolo 7 capoverso 1.

2bis In caso di trasformazione o di demolizione e ricostruzione di un'abitazione realizzata in virtù del diritto anteriore, la superficie utile principale che esisteva l'11 marzo 2012 può essere ampliata al massimo del 30 per cento. Se dovessero risultare abitazioni supplementari, queste sono ammesse se sono dichiarate come abitazioni primarie secondo l'articolo 7 capoverso 1 lettera a e se sono soddisfatte le condizioni per la relativa autorizzazione.

3 Gli ampliamenti che superano la superficie massima secondo il capoverso 2bis primo periodo sono ammessi se l'abitazione è dichiarata come abitazione primaria secondo l'articolo 7 capoverso 1 lettera a o come abitazione sfruttata a scopi turistici secondo l'articolo 7 capoverso 1 lettera b in combinato disposto con l'articolo 7 capoverso 2 lettere a o b, e se sono soddisfatte le condizioni per la relativa autorizzazione. *Stralciare il secondo periodo (cfr. cpv. 3bis).*

3bis Se in caso di ampliamenti secondo i capoversi 2bis e 3 devono essere imposte limitazioni d'uso, le medesime sono disposte nell'autorizzazione edilizia dall'autorità preposta al suo rilascio. Immediatamente dopo che l'autorizzazione edilizia è passata in giudicato, l'autorità incarica l'ufficio del registro fondiario di menzionare nel registro fondiario la limitazione d'uso riguardante il fondo in questione.

4 ... *Stralciare il secondo periodo.*