

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

**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
Progetto preliminare della Commissione posto in consultazione**

Rapporto sui risultati della consultazione del 17 aprile 2023

Indice

I. Parte generale	2
1. Introduzione	2
1.1. Oggetto della procedura di consultazione	2
1.2. Partecipanti alla consultazione	2
2 Osservazioni generali dei partecipanti alla consultazione.....	3
2.1. Pareri generali sul progetto.....	3
2.2. Proposte di ulteriori normative	5
II. Parte speciale	6
1 Articolo 11 capoversi 2, 3 e 4	6
1.1. Capoverso 2.....	6
1.2. Capoverso 4.....	6
2.⇒Proposta di minoranza (art.11cpv.3 ^{bis})	7
III. Elenco delle abbreviazioni	8

I. Parte generale

1. Introduzione

1.1. Oggetto della procedura di consultazione

La legislazione in vigore prevede la possibilità di realizzare spazio abitativo supplementare, tuttavia solamente entro i limiti della superficie utile principale preesistente (art. 11 cpv. 2). Sono ammessi ampliamenti al massimo del 30 per cento della superficie utile principale soltanto se in tal modo non ne risultano abitazioni supplementari (cpv. 3). L'autore dell'iniziativa e la maggioranza della Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale ritengono che le disposizioni in vigore limitino eccessivamente l'utilizzo di vecchie abitazioni e ostacolino in parte investimenti urgentemente necessari.

Il progetto preliminare della Commissione dell'11 ottobre 2022 prevede di modificare la legge in vigore in due punti: innanzitutto, nel demolire e nel ricostruire un'abitazione realizzata in virtù del diritto anteriore dovrà essere possibile ampliare al massimo del 30 per cento la superficie utile principale, realizzare abitazioni ed edifici supplementari e ricostruire l'abitazione altrove sul fondo. Inoltre, in caso di ampliamento di abitazioni esistenti, sarebbe possibile realizzare abitazioni supplementari, purché l'ampliamento non superi il 30 per cento della superficie utile principale preesistente. La minoranza della Commissione propone di non entrare in materia sul progetto. Un'ulteriore minoranza intende limitare la possibilità di cui al capoverso 2. L'ultima parte della disposizione, secondo cui in questo contesto possono essere realizzati anche abitazioni ed edifici supplementari, dovrebbe applicarsi solamente a Comuni che i Cantoni hanno designato in modo specifico; ad esempio, Comuni in cui questo probabilmente non porterebbe a un abbandono delle abitazioni primarie e a un aumento del loro prezzo.

La consultazione è durata dal 3 novembre 2022 al 17 febbraio 2023.

1.2. Partecipanti alla consultazione

In totale sono pervenuti 97 pareri.

Hanno partecipato tutti i Cantoni. Sei (AG, GE, SH, SO, ZG, ZH) hanno rinunciato espressamente a presentare un parere.

2 Osservazioni generali dei partecipanti alla consultazione

2.1. Pareri generali sul progetto

Favorevoli

La maggioranza dei partecipanti alla consultazione chiede di approvare la revisione e di respingere le proposte di minoranza.

Si favorirebbero gli investimenti e si eliminerebbero gli ostacoli nel risanamento degli edifici costruiti in virtù del diritto anteriore. La revisione contribuirebbe alla densificazione centripeta e al risanamento energetico e all'ammodernamento degli edifici esistenti. È un fatto positivo che le nuove costruzioni sostitutive debbano essere equiparate alle costruzioni realizzate in virtù del diritto anteriore per quanto riguarda l'ampliamento della superficie utile principale e la realizzazione di nuove abitazioni (AI, BE, BL, GL, GR, NE, NW, OW, SG, SZ, TG, UR, VD, VS, Alleanza del Centro, PLR, UDC, SAB, usam, economiesuisse, USC, costruzioniesvizzera, BVU, BVUW, CP, Sviluppo Svizzera, GastroSuisse, APF-HEV, HotellerieSuisse, metal.suisse, CGCA, RAKUL, USPI, region surselva, SSIC, SCA, FST, Comune di Obersaxen Mundaun, Alleanza del Centro GR, DWGR, Comune di Disentis/Mustér, Comune di Vals, suisselec, Comune di Hasliberg, FRI, FUS, Comune di Guggisberg, GBV, Comune di Ilanz/Glion, Comune di Innertkirchen, Comune di Breil/Brigels, Comune di Sumvitg, IG «ländlicher Raum», VIS/AIS, WOHNEN SCHWEIZ). La decisione del Tribunale federale, che l'ha impedito, ha portato a situazioni assurde (CGCA, region surselva, Comune di Breil/Brigels, Comune di Obersaxen Mundaun, Comune di Disentis/Mustér, Comune di Vals, Comune di Hasliberg, Comune di Guggisberg, Comune di Ilanz/Comune, Comune di Innertkirchen, Comune di Lumnezia, Comune di Sumvitg, IG «ländlicher Raum», WOHNEN SCHWEIZ). La possibilità di realizzare non soltanto superfici supplementari, bensì anche abitazioni supplementari, consente un migliore uso del fondo (UDC). Grazie a un uso più efficiente degli immobili esistenti si possono generare pernottamenti aggiuntivi, aumentando in generale il valore aggiunto nei territori interessati. Infine, grazie al previsto adeguamento della legge, è possibile costruire in modo denso, realizzare spazio abitativo supplementare e quindi ovviare alla carenza di abitazioni (usam, WOHNEN SCHWEIZ). Da un punto di vista turistico, sia trascurare il patrimonio edilizio nei centri, sia l'effetto ciambella in montagna hanno inciso sull'attrattiva dei luoghi, con tutte le conseguenze economiche che ne derivano (HotellerieSuisse). Venendo meno progetti di costruzione di abitazioni secondarie, che costituivano una parte importante delle commesse delle imprese di costruzione nelle regioni in questione, molti datori di lavoro possono finire in difficoltà economiche. Questo calo delle commesse mette a repentaglio posti di lavoro e di formazione nelle regioni di montagna. Con la presente modifica di legge tali effetti potrebbero essere in qualche modo mitigati (suisselec). Sono necessarie precisazioni in merito allo spostamento della sede in caso di demolizione e ricostruzione (GR). Per l'uso ottimale di una parcella spesso è importante che una ricostruzione possa essere rinviata (VS, Comune di Lumnezia). Si propone di tenere conto delle richieste della minoranza della Commissione (BL).

Contrari

I partecipanti alla consultazione citati di seguito affermano che la modifica legislativa è incostituzionale BS, JU, GDPT, EspaceSuisse, FFW, FSU, Pro Natura, SHS, SL-FP, ZVH, Alliance Patrimoine, HS SG/AI, BPK, DAH, Berner Heimatschutz, UFS, PUSCH, BHS.

Aumenta la pressione per la trasformazione in seconde case. Dal punto di vista energetico e per ragioni di protezione del clima la demolizione e la ricostruzione solitamente non sono l'opzione più ecologica rispetto alla ristrutturazione e alla trasformazione (BS, pvl, PES, PSS, Pro Natura, PUSCH, CFMS). La modifica avrebbe un impatto sfavorevole sul mercato delle prime abitazioni nelle regioni fortemente sfruttate per scopi turistici (JU, EspaceSuisse, FFW, FSU, Pro Natura, SHS, SIA, SL-FP, ZVH, Alliance Patrimoine, Società Anna Florin, HS SG/AI, BPK, DAH, Berner Heimatschutz, UFS, PUSCH, CFMS). La manutenzione degli edifici non è minacciata neanche dalla normativa esistente (FSU, ZVH, BPK, DAH, Berner Heimatschutz, UFS, BHS, Comune di Sils). Vi è motivo di temere che scompaiano monumenti storici (CFNP, SHS, ZVH, Alliance Patrimoine, HS SG/AI, DAH, Berner Heimatschutz, BHS, CFMS) o che l'aspetto degli abitati ne risenta (SL-FP, HS SG/AI, DAH, Berner Heimatschutz, BHS, CFMS). Già la legge in vigore è piuttosto complessa nell'applicazione; ogni modifica comporta a sua volta spese supplementari (UFS). Le percentuali sono sempre motivo di grandi discussioni, se ora in un numero crescente di atti legislativi venissero introdotti valori percentuali per possibilità di ampliamento, aumenterebbero l'incertezza e l'ignoranza (UFS). La coerenza tra legge sulla pianificazione del territorio (LPT) e legge sulle abitazioni secondarie (LASEC) non è garantita in caso di spostamenti dell'ubicazione della costruzione; siffatti doppij legislativi sarebbero del tutto inutili (UFS). Qualora si entrasse comunque in materia, il capoverso 3^{bis} proposto dalla minoranza della Commissione consentirebbe l'adozione di norme adattate alle regioni interessate dall'emigrazione (FFW). Si propone di integrare la normativa vigente come segue: «In caso di ricostruzioni sono consentiti spostamenti dell'ubicazione della costruzione, a condizione che essi contribuiscano a migliorare la situazione globale e in particolare l'aspetto dell'abitato.» (SIA, ZVH, Alliance Patrimoine, Berner Heimatschutz, PUSCH, BHS). Già l'attuale normativa indebolisce notevolmente il limite costituzionale di una quota massima di abitazioni secondarie del 20 per cento (pvl, PES, PSS). Si potrebbe prendere in considerazione una flessibilizzazione per il risanamento del patrimonio abitativo solamente a condizione che le abitazioni primarie siano contemporaneamente protette a livello federale con un obbligo di quota di abitazioni primarie del 50 per cento per Comune. In assenza di un siffatto obbligo si dovrebbe indire il referendum (PSS). La popolazione locale verrebbe allontanata dal centro e si aumenterebbe il numero dei cosiddetti «letti freddi» (pvl, PES, PSS). Gli elevati canoni di affitto assorbirebbero il potere d'acquisto delle economie domestiche locali, il che indebolirebbe l'economia interna (PSS). La mozione di minoranza potrebbe essere una soluzione (pvl).

Pareri misti

AR afferma che l'iniziativa verrà sostenuta per quanto riguarda l'ammissibilità di ampliamenti fino a un massimo del 30 per cento della superficie utile principale preesistente in caso di demolizione e ricostruzione, ma respinta per quanto riguarda la

possibilità di realizzare abitazioni supplementari. FR chiede di effettuare un monitoraggio delle conseguenze e di accogliere la richiesta relativa al capoverso 3^{bis}, secondo la quale i Cantoni possono designare i Comuni. LU propone la seguente integrazione nel capoverso 2: «In caso di ricostruzioni sono consentiti spostamenti [entro i confini dello stesso fondo] dell'ubicazione della costruzione, a condizione che essi contribuiscano a migliorare la situazione globale e in particolare l'aspetto dell'abitato». TI sostiene l'iniziativa, ma chiede di esaminarne attentamente la costituzionalità onde non mettere a repentaglio gli investimenti dei privati che vorrebbero sfruttare questa nuova possibilità di costruzione. La CFNP chiede di adeguare il progetto in modo che in insediamenti o in paesaggi d'importanza nazionale (ISOS e IFP) si preservino spazi liberi rilevanti per l'aspetto degli abitati sulla base di un apposito piano e, in caso di interventi edilizi, si applichino requisiti di progettazione più rigidi in linea con i rispettivi obiettivi di protezione. Il PS GR ritiene che la modifica avrebbe un impatto sfavorevole sul mercato delle prime abitazioni nelle regioni fortemente sfruttate per scopi turistici. Una flessibilizzazione del patrimonio abitativo costruito in virtù del diritto anteriore sarebbe tollerata solamente se la LASEC sancisse un obbligo di quota di abitazioni primarie del 50 per cento su suddetto patrimonio da soddisfare per Comune.

Rinuncia

Alcuni Cantoni rinunciano a esprimere un parere perché non annoverano Comuni con una quota di abitazioni secondarie superiore al 20 per cento e quindi il Cantone non è coinvolto (GE, SH, ZG, ZH) o lo è soltanto marginalmente (SO). La Conferenza dei delegati della protezione della natura e del paesaggio (CDPNP) rinuncia a presentare un parere perché la consultazione non concerne il nocciolo delle sue richieste.

2.2. Proposte di ulteriori normative

JU, LU, Pro Natura, Alliance Patrimoine, Protezione Nazionale Bernese, BHS, PUSCH, SIA e ZVH propongono un'aggiunta nel capoverso 2 secondo la quale sono consentiti spostamenti dell'ubicazione della costruzione, a condizione che contribuiscano a migliorare la situazione globale e in particolare l'aspetto dell'abitato. Inoltre, si chiedono adeguamenti più precisi nel capoverso 4 in virtù dei quali anche gli ampliamenti al di fuori delle zone edificabili devono essere valutati secondo le disposizioni della LPT. AI, ACS, CGCA, RAKUL e Alleanza del Centro GR chiedono la seguente integrazione: «Al di fuori delle zone edificabili, l'ammissibilità di modifiche edilizie e di cambiamenti di destinazione, *nonché di ampliamenti*, si giudica secondo le disposizioni della legislazione in materia di pianificazione del territorio». BE propone di valutare secondo le disposizioni della LPT anche i cambiamenti di destinazione. Inoltre, la revisione deve anche indicare che cosa deve avvenire, dopo la sua approvazione, delle domande finora respinte (BE). Secondo VS, c'è una serie di ulteriori punti che dovrebbero essere corretti anche nella legislazione in materia di abitazioni secondarie per garantire un'attuazione ragionevole della legge. Attualmente, ai sensi dell'articolo 8 LASEC è possibile procedere a cambiamenti di destinazione di alberghi solamente fino a un massimo del 50 per cento. Scaturito dalle discussioni parlamentari, questo articolo non è applicabile nella pratica. Inoltre, la definizione di alloggi utilizzati a fini turistici come parte di una «struttura ricettiva strutturata» dovrebbe essere più chiara e flessibile, onde tenere conto delle forme di ricettività correnti e degli sviluppi in questo settore. Oltre a

ciò, nell'ottica della costruzione di abitazioni primarie, si dovrebbe rinunciare anche alla prova della domanda di siffatte abitazioni: nelle zone edificabili, le abitazioni primarie dovrebbero poter essere ammesse anche nei Comuni con una quota di abitazioni secondarie superiore al 20 per cento, senza l'obbligo di soddisfare ulteriori criteri (prova della domanda). Tali questioni dovrebbero essere affrontate nell'ambito di una revisione generale, urgentemente necessaria, della legge sulle abitazioni secondarie. A livello puramente redazionale sembra mancare un «ne» nella versione francese della prima frase dell'articolo 11 capoverso 2 LASEC («De tels logements peuvent être rénovés, transformés, démolis et reconstruits sans que des restrictions d'utilisation selon l'art. 7, al. 1, ne doivent être imposées.») (VS). Contrariamente a quanto risulta dal Rapporto d'impatto del Consiglio federale, non sono necessari soltanto adeguamenti puntuali del LASEC (SAB). Una differenziazione geografica dell'applicazione della legge sulle abitazioni secondarie potrebbe avere senso in caso di cambiamento di destinazione di strutture alberghiere non redditizie e della sospensione delle limitazioni d'uso delle abitazioni primarie del nuovo regime giuridico (SAB). HotelSuisse ritiene che la legge sulle abitazioni secondarie richieda una revisione completa; ciò è necessario per garantire uno sviluppo sostenibile delle regioni di montagna (HotellerieSuisse). La Società Anna Florin ritiene che occorra abolire la possibilità di ampliare, per destinarle a diventare abitazioni secondarie, le abitazioni realizzate in virtù del diritto anteriore. La superficie risultante deve essere iscritta nel registro fondiario quale spazio per abitazioni primarie e non dovrebbe poter essere utilizzata per ampliare le abitazioni secondarie esistenti o addirittura per una suddivisione al fine di realizzare nuove abitazioni secondarie. Solamente il 40 per cento del volume dell'edificio consentito dovrebbe essere disponibile per adibirlo ad abitazione secondaria.

II. Parte speciale

1 *Articolo 11 capoversi 2, 3 e 4*

1.1. Capoverso 2

LU, JU, Pro Natura, Alliance Patrimoine, Berner Heimatschutz, BHS, PUSCH, SIA e ZVH propongono di integrare la normativa come segue: «In caso di ricostruzioni sono consentiti spostamenti dell'ubicazione della costruzione, a condizione che essi contribuiscano a migliorare la situazione globale e in particolare l'aspetto dell'abitato.» FR chiede di effettuare un monitoraggio delle conseguenze e di accogliere la richiesta relativa al capoverso 3^{bis}, secondo la quale i Cantoni possono designare i Comuni.

1.2. Capoverso 4

Si chiede di precisare il capoverso 4 conformemente a quanto richiesto dalla CGCA: anche gli ampliamenti al di fuori delle zone edificabili o i cambiamenti di destinazione (BE) devono essere valutati secondo le disposizioni della LPT. AI, ACS, CGCA, RAKUL e Alleanza del Centro GR chiedono la seguente integrazione: «Al di fuori delle zone edificabili, l'ammissibilità di modifiche edilizie e di cambiamenti di destinazione, *nonché di ampliamenti*, si giudica secondo le disposizioni della legislazione in materia di pianificazione del territorio».

2. ➔ Proposta di minoranza (art.11cpv.3^{bis})

È accolto con favore il capoverso 3^{bis} proposto dalla minoranza della Commissione, che consentirebbe l'adozione di norme adattate alle regioni interessate dall'emigrazione (FFW). NE ritiene che la variante sostenuta dalla minoranza offra ai Cantoni un ulteriore margine di manovra, il che di per sé non è irrilevante. Poiché, tuttavia, nel rapporto si mette in discussione la conformità costituzionale di detta disposizione, sembra necessaria una modifica della Costituzione. Per tale ragione si è privilegiata la variante di base. VS respinge la proposta della minoranza, che mira a fare sì che i Cantoni debbano nuovamente legiferare per porre rimedio alla situazione attuale. Essa risulterebbe unicamente da una decisione estremamente restrittiva e incomprensibile del Tribunale federale. La proposta di minoranza è superflua e burocratica e una differenziazione geografica non ha senso in questo contesto. HotellerieSuisse respinge detta proposta. Si afferma che un eventuale effetto di abbandono sarebbe minimo, poiché il numero di abitazioni secondarie di nuova costruzione sarà assai esiguo. In tal senso, la densificazione edilizia e la conservazione del paesaggio dovrebbero prevalere sulle preoccupazioni della minoranza. Infine, obblighi particolari per i Comuni, ad esempio aiuti volti alla promozione di abitazioni primarie a prezzi accessibili, non rientrerebbero nel campo di applicazione della LASEC e graverebbero inutilmente su di essa. I Comuni di Breil/Brigels, Ilanz/Glion e Obersaxen Mundaun nonché la HGL sostengono che la proposta di minoranza relativa all'articolo 11 capoverso 3^{bis} è troppo restrittiva e oggettivamente inutile. Non si capisce perché l'applicazione dell'iniziativa parlamentare Candina debba essere limitata a Comuni piuttosto deboli strutturalmente.

III. Elenco delle abbreviazioni

AG	Cantone di Argovia
ACS	Associazione dei Comuni Svizzeri
AI	Cantone di Appenzello Interno
Alleanza del Centro	Alleanza del Centro
Alleanza del Centro GR	Alleanza del Centro Grigioni
Alliance Patrimoine	Alliance Patrimoine
APF-HEV	Associazione Svizzera dei Proprietari Fondiari
AR	Cantone di Appenzello Esterno
BE	Cantone di Berna
Berner Heimatschutz	Berner Heimatschutz
BHS	Bündner Heimatschutz
BL	Cantone di Basilea Campagna
BPK	Bündner Planerkreis
BS	Cantone di Basilea Città
BVU	Baumeisterverband Uri
BVUW	Baumeisterverband Unterwalden
CFMS	Commissione federale dei monumenti storici
CFNP	Commissione federale per la protezione della natura e del paesaggio
CGCA	Conferenza dei Governi dei Cantoni alpini
Comune di Breil/Brigels	Comune di Breil/Brigels
Comune di Disentis/Mustér	Comune di Disentis/Mustér
Comune di Guggisberg	Comune politico di Guggisberg
Comune di Hasliberg	Comune politico di Hasliberg
Comune di Ilanz/Glion	Comune di Ilanz/Glion

Comune di Innertkirchen	Comune di Innertkirchen
Comune di Lumnezia	Comune di Lumnezia
Comune di Obersaxen Mundaun	Comune di Obersaxen Mundaun
Comune di Sumvitg	Comune di Sumvitg
Comune di Vals	Comune di Vals
costruionesvizzera	Organizzazione nazionale della costruzione
CP	Centre Patronal
DAH	Domus Antiqua Helvetica – Associazione svizzera dei proprietari di dimore storiche
DWGR	Dachorganisationen Wirtschaft Graubünden
economiesuisse	economiesuisse
EspaceSuisse	Espace Suisse. Associazione per la pianificazione del territorio
FFW	Fondation Franz Weber
FR	Cantone di Friburgo
FRI	Fédération Romande Immobilière (Associazione dei proprietari immobiliari della Svizzera romanda)
FST	Federazione svizzera del turismo
FSU	Federazione svizzera degli urbanisti
FUS	Associazione Funivie Svizzere
GastroSuisse	GastroSuisse
GBV	Graubündnerischer Baumeisterverband
GDPT	Gruppo di diritto della pianificazione del territorio
GE	Cantone di Ginevra
GL	Cantone di Glarona
GR	Cantone dei Grigioni
HGL	Handels- und Gewerbeverein Lumnezia

HotellerieSuisse	Hotelleriesuisse – Società Svizzera degli Albergatori (SSA)
HS SG/AI	Heimatschutz St. Gallen / Appenzell I. Rh.
I Verdi	Partito ecologista svizzero (I Verdi)
IG «ländlicher Raum»	Comunità di interessi «ländlicher Raum»
JU	Cantone del Giura
LU	Cantone di Lucerna
metall.suisse	metall suisse
NE	Cantone di Neuchâtel
NW	Cantone di Nidvaldo
OW	Cantone di Obvaldo
PLR	PLR.I liberali
Pro Natura	Pro Natura
PS GR	Partito socialista Grigioni
PSS	Partito socialista svizzero
PUSCH	Fondazione per la pratica della protezione dell'ambiente in Svizzera
pvl	Partito verde liberale svizzero
RAKUL	Associazione cultura e paesaggio nello sviluppo territoriale
regiun surselva	regiun surselva
SAB	Gruppo svizzero per le regioni di montagna
SCA	Società svizzera di credito alberghiero
SG	Cantone di San Gallo
SH	Cantone di Sciaffusa
SHS	Patrimonio Svizzero
SIA	Società svizzera degli ingegneri e degli architetti
SL-FP	Fondazione svizzera per la tutela del paesaggio
SO	Cantone di Soletta
Società Anna Florin	Società Anna Florin
SSIC	Società Svizzera degli Impresari-Costruttori
suissetec	Associazione svizzera e del Liechtenstein della tecnica della costruzione

Sviluppo Svizzera	Sviluppo Svizzera
SZ	Cantone di Svitto
TG	Cantone di Turgovia
TI	Cantone Ticino
UDC	Unione democratica di centro
UFS	Umweltfreisinnige St.Gallen
UR	Cantone di Uri
usam	Unione svizzera delle arti e mestieri
USC	Unione svizzera dei contadini
USPI	Unione svizzera dei professionisti dell'immobiliare (USPI Svizzera)
USS	Unione sindacale svizzera
VD	Cantone di Vaud
VIS/AIS	Verband Immobilien Schweiz/Association Immobilier Suisse
VS	Cantone del Vallese
WOHNEN SCHWEIZ	WOHNEN SCHWEIZ – Associazione delle cooperative di costruzione
ZG	Cantone di Zugo
ZH	Cantone di Zurigo
ZVH	Zürcher Heimatschutz