

Modifica della legge sulla pianificazione del territorio

(Misure accompagnatorie relative all'abrogazione
della legge federale sull'acquisto di fondi da parte di
persone all'estero)

RAPPORTO ESPLICATIVO

1. Principi del progetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Necessità di agire sul piano della pianificazione del territorio

La legge federale del 16 dicembre 1983 sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (LAFE; RS 211.412.41; qui di seguito: Lex Koller) sarà abrogata in conformità al progetto posto in consultazione, relativo all'abrogazione della LAFE. In seguito all'abrogazione di tale legge, in diverse regioni occorre attendersi un sensibile aumento della costruzione di abitazioni secondarie. Visto che ciò risulta essere problematico per motivi legati sia alla politica in materia di assetto del territorio sia alla politica turistica ed economica, anche la Confederazione è chiamata in causa a proposito della questione delle abitazioni secondarie (vedi cap. 1.2.2. e 1.3.2.3): da un lato, un incremento eccessivo delle abitazioni secondarie è in contraddizione con il precetto costituzionale dell'utilizzazione misurata del suolo. Dall'altro, una crescente espansione disordinata degli insediamenti nel territorio a causa delle abitazioni secondarie compromette le caratteristiche del paesaggio e l'aspetto degli abitati nelle regioni turistiche. Tenuto conto dell'importanza del turismo in Svizzera dal punto di vista dell'economia nazionale e regionale, un'utilizzazione accurata e prudente del suo capitale - ossia il paesaggio attrattivo - deve essere nell'interesse di tutta la Svizzera. A questo proposito entrano in linea di conto anche misure per la gestione della costruzione di abitazioni secondarie.

La Lex Koller rappresenta oggi l'unica possibilità per la Confederazione di esercitare un'influenza diretta sul settore delle abitazioni secondarie. A questo proposito l'attuale diritto in materia di pianificazione del territorio non prevede disciplinamenti diretti. Per tale motivo si propone di rivedere parzialmente la legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (Legge sulla pianificazione del territorio, LPT; RS 700), con lo scopo di permettere di concentrare gli sviluppi attesi entro margini ordinati e opportuni dal profilo della politica in materia di assetto del territorio. Disciplinare la questione delle abitazioni secondarie nel diritto in materia di pianificazione del territorio anziché disciplinarla, come accade attualmente, nella Lex Koller appare opportuno poiché in tal caso i richiedenti svizzeri e stranieri sarebbero trattati alla stessa stregua.

1.1.2 Antefatti

Dopo il rifiuto dell'adesione della Svizzera allo Spazio economico europeo (SEE) nel 1992, da diverse parti è stata chiesta l'abrogazione o perlomeno un allentamento della LAFE, motivo per cui è stata istituita una commissione peritale¹.

Nel suo rapporto² la Commissione è giunta alla conclusione che in caso di abrogazione della LAFE i Cantoni e i Comuni dovrebbero adottare misure accompagnatorie nella pianificazione del territorio ed eventualmente nel diritto fiscale per calmierare gli sviluppi indesiderati nella costruzione di abitazioni di vacanza e abitazioni secondarie. La Confederazione dovrebbe emanare prescrizioni quadro in modo che i Cantoni e i Comuni adottino le misure necessarie.

¹ In merito vedi anche Abrogazione della legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero. Rapporto e avamprogetto per la consultazione. Ottobre 2005, cap. 1.4.

² Rapporto della Commissione peritale per l'esame delle conseguenze di un'abrogazione della legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero. Presentato al DFGP nell'aprile 1995.

Parallelamente ai lavori della commissione peritale, il Consiglio federale aveva allora proposto un allentamento della legge senza toccarne gli elementi centrali (fra l'altro, il contingentamento delle abitazioni di vacanza per le persone all'estero). Questo progetto fu respinto con il 53,6% dei voti nella votazione referendaria del 25 giugno 1995. In seguito al risultato della votazione, le misure proposte nel rapporto peritale furono abbandonate. Tali proposte sono ora state riesaminate nel contesto dell'attuale discussione intorno all'abrogazione della Lex Koller.

1.2 Il nuovo disciplinamento proposto

1.2.1 Problematica

1.2.1.1 Abitazioni secondarie in Svizzera

Secondo il censimento federale della popolazione 2000, la quota delle abitazioni secondarie³ in Svizzera equivale all'11,8% del numero globale di abitazioni. Questa cifra varia notevolmente da Cantone a Cantone, attestandosi a più del 30% nei Cantoni a vocazione turistica. Dal 1980 a questa parte, in molti Cantoni il numero di abitazioni secondarie è inoltre cresciuto percentualmente in modo chiaramente più forte rispetto al numero delle abitazioni primarie (vedi Tabella 1).

Tabella 1: quote di abitazioni secondarie nel 1980 e nel 2000

Cantone	Abitazioni secondarie nel 2000		Variazione 1980-2000	
	In termini assoluti	In % del numero globale di abitazioni	Abitazioni secondarie	Numero globale di abitazioni
ZH	33'861	5,7 %	314,9 %	28,3 %
BE	45'623	9,8 %	49,6 %	23,4 %
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 %	56,0 %
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 %	256,5 %	46,4 %
TI	45'175	24,4 %	42,3 %	33,5 %
VD	43'481	13,4 %	104,0 %	33,7 %
VS	61'614	35,7 %	27,3 %	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 %
CH	419'819	11,8 %	75,3 %	32,2 %

Fonte: censimento federale della popolazione 1980 e 2000; calcoli propri

³ Nel censimento federale della popolazione viene utilizzata la nozione di "abitazioni abitate temporaneamente", che qui equipariamo alle abitazioni secondarie.

Sulle quote di proprietari stranieri di abitazioni secondarie in Svizzera non esistono dati. Un'indicazione circa la domanda estera si evince unicamente dai dati relativi alle autorizzazioni rilasciate nel quadro della Lex Koller e da quelli relativi allo sfruttamento dei contingenti⁴. Dal 1985 i contingenti non sono stati sfruttati interamente a livello nazionale, ma il grado di sfruttamento è tendenzialmente aumentato dal 1994 a questa parte. Negli ultimi cinque anni i Cantoni a vocazione turistica Grigioni, Ticino, Vaud e Vallese hanno sfruttato i loro contingenti per il 100% e oltre, il che significa che in tali Cantoni vi è una domanda estera considerevole⁵.

In caso di abrogazione della Lex Koller, occorre attendersi un aumento delle domande nei Cantoni e nei Comuni che sono già oggi confrontati con un'elevata richiesta dall'estero. Questo si deduce dall'elevato sfruttamento dei contingenti nei Cantoni a vocazione turistica. Numerosi Comuni conoscono inoltre, in base all'articolo 13 LAFE, limitazioni più incisive dell'acquisto da parte di persone all'estero. In molti Comuni turistici vigono infatti, indipendentemente dal contingentamento a livello federale, quote massime per la vendita di fondi e abitazioni a persone all'estero. In caso di abrogazione della Lex Koller, tali disciplinamenti diverranno privi di oggetto a causa della mancanza di una base giuridica, di conseguenza in questi Comuni occorre attendersi un'ulteriore pressione per quanto riguarda la domanda da parte di persone all'estero. Non è inoltre possibile valutare in che modo evolverà la domanda nei Cantoni e nei Comuni nei quali oggi l'acquisto di abitazioni di vacanza da parte di persone all'estero non è ammesso perché le zone non sono considerate regioni a vocazione turistica.

Con o senza abrogazione della Lex Koller, in futuro bisognerà fare i conti con un aumento della domanda di abitazioni secondarie, sia nelle regioni turistiche sia nelle zone urbane. Nelle regioni turistiche occorre attendersi una concentrazione della domanda nelle destinazioni maggiori e più conosciute. Questo è da un lato riconducibile al mutamento climatico, che condurrà a uno spostamento della domanda verso regioni di vacanza situate più in alto e sicure dal punto di vista dell'innevamento. Dall'altro, nell'ambito del turismo vi sarà presumibilmente una concorrenza internazionale più spietata, dalla quale potranno uscire vincenti soprattutto le grandi destinazioni con offerte turistiche ben strutturate.

Nelle aree urbane il numero delle abitazioni secondarie è aumentato sensibilmente tra il 1980 e il 2000 (vedi Tabella 1). È lecito presumere che questa tendenza sia destinata a perdurare. Il cambiamento strutturale economico continuerà a far sì che gli impiegati cambino con maggiore frequenza il posto di lavoro, che il luogo di residenza e il posto di lavoro siano sempre più distanti e che nelle economie domestiche i due partner esercitino l'attività professionale in luoghi diversi. Nonostante l'ampliamento dell'infrastruttura dei trasporti e la riduzione dei tempi di viaggio, in futuro tutto ciò porterà verosimilmente a una crescente domanda di abitazioni secondarie nelle città.

⁴ In merito vedi anche Abrogazione della legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero. Rapporto e avamprogetto per la consultazione. Ottobre 2005, cap. 1.3.

⁵ Uno sfruttamento superiore al 100% è riconducibile alla cosiddetta soluzione pool introdotta nel 1996. Secondo tale disciplinamento, i contingenti non utilizzati vengono inseriti in un pool dal quale i Cantoni, su domanda, possono prelevare contingenti per un volume massimo del 50% del loro contingente ordinario.

1.2.1.2 Conseguenze del numero crescente di abitazioni secondarie

Le abitazioni secondarie rivestono una certa importanza dal profilo dell'economia regionale. Secondo l'Ufficio federale di statistica, a livello nazionale circa un quarto di tutti i pernottamenti riguarda abitazioni di vacanza. Il grado di occupazione delle abitazioni di vacanza spesso è tuttavia basso; ciò vale in particolare per quelle che i proprietari non affittano a terzi. Per tale motivo, l'importanza di questo tipo di abitazioni dal punto di vista dell'economia regionale non deve essere sopravvalutata.

Indipendentemente dall'occupazione effettiva delle abitazioni secondarie, la loro costruzione e manutenzione apporta un certo volume d'affari per l'edilizia e i suoi rami accessori. Ciò corrisponde tuttavia a un beneficio a breve termine e a carattere puntuale, che peraltro ha ripercussioni solo parziali a livello regionale. Nelle regioni periferiche con evoluzione demografica debole o in calo le abitazioni secondarie possono contribuire al mantenimento della sostanza edilizia esistente, sempre che non vengano realizzate in costruzioni nuove.

Alle ripercussioni positive per l'economia regionale va tuttavia contrapposto il fatto che le abitazioni secondarie si trovano sovente in diretta competizione con il turismo alberghiero. Gli ospiti delle abitazioni di vacanza di regola spendono meno degli ospiti degli alberghi e il turismo paralberghiero crea un numero di posti di lavoro regionali inferiore a quello prodotto dal turismo alberghiero. Inoltre, di regola, le abitazioni di vacanza sono più grandi delle camere d'albergo. Anche se, nel valutare la questione dell'utilizzazione di superfici per gli insediamenti per letto d'albergo, si deve tenere conto di strutture quali parchi, sale conferenze e case del personale, è probabile che l'utilizzazione di superfici per gli insediamenti sia maggiore per letto di abitazione secondaria rispetto al settore alberghiero. Un aumento della quota di letti nelle abitazioni secondarie tendenzialmente porta di conseguenza a un plus-valore ridotto per ospite, mentre contemporaneamente l'utilizzazione di superfici per gli insediamenti è più elevata. Questo rapporto causale deve essere valutato criticamente sia dal punto di vista dell'economia regionale sia da quello della pianificazione del territorio.

Un numero elevato di abitazioni secondarie mette inoltre in pericolo la qualità del paesaggio, il quale rappresenta il capitale del turismo svizzero. Anche l'aspetto degli abitati e la qualità degli insediamenti sono compromessi da molte abitazioni, spesso vuote. A medio termine ciò si ripercuoterà negativamente sull'attrattiva delle regioni a vocazione turistica e sulla competitività del turismo svizzero nella concorrenza internazionale.

Una domanda elevata di abitazioni secondarie implica un aumento dei prezzi degli immobili e delle pigioni, ciò comporta per la popolazione indigena difficoltà a trovare sul posto spazi abitativi attrattivi e finanziariamente accessibili. Gli abitanti indigeni vengono allontanati dal mercato delle abitazioni dai richiedenti di abitazioni secondarie, sovente molto facoltosi. A ciò si aggiunge il fatto che i Comuni devono pianificare l'infrastruttura in funzione dell'occupazione teorica massima, la quale è raggiunta – semmai – soltanto per una parte dell'anno. Ciò può comportare costi infrastrutturali sproporzionati per i Comuni e quindi una discriminazione della popolazione e dell'economia locali a causa del maggiore onere fiscale.

L'aumento delle abitazioni secondarie osservabile soprattutto nelle regioni a vocazione turistica implica quindi una serie di effetti indesiderati. È vero che in passato la Lex Koller non è stata in grado di fermare questi sviluppi perché si applica solo a un segmento limitato della domanda, ossia le persone all'estero. L'abrogazione della Lex Koller acuirà tuttavia sensibilmente la problematica.

1.2.2 Obiettivo del nuovo disciplinamento

Il nuovo disciplinamento mediante l'adeguamento della legge sulla pianificazione del territorio ha lo scopo di impedire ripercussioni negative della prevista abrogazione della Lex Koller. Visto che si è rivelato problematico soprattutto il settore delle abitazioni secondarie, la soluzione proposta mira a creare le condizioni favorevoli affinché i Cantoni e i Comuni possano concentrare, entro binari precisi, la costruzione di abitazioni secondarie.

La soluzione proposta dalla Confederazione garantisce che i Cantoni e i Comuni affrontino la tematica in modo coordinato. Essa non prescrive loro come debbano risolvere il problema nel singolo caso. Deve infatti essere garantito che la diversità delle problematiche regionali possa essere rispettata e che si possano creare soluzioni adeguate sul piano regionale.

Contrariamente al disciplinamento attuale mediante la Lex Koller, la nuova normativa proposta sopprimerà la distinzione discriminatoria tra richiedenti stranieri e richiedenti svizzeri.

1.2.3 Linee fondamentali del nuovo disciplinamento

La costruzione di abitazioni secondarie dev'essere gestita mediante l'attuale strumento dei piani direttori cantonali. Come base per un simile disciplinamento, si propone un adeguamento della legge sulla pianificazione del territorio con il quale i Cantoni verrebbero obbligati a definire, nei propri piani direttori, i Comuni o le regioni con particolare fabbisogno normativo e a sviluppare, per queste zone, strategie e misure. In tal modo si intende garantire che l'evoluzione, in queste regioni, avvenga in conformità con i principi dello sviluppo sostenibile.

Questa proposta di soluzione rende necessario adeguare nei Cantoni interessati i piani direttori e, a livello comunale, adottare le misure ritenute adeguate nell'ottica degli obiettivi da raggiungere. A tal fine, ai Cantoni e ai Comuni verrà accordato un termine di tre anni a partire dall'entrata in vigore della revisione di legge. L'abrogazione della Lex Koller entrerà in vigore soltanto quando saranno state adottate misure accompagnatorie di pianificazione del territorio.

In quale misura le proposte modifiche della LPT dovranno essere concretizzate a livello di ordinanza, andrà esaminato in modo più approfondito nel quadro dei risultati della procedura di consultazione. A quel livello occorrerà eventualmente pure precisare quali basi statistiche saranno necessarie in futuro per valutare in modo affidabile lo sviluppo nel settore della costruzione di abitazioni secondarie. Ciò è necessario in particolare poiché il registro federale degli edifici e delle abitazioni, nella sua forma attuale, non contiene tutte le informazioni necessarie per un monitoraggio appropriato.

Inoltre, a titolo complementare rispetto al nuovo disciplinamento proposto, la Confederazione elaborerà in collaborazione con i Cantoni un aiuto all'esecuzione nel quale - sotto forma di raccomandazione - saranno fissati valori soglia per la determinazione delle zone in cui esiste un particolare fabbisogno normativo in merito alla costruzione di abitazioni secondarie.

Appare sensato fissare questi valori soglia a un livello più elevato nelle zone tradizionalmente turistiche e ben collegate, mentre per le zone periferiche con collegamenti meno buoni questi valori dovrebbero essere più bassi; sono auspicabili valori soglia compresi tra il 30% e il 50%. Onde garantire il rispetto di questi valori, e per poter eventualmente adottare misure adeguate, i Comuni dovranno analizzare attentamente lo sviluppo nel settore della costruzione delle abitazioni secondarie. Per ottenere uno sviluppo equilibrato tra abitazioni primarie

e secondarie, potrebbe rivelarsi sensato adottare queste misure in funzione della quota di abitazioni secondarie rispetto al numero globale di abitazioni.

1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

1.3.1 Argomenti a favore della soluzione proposta

Un vantaggio determinante della soluzione proposta risiede nel fatto che, contrariamente al disciplinamento attuale della Lex Koller, i cittadini svizzeri e quelli stranieri in futuro sarebbero trattati allo stesso modo; la discriminazione degli stranieri verrebbe dunque a cadere. La soluzione proposta si integra negli strumenti e nelle procedure esistenti e collaudati in materia di pianificazione del territorio e quindi può essere attuata con un onere relativamente ridotto e senza burocrazia supplementare.

La soluzione proposta assicura l'integrazione della tematica in una visione globale delle possibilità e prospettive di sviluppo dei Cantoni e che sia coordinata con i progetti dei Cantoni in materia di sviluppo degli insediamenti, dell'economia e del paesaggio. L'integrazione delle misure nella pianificazione direttrice cantonale getta le basi per l'adozione di disciplinamenti coordinati sul piano regionale e sovracantonale. Si potrà così evitare che ogni Comune agisca soltanto in funzione degli interessi comunali e che quindi all'interno delle regioni turistiche vengano a crearsi situazioni di trasferimento e concorrenza indesiderate.

La soluzione imperniata sui piani direttori si basa sulla ripartizione delle competenze in tema di pianificazione del territorio, quale è sancita nell'articolo 75 della Costituzione federale. La Confederazione si limita a emanare prescrizioni quadro che obbligano i Cantoni a occuparsi della problematica. L'attuazione concreta spetta ai Cantoni. Questi ricevono un ampio margine di manovra, il che consente loro di adottare soluzioni adeguate alle circostanze locali. Grazie all'approvazione dei piani direttori e all'informazione circa lo stato della pianificazione direttrice secondo l'articolo 9 capoverso 1 dell'ordinanza del 28 giugno 2000 sulla pianificazione del territorio (OPT; RS 700.1) la Confederazione ha sufficienti possibilità per coordinare l'attuazione delle misure nei Cantoni e per assicurare la concordanza con gli obiettivi e i principi della politica della Confederazione in materia di assetto del territorio.

La soluzione proposta presenta inoltre il vantaggio di dar luogo a interventi di pianificazione del territorio soltanto là dove essi sono effettivamente necessari. Visto che nel quadro delle rielaborazioni periodiche dei piani direttori la necessità di agire in relazione alla questione delle abitazioni secondarie deve di volta in volta essere verificata, l'approccio assicura ciononostante che anche una futura situazione problematica venga riconosciuta dal Cantone e che vengano adottati i disciplinamenti necessari.

1.3.2 Alternative esaminate

1.3.2.1 Misure fiscali

Un'altra possibilità per adottare misure accompagnatorie in caso di abrogazione della Lex Koller sarebbe costituita dall'introduzione di un'imposta sulle abitazioni secondarie o da una maggiore imposta immobiliare sulle abitazioni secondarie. In relazione al pacchetto fiscale respinto dal popolo il 16 maggio 2004, diverse perizie sono tuttavia giunte alla conclusione che la riscossione di un'imposta sulle abitazioni secondarie da parte della Confederazione

non sarebbe conforme alla Costituzione⁶. Inoltre, l'effetto deterrente di un'imposta sulle abitazioni secondarie è dubbio. In particolare nei luoghi turistici di prestigio, nei quali ci si deve attendere una maggiore domanda, si tratta di regola di acquirenti molto facoltosi. Difficilmente una simile imposta li scoraggerà dall'acquistare un'abitazione secondaria.

Fatto salvo il divieto della doppia imposizione cantonale (vedi art. 127 cpv. 3 Cost.), in linea di principio a livello cantonale nulla si oppone tuttavia all'introduzione di un'imposta sulle abitazioni secondarie. La soluzione proposta, imperniata sui piani direttori, non esclude che i Cantoni prevedano una simile misura per gestire la costruzione di abitazioni secondarie. Questo provvedimento limiterebbe il meno possibile gli svizzeri residenti all'estero che intendono acquistare un'abitazione secondaria.

Nemmeno da emolumenti, imposte di attribuzione dei costi o tasse di soggiorno ci si può attendere un effetto deterrente, perché a causa del principio della copertura dei costi tali tributi non possono essere fissati a un livello sufficientemente elevato. I Comuni sono tuttavia liberi di ricorrere a simili strumenti fiscali accompagnatori per coprire i costi infrastrutturali causati dalle abitazioni secondarie.

1.3.2.2 Contingentamento delle abitazioni secondarie da parte della Confederazione

L'odierno contingentamento della vendita di terreni a persone all'estero potrebbe essere sostituita da un contingentamento della costruzione e della vendita di abitazioni secondarie. Sarebbe una soluzione efficace che la Confederazione potrebbe gestire e controllare in modo molto diretto. La Confederazione non ha tuttavia la competenza per procedere in questa direzione.

Uno svantaggio determinante di questa soluzione rispetto alla soluzione proposta imperniata sui piani direttori risiede nel fatto che la stessa limiterebbe fortemente il margine di manovra dei Cantoni e dei Comuni. Tuttavia, considerato che la problematica delle abitazioni secondarie presenta un assetto diverso a seconda delle circostanze locali o regionali, risultano vantaggiosi gli approcci adeguati alle singole situazioni.

Inoltre, per una soluzione mediante contingentamento occorrerebbe istituire nuovi iter procedurali presso la Confederazione e nei Cantoni poiché, contrariamente all'approccio proposto imperniato sui piani direttori, si tratta di uno strumento nuovo. Un contingentamento di abitazioni secondarie da parte della Confederazione comporterebbe un considerevole onere burocratico supplementare.

I Cantoni e i Comuni sono tuttavia liberi, nel quadro della soluzione proposta relativa ai piani direttori, di prevedere un contingentamento delle abitazioni secondarie a livello comunale o regionale. Il diritto federale non vi si oppone.

⁶ Prof. Dr. Francis Cagianut / Dr. Ulrich Cavelti; 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; Gutachten zum Systemwechsel bei der Besteuerung des selbstgenutzten Wohneigentums, 14 gennaio 2000; Prof. Dr. Peter Athanas / Dominik Bürgy, Gutachten zur Zweitwohnungsbesteuerung gemäss Steuerpaket 2001, aprile 2004.

1.3.2.3 Abrogazione della Lex Koller senza misure accompagnatorie

Sarebbe ipotizzabile un'abrogazione della Lex Koller senza misure accompagnatorie. In tal caso il disciplinamento della questione delle abitazioni secondarie sarebbe affidato interamente ai Cantoni e ai Comuni. Per i seguenti motivi legati alla politica in materia di assetto del territorio e alla politica turistica ed economica, tuttavia, a proposito della questione delle abitazioni secondarie la Confederazione deve assumersi le proprie responsabilità:

- Molti Comuni turistici presentano quote di abitazioni secondarie superiori al 50%. La tendenza è al rialzo. Tenuto conto della bassa occupazione delle abitazioni secondarie, questi sviluppi non sono conciliabili con il precetto costituzionale dell'utilizzazione misurata del suolo. Secondo un rilevamento dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale, i Comuni turistici presentano inoltre quote al di sopra della media di zone edilizie non ancora edificate. Di conseguenza, se non si adottano contromisure, in un lasso di tempo relativamente breve bisogna attendersi in queste regioni un'estensione considerevole dei centri abitati a causa della costruzione di abitazioni secondarie.
- Il moltiplicarsi delle abitazioni secondarie pregiudica le caratteristiche del paesaggio e l'aspetto degli abitati nelle regioni a vocazione turistica. Data la sua rilevanza nel settore dell'economia e delle esportazioni, il turismo riveste grande importanza sul piano dell'economia nazionale e regionale, motivo per cui è sostenuto dalla Confederazione mediante diverse misure (credito alberghiero, legge Innotour, tasso ridotto dell'imposta sul valore aggiunto per il turismo alberghiero). Deve quindi essere nell'interesse dell'economia nazionale e regionale trattare con accuratezza il capitale del turismo, ossia l'attrattiva paesaggistica dell'arco alpino. A questo proposito entra in linea di conto la gestione della costruzione di abitazioni secondarie.
- Di regola l'attrattiva turistica di una destinazione non dipende dall'attrattiva di un singolo Comune, bensì da quella di un'intera regione. Ciò si riflette anche nell'approccio della gestione delle destinazioni turistiche, sul quale si basa il marketing turistico di Svizzera Turismo. Un singolo Comune trae quindi un beneficio solo limitato se adotta misure restrittive, mentre i Comuni vicini vi rinunciano. Inoltre, non si ottiene alcuna soluzione, ma solo uno spostamento del problema, se singoli Comuni o anche Cantoni adottano misure restrittive senza concertarsi con gli altri. Un'armonizzazione regionale e sovracantonale di simili misure è imprescindibile.
- Un'elevata domanda di abitazioni secondarie implica un aumento dei prezzi degli immobili e delle pigioni, in particolare nei luoghi turistici prestigiosi con richiedenti internazionali facoltosi. Ne consegue che la popolazione indigena ha difficoltà a trovare spazi abitativi adeguati e finanziariamente accessibili. Nel caso estremo la popolazione indigena rimane esclusa dal mercato locale o regionale delle abitazioni. Ciò è preoccupante per motivi sociali ed economici.

Rinunciare a misure accompagnatorie sarebbe quindi in contrasto con diverse politiche a livello federale. Se intende portare avanti una politica coerente e coordinata, la Confederazione non può pertanto fare a meno di adottare misure accompagnatorie. Una rinuncia sarebbe non solo controproducente, ma a medio termine anche ostile all'economia poiché l'aumento della costruzione di abitazioni secondarie mette in pericolo la competitività della piazza turistica elvetica, in particolare il paesaggio attrattivo e il turismo alberghiero.

2. Commento alle singole disposizioni

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

In virtù del diritto federale, i Cantoni verrebbero obbligati a designare nel loro piano direttore le parti di territorio in cui un numero eccessivo di abitazioni secondarie rischia di compromettere lo sviluppo equilibrato del territorio. Tenuto conto del carattere di legge quadro della LPT 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. La scelta delle misure più appropriate da adottare in funzione delle circostanze regionali e locali è lasciata ai Cantoni e ai Comuni. Entrano ad esempio in linea di conto la determinazione di quote o contingenti, la designazione di zone destinate alle residenze primarie o secondarie, coefficienti minimi di utilizzazione del suolo, contributi sostitutivi, misure fiscali o di politica del suolo. Nel quadro della procedura d'approvazione dei piani direttori (vedi art. 11 LPT), la Confederazione dovrà garantire che i Cantoni confrontati con questa problematica adottino effettivamente le misure necessarie.

In seguito alla modifica della LPT, i Cantoni adotteranno le seguenti misure :

- a. Nel quadro dell'esecuzione dei propri compiti di pianificazione del territorio, tutti i Cantoni sono tenuti a valutare l'adozione di misure accompagnatorie.
- b. L'esigenza di procedere a un esame nell'ottica della pianificazione del territorio sussiste soltanto nei Cantoni con zone in cui la quota di abitazioni secondarie è elevata (ossia più del 30% ca.) rispetto al numero globale di abitazioni. Nelle zone in cui questa quota è compresa tra il 30 e il 50%, a livello cantonale occorrerà una riflessione approfondita circa l'ulteriore sviluppo auspicato.
- c. Le misure particolari di pianificazione del territorio che eventualmente si renderanno necessarie saranno fissate nel piano direttore cantonale. I Cantoni saranno liberi di determinarne natura e contenuto. Si tratterà, in linea di massima, di condizioni e direttive da inviare ai Comuni e alle regioni in relazione alla pianificazione dell'utilizzazione e al rapporto tra abitazioni primarie e secondarie.
 - Nel piano direttore, i Cantoni potranno per esempio stabilire che, nei Comuni e nelle regioni in cui la quota di abitazioni secondarie supera il 30%, al momento di costruire nuovi edifici solo una determinata superficie abitabile possa essere adibita ad abitazioni secondarie; oppure che, ogni anno, non sia rilasciato più di un certo numero di autorizzazioni per la costruzione di abitazioni secondarie.
 - Il 5 giugno 2005, gli undici Comuni del distretto dell'Alta Engadina (Bever, Celerina, La Punt, Madulain, Pontresina, Samaden, S-chanf, Sils, Silvaplana, S. Moritz e Zuoz) hanno accolto con il 72% di voti favorevoli un'iniziativa popolare secondo cui, nel distretto, non può essere destinata ad abitazioni secondarie una superficie superiore a 12'000 metri quadrati (pari a ca. 100 appartamenti) all'anno. Ciò in ragione del fatto che in Alta Engadina, dove la quota di abitazioni secondarie raggiunge il 57%, si registrano grossi problemi nel campo dell'offerta e dei prezzi delle abitazioni per la popolazione locale; inoltre, per 10-11 mesi all'anno, nel distretto si riscontra un numero troppo elevato di letti inutilizzati.

- d. Le misure da iscrivere nel piano direttore saranno fissate dai Cantoni d'intesa con le regioni e i Comuni interessati, se necessario in collaborazione con i Cantoni limitrofi e in base alle informazioni e alla partecipazione della popolazione.
- e. L'attuazione concreta e giuridicamente vincolante delle misure accompagnatorie di pianificazione del territorio fissate nel piano direttore cantonale spetta ai Comuni nel quadro della pianificazione dell'utilizzazione, dei regolamenti edilizi ed eventualmente di altri strumenti. I piani di utilizzazione comunali sono soggetti all'approvazione dei Cantoni.

2.2 Disposizioni transitorie alla modifica della legge sulla pianificazione del territorio

Senza dubbio, l'eventuale adeguamento dei piani direttori cantonali e l'adozione di altre misure, sia a livello cantonale che comunale, richiederà un certo tempo. Per adottare le necessarie misure, ai Cantoni (ed ev. anche ai Comuni) verrà dunque accordato un termine di tre anni a partire dall'entrata in vigore degli adeguamenti del diritto sulla pianificazione territoriale. Onde evitare una lacuna normativa che, in particolare nelle regioni ad elevato prestigio turistico, potrebbe condurre a un aumento indesiderato di abitazioni secondarie, si dovrà inoltre garantire che le misure accompagnatorie di pianificazione del territorio possano produrre il loro effetto a partire dall'entrata in vigore dell'abrogazione della LAFE. La Lex Koller dovrebbe pertanto essere abrogata soltanto ca. tre anni dopo l'entrata in vigore della presente revisione di legge. In tal modo l'abrogazione della Lex Koller sarà coordinata anche cronologicamente con la modifica della LPT.

Affinché tale termine sia effettivamente rispettato, e in mancanza di altre sanzioni possibili nel caso i Cantoni e i Comuni non adottino per tempo le misure accompagnatorie di pianificazione territoriale, per la costruzione di abitazioni secondarie e la trasformazione di abitazioni primarie o alberghi in abitazioni secondarie non potranno essere rilasciate licenze edilizie fino a quando non saranno stati adempiuti gli obblighi previsti dal diritto federale. Considerata l'importanza dell'interesse pubblico in gioco, ossia il principio di gestire in modo adeguato la costruzione di abitazioni secondarie, e tenendo conto del fatto che questa restrizione vale soltanto finché non saranno adempiuti gli obblighi derivanti dal diritto federale, la limitazione della libertà dei Cantoni e dei Comuni, sancita nelle disposizioni transitorie, non appare eccessiva.

3. Ripercussioni

3.1 Ripercussioni sulla Confederazione

Visto che il nuovo disciplinamento si integra in strumenti e procedure esistenti e collaudati, non ci si devono attendere forti ripercussioni finanziarie sulla Confederazione e sull'effettivo del suo personale. Un esiguo onere supplementare potrebbe eventualmente risultare dalla necessità di completare parzialmente l'attuale registro federale degli edifici e delle abitazioni.

3.2 Ripercussioni sui Cantoni e sui Comuni

In base al nuovo disciplinamento, i Cantoni devono adeguare i propri piani direttori cantonali. Tale adeguamento può essere integrato nelle modifiche periodiche dei piani direttori, motivo per cui il maggior onere dovrebbe rimanere contenuto. I Cantoni saranno inoltre sgravati dall'onere legato all'applicazione della Lex Koller.

La stessa cosa vale per i Comuni. A seconda della soluzione scelta dal Cantone, l'adeguamento dei piani direttori cantonali comporterà un adeguamento dei piani d'utilizzazione. Anche questo produrrà tuttavia soltanto un maggior onere contenuto e limitato nel tempo. Occorre inoltre considerare che senza la soluzione proposta i Comuni sarebbero comunque confrontati con un onere supplementare a causa dell'abrogazione della Lex Koller. I Comuni che conoscono disciplinamenti basati sull'articolo 13 LAFE (vedi cap. 1.2.1.1) dovrebbero cercare soluzioni alternative. Anche i Comuni che si vedono obbligati ad agire in seguito all'acuirsi della problematica dovrebbero cercare soluzioni a titolo individuale. Infine, un'introduzione coordinata e gestita in modo centrale di simili soluzioni comunali sarà verosimilmente più efficiente e soprattutto più efficace rispetto ad azioni individuali da parte di ogni singolo Comune.

L'esecuzione delle misure comporterebbe un certo onere per i Cantoni e i Comuni. I Cantoni dovrebbero verificare in che misura i provvedimenti necessari vengano adottati nelle regioni e nei Comuni interessati. Visto che di regola le misure comunali saranno integrate nella pianificazione d'utilizzazione comunale e che quest'ultima dovrà comunque essere approvata dai Cantoni, tale verifica potrà essere integrata nelle procedure esistenti e quindi determinerà un onere supplementare trascurabile.

L'esecuzione concreta delle misure sul piano locale spetta ai Comuni. Nel 2004 è stata condotta un'inchiesta presso i Comuni che conoscono già oggi misure per la gestione della costruzione di abitazioni secondarie quali i piani che stabiliscono le quote di abitazioni primarie, superfici abitabili minime, sistemi bonus-malus, contributi sostitutivi, contingentamenti o misure in materia di politica del suolo. L'inchiesta ha mostrato che l'esecuzione non pone problemi maggiori se i Comuni adottano determinate misure accompagnatorie come la tenuta di un catasto delle abitazioni primarie per i piani che stabiliscono le quote di abitazioni primarie o controlli periodici per sondaggio⁷.

Infine, un esiguo onere supplementare potrebbe derivare dal fatto che i Comuni delle regioni interessate dovranno eventualmente rilevare ulteriori dati da integrare nel registro federale degli edifici e delle abitazioni.

3.3 Ripercussioni sull'economia

Un disciplinamento delle abitazioni secondarie mediante la legge sulla pianificazione del territorio costituirebbe un contributo a una politica sostenibile della crescita. Esso contribuirebbe in particolare al mantenimento della competitività del turismo Svizzero salvaguardando l'attrattiva dei paesaggi e dell'aspetto degli abitati e rafforzando la concorrenzialità del turismo alberghiero rispetto alle abitazioni secondarie. Ci si dovrà inoltre attendere una maggiore occupazione delle abitazioni secondarie esistenti se si limita la costruzione di nuove abitazioni secondarie.

Ci si dovranno attendere determinate ripercussioni negative sulle economie regionali da una diminuzione dell'attività edilizia nelle zone con abitazioni secondarie e dalle perdite nei rami accessori dell'edilizia e nel commercio immobiliare nelle regioni a vocazione turistica. Tali

⁷ Bühlmann, L. e Perregaux Du Pasquier, Ch. (2004): Aufhebung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Lex Koller): Notwendigkeit und Wirkung raumplanerischer Ersatzmassnahmen. Inchiesta condotta su incarico dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale.

perdite potranno essere compensate almeno parzialmente dalla probabile maggiore utilizzazione delle abitazioni secondarie esistenti.

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 meno la discriminazione dei richiedenti stranieri rispetto ai richiedenti svizzeri.

3.4.2 Ripercussioni sull'ambiente e sul paesaggio

Ci si possono attendere ripercussioni positive sull'ambiente e sul paesaggio perché sarà possibile impedire un'estensione indesiderata dei centri abitati e quindi si potranno salvaguardare paesaggi preziosi e attrattivi.

3.4.3 Ripercussioni sulla pianificazione del territorio

Il progetto è in sintonia con gli obiettivi e i principi della pianificazione del territorio. Esso contribuisce a un'utilizzazione parsimoniosa del suolo, al mantenimento di insediamenti abitabili e alla creazione di condizioni territoriali per l'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 zone di montagna

Il progetto interesserebbe in primo luogo le regioni turistiche nelle zone di montagna. Considerato che il numero di abitazioni secondarie nelle regioni urbane è fortemente aumentato dal 1980 a questa parte, non si può escludere che a medio termine si renda necessario agire anche in tali zone. La soluzione proposta mediante la pianificazione direttrice cantonale offre una base per poter inglobare all'occorrenza anche le zone urbane.

3.4.5 Ripercussioni sulla società

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