

08.073

**Messaggio  
concernente l'iniziativa popolare federale  
«Basta con la costruzione sfrenata di abitazioni  
secondarie!»**

del 29 ottobre 2008

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

vi sottoponiamo il messaggio concernente l'iniziativa popolare «Basta con la costruzione sfrenata di abitazioni secondarie!», invitandovi a sottoporla senza controprogetto al voto di Popolo e Cantoni con la raccomandazione di respingerla.

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

29 ottobre 2008

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Pascal Couchepin  
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

---

## Compendio

*L'iniziativa popolare chiede che sia sancito nella Costituzione che la quota di abitazioni secondarie non debba superare il 20 per cento del totale delle unità abitative e della superficie lorda per piano utilizzata a scopo abitativo.*

*Nelle stazioni turistiche importanti questo limite è già oggi abbondantemente superato. Quindi in queste regioni l'iniziativa provocherebbe un blocco di fatto delle costruzioni e sarebbe causa di perdite nel settore edile e, almeno a breve termine, nel settore turistico. Nei Comuni in cui la quota di abitazioni secondarie è ancora oggi inferiore al 20 per cento, l'iniziativa favorirebbe lo stesso genere di sviluppo che vuole evitare altrove.*

*Concentrandosi unilateralmente sulla regolamentazione da adottare entro i confini comunali, l'iniziativa trascura la dimensione sovracomunale dei centri turistici.*

*L'iniziativa non considera gli interessi dell'economia né quelli della politica regionale e costituisce quindi una soluzione unilaterale che non tiene debitamente conto delle differenze regionali e non lascia spazio a soluzioni adeguate alle circostanze e ai problemi concreti.*

# Messaggio

## **1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa**

### **1.1 Testo dell'iniziativa**

Presentata sotto forma di progetto elaborato, l'iniziativa popolare «Basta con la costruzione sfrenata di abitazioni secondarie!» è stata oggetto il 6 giugno 2006 di un esame<sup>1</sup> preliminare della Cancelleria federale ed è stata depositata il 18 dicembre 2007 corredata delle firme necessarie. Ha il tenore seguente:

I

La Costituzione federale del 18 aprile 1999 è modificata come segue:

*Art. 75a (nuovo) Abitazioni secondarie*

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> La legge obbliga i Comuni a pubblicare ogni anno il loro piano delle quote di abitazioni principali unitamente allo stato dettagliato della sua esecuzione.

II

Le disposizioni transitorie della Costituzione federale sono modificate come segue:

*Art. 197 n. 8 (nuovo)*

*8. Disposizione transitoria dell'art. 75a (Abitazioni secondarie)*

<sup>1</sup> Se la pertinente legislazione non entra in vigore entro due anni dall'accettazione dell'articolo 75a, il Consiglio federale emana mediante ordinanza le necessarie disposizioni d'esecuzione per la costruzione, la vendita e l'iscrizione nel registro fondiario.

<sup>2</sup> I permessi di costruzione per abitazioni secondarie concessi tra il 1° gennaio dell'anno che segue l'accettazione dell'articolo 75a e l'entrata in vigore delle disposizioni d'esecuzione sono nulli.

### **1.2 Riuscita formale e termine per la trattazione**

Con decisione del 18 gennaio 2008<sup>2</sup>, la Cancelleria federale ha accertato la riuscita formale dell'iniziativa «Basta con la costruzione sfrenata di abitazioni secondarie!» con 108 497 firma valide su 108 649 firme depositate.

<sup>1</sup> FF 2006 4795

<sup>2</sup> FF 2008 955

L'iniziativa è stata presentata sotto forma di progetto elaborato. Non intendiamo opporle un controprogetto. Secondo l'articolo 97 capoverso 1 lettera a della legge del 13 dicembre 2002<sup>3</sup> sul Parlamento, il Consiglio federale sottopone all'Assemblea federale un disegno di decreto federale accompagnato da un messaggio entro il 18 dicembre 2008. Conformemente all'articolo 100 della legge sul Parlamento, l'Assemblea federale deve decidere entro il 18 giugno 2010 se raccomandare di accettare o respingere l'iniziativa federale.

### **1.3 Validità**

L'iniziativa risponde alle esigenze di validità previste dall'articolo 139 capoverso 2 della Costituzione federale (Cost.)<sup>4</sup>:

- è presentata sotto forma di progetto interamente elaborato e risponde alle esigenze in materia di unità della forma,
- le proposte fatte dall'iniziativa sono direttamente connesse con lo scopo menzionato nel suo titolo, vale a dire la limitazione delle abitazioni secondarie. L'iniziativa soddisfa le esigenze riguardo all'unità della materia,
- l'iniziativa non viola alcuna disposizione cogente del diritto internazionale: soddisfa quindi le esigenze di compatibilità con il diritto internazionale.

La manifesta impossibilità di attuare un'iniziativa costituisce l'unico limite materiale non scritto posto alla revisione della Costituzione. La presente iniziativa popolare può essere attuata sia dal profilo giuridico sia nei fatti.

L'iniziativa è pertanto valida.

## **2 Situazione iniziale**

### **2.1 Normativa vigente**

Né la Costituzione federale né la legge federale del 22 giugno 1979<sup>5</sup> sulla pianificazione del territorio (LPT) prevedono regole specifiche sulla limitazione delle abitazioni secondarie. Ciò non significa però che a tale riguardo i Cantoni debbano restare passivi. Il diritto vigente non si limita a conferire loro la competenza di prendere le misure necessarie per provvedere a una «un'appropriata e parsimoniosa utilizzazione del suolo e a un ordinato insediamento del territorio», ma li obbliga a farlo (art. 75 Cost.). Devono in particolare delimitare le zone edificabili in virtù del principio della separazione tra terreni edificabili e terreni non edificabili. A tal fine sono determinanti le esigenze poste dall'articolo 15 LPT, nonché le finalità e i principi di cui agli articoli 1 e 3 LPT.

Attualmente spetta ai Comuni regolare la costruzione di abitazioni secondarie. I Cantoni possono influire sulle normative comunali nell'ambito dell'approvazione degli ordinamenti comunali di base in materia edilizia (piano di utilizzazione e relativo regolamento edilizio) e con la legislazione e il piano direttore cantonali. La

<sup>3</sup> RS 171.10

<sup>4</sup> RS 101

<sup>5</sup> RS 700

Confederazione può esercitare una certa influenza nell'ambito dell'approvazione dei piani direttori cantonali.

Non c'è un solo Cantone in cui la legge obblighi i Comuni a prendere misure per disciplinare la costruzione di abitazioni secondarie. Ciononostante, la legislazione dei Cantoni di Berna, Lucerna, Nidwaldo, Glarona, San Gallo, Ticino, Neuchâtel e Giura dà espressamente ai Comuni la competenza di emanare prescrizioni sulle abitazioni secondarie. Alcuni Cantoni (p. es. Grigioni, Ticino e Giura) si sono dotati di direttive e regolamenti modello destinati ai Comuni. Quest'attività sul piano cantonale è indubbiamente all'origine del numero relativamente importante di Comuni che hanno adottato regolamenti in materia di abitazioni secondarie. In tale ambito i Comuni si servono di sistemi diversi, come i piani della quota di abitazioni principali e i piani della quota di abitazioni secondarie, i sistemi di bonus e malus, i contingentamenti o le tasse di sostituzione. Già oggi vi sono Comuni che limitano la costruzione di abitazioni secondarie impiegando anche strumenti economici oltre alle misure pianificatorie. Le normative adottate finora si applicano tuttavia soltanto nei Comuni interessati senza essere oggetto di un coordinamento sul piano regionale. Fa eccezione la normativa recentemente adottata nell'Alta Engadina. Alcuni Cantoni come i Grigioni e il Vallese si servono anche di misure fiscali per limitare le abitazioni secondarie.

## **2.2 Situazione attuale**

Secondo il censimento federale della popolazione del 2000, sul piano nazionale la quota degli alloggi abitati temporaneamente ammonta all'11,8 per cento del parco alloggi totale. Questo valore varia notevolmente da un Cantone all'altro e nei Cantoni turistici come i Grigioni e il Vallese raggiunge il 35 per cento.

La quota degli alloggi abitati temporaneamente è superiore al 20 per cento in poco meno di un quarto dei Comuni ed è addirittura superiore al 50 per cento in molti Comuni a vocazione turistica. La gran parte dei circa 650 Comuni in cui la quota di alloggi abitati temporaneamente supera il 20 per cento si trova nelle regioni turistiche del Cantone dei Grigioni, del Vallese, del Ticino come anche nei Cantoni di Berna e Vaud.



In grigio scuro i Comuni in cui la quota di alloggi abitati temporaneamente è pari o supera il 20% del parco alloggi totale. Fonte: censimento della popolazione del 2000 UFS, GEOSTAT-UFS, INFOPLAN ARE, calcoli compiuti da Rütter + Partner; stato dei comuni 1.1.2007.

### 2.3 Le misure accompagnatorie proposte dal Consiglio federale

Al momento del lancio dell'iniziativa popolare «Basta con la costruzione sfrenata di abitazioni secondarie!», era già una decina di anni che sul piano federale erano stati avviati diversi lavori e studi sulla problematica delle abitazioni secondarie.

Nel suo rapporto dell'aprile 1995, una commissione di esperti incaricata di esaminare le conseguenze di un'eventuale abrogazione della legge federale del 16 dicembre 1983<sup>6</sup> sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (LAFE o Lex Koller) giungeva alla conclusione che, in caso di abrogazione, Cantoni e Comuni non avrebbero potuto fare a meno di misure accompagnatorie in materia di pianificazione del territorio. La Confederazione avrebbe inoltre dovuto emanare prescrizioni quadro per obbligare Cantoni e Comuni ad adottare le misure necessarie per contrastare efficacemente gli sviluppi indesiderati nel settore della costruzione di abitazioni di vacanze e di abitazioni secondarie. Lo studio delle misure accompagnatorie auspicate è tuttavia stato interrotto dopo il rifiuto opposto in votazione popolare il 25 giugno 1995 a un progetto di legge che voleva mitigare la Lex Koller. Nel dicembre 2003, dopo essere stati incaricati da una mozione di elaborare un disegno di legge per abrogare la Lex Koller, abbiamo affidato all'Ufficio federale dello sviluppo territoriale il mandato di riprendere lo studio di queste misure accompagnatorie e di sottoporci proposte sulla modifica dei pertinenti testi di legge. Il 4 luglio 2007

<sup>6</sup> RS 211.412.41

abbiamo presentato simultaneamente al Parlamento due disegni di legge, uno per l'abrogazione<sup>7</sup> della LAFE, l'altro per l'inserzione nella LPT di misure accompagnatorie<sup>8</sup> all'abrogazione della LAFE. Sebbene fossero connessi, in Parlamento i due disegni hanno avuto sorti diverse. Il primo ci è stato rinviato l'11 giugno 2008 con la richiesta di formulare nuove proposte. Invece, il Consiglio nazionale è entrato in materia sul secondo disegno e i relativi lavori parlamentari sono ancora in corso.

Il messaggio sulla modifica della LPT spiega per quali ragioni occorrono misure pianificatorie per contrastare l'aumento della domanda di abitazioni secondarie previsto in conseguenza dell'abrogazione della Lex Koller. Ci limitiamo dunque a esporre le motivazioni principali su cui si basa la modifica della LPT proposta alle Camere federali; per questi stessi motivi proponiamo di respingere l'iniziativa «Basta con la costruzione sfrenata di abitazioni secondarie!».

Nel nostro messaggio LPT abbiamo espresso la nostra intenzione di rimanere nel quadro della ripartizione delle competenze stabilita dall'articolo 75 Cost. e proponiamo che la modifica della LPT sia limitata a prescrizioni quadro. Se occorre intervenire, i Cantoni saranno liberi di scegliere le misure adeguate e di provvedere alla loro attuazione. Le nuove prescrizioni obbligano i Cantoni a integrare nella pianificazione direttrice la problematica delle abitazioni secondarie e a designare nel piano direttore le regioni dove vanno adottate misure particolari per mantenere un rapporto equilibrato tra abitazioni primarie e secondarie.

Ricorrendo alla pianificazione direttrice cantonale, si vuole tenere conto della situazione specifica di ciascun Cantone, permettendo di armonizzare in modo ottimale le misure da adottare con gli obiettivi cantonali in materia di sviluppo degli insediamenti, dell'economia e del paesaggio. Inoltre, l'impiego di provati strumenti e procedure di pianificazione del territorio dovrebbe agevolare l'attuazione. Infine, un coordinamento a livello regionale e sovracantonale delle misure per la gestione della costruzione di abitazioni secondarie può evitare la concorrenza indesiderate o il mero trasferimento dei problemi da un Comune all'altro.

### **3 Scopo e contenuto dell'iniziativa**

#### **3.1 Scopo dell'iniziativa**

Con il motto «Salvate il suolo svizzero», la fondazione Helvetia Nostra ha lanciato simultaneamente due iniziative – cosiddette iniziative gemelle. L'iniziativa «Contro la costruzione esagerata di impianti che gravano sull'ambiente e sul paesaggio» è oggetto di un messaggio separato. Lo scopo della seconda iniziativa, trattata nel presente messaggio, risulta chiaramente dal suo titolo «Basta con la costruzione sfrenata di abitazioni secondarie!», mentre lo scopo generale delle due iniziative è espresso dal motto «Salvate il suolo svizzero» che le accomuna. Gli autori dell'iniziativa «Basta con la costruzione sfrenata di abitazioni secondarie!» ritengono che il nostro territorio sia gravemente minacciato dalla proliferazione delle abitazioni secondarie che restano vuote la maggior parte del tempo, guastano i paesaggi più belli delle nostre montagne e provocano un aumento incontrollato dei prezzi nel settore immobiliare. Questa tendenza, che la pianificazione del territorio non è stata

<sup>7</sup> FF 2007 5455

<sup>8</sup> FF 2007 5477

in grado di impedire, sarà ulteriormente aggravata dall'abrogazione della Lex Koller. È quindi ora di adottare misure radicali e sancirle nella legislazione federale.

### **3.2 Normativa prevista dall'iniziativa**

Gli autori dell'iniziativa propongono di modificare la Costituzione federale, aggiungendo un nuovo articolo 75a («Abitazioni secondarie») immediatamente dopo l'attuale articolo 75 Cost. concernente la pianificazione del territorio. La disposizione prevede che in ciascun Comune la quota di abitazioni secondarie non possa eccedere il 20 per cento del totale delle unità abitative e della superficie lorda per piano utilizzata a scopo abitativo (cpv. 1). I Comuni devono pubblicare ogni anno un piano della quota di abitazioni principali con lo stato dettagliato della sua esecuzione (cpv. 2). Il Journal Franz Weber (n. 77/2006) spiega che l'accettazione dell'iniziativa significherebbe l'arresto della costruzione di abitazioni secondarie nei Comuni in cui questa quota è già oggi superata.

Una disposizione transitoria prevede che le necessarie disposizioni d'esecuzione sulla costruzione, la vendita e l'iscrizione nel registro fondiario entrino in vigore due anni dopo l'accettazione del nuovo articolo costituzionale. Il secondo capoverso della disposizione transitoria prevede la nullità dei permessi di costruzione per abitazioni secondarie concessi tra il 1° gennaio dell'anno che segue l'accettazione dell'articolo 75a e l'entrata in vigore delle disposizioni d'esecuzione.

### **3.3 Commento del testo dell'iniziativa**

Gli autori dell'iniziativa hanno scelto una sola delle molte misure possibili per limitare la costruzione di abitazioni secondarie: si tratta di un sistema basato su piani della quota di abitazioni principali e secondarie. Questo sistema sarebbe applicato in tutta la Svizzera con un tasso fissato al 20 per cento. Trattandosi di una normativa di diritto federale, sarebbe di massima la Confederazione a doverne garantire l'applicazione.

Il testo proposto contiene alcune difficoltà d'interpretazione a cui dovrebbe eventualmente dare risposta il legislatore:

- la quota di abitazioni secondarie è definita per Comune in proporzione del totale delle unità abitative e della superficie lorda per piano utilizzata a scopo abitativo. Occorre definire la nozione di «totale delle unità abitative». La nozione di «superficie lorda per piano utilizzata a scopo abitativo» dovrebbe invece essere equiparata alla nozione impiegata abitualmente di «superficie utile lorda»<sup>9</sup>,
- diversi Comuni impiegano attualmente un sistema che combina il piano della quota a un contingentamento che permette di contenere la domanda entro determinati limiti e di meglio influenzare lo sviluppo dell'insediamento. Anche a tale riguardo, si dovrebbe garantire che la possibilità permanga e che possano se del caso essere prese a titolo complementare misure di altro genere,

<sup>9</sup> Cfr. Norma ORL 514.420, n. 1.1

- i Comuni sarebbero obbligati per legge a «pubblicare» ogni anno il loro piano della quota di abitazioni principali. L’iniziativa non specifica tuttavia quali siano il genere e la funzione della pubblicazione e nemmeno indica chi ne siano i destinatari. Si vuole forse garantire una forma di controllo democratico o il buon funzionamento del mercato immobiliare facendo del pubblico il destinatario della pubblicazione? Oppure la pubblicazione è destinata al parlamento comunale, o a un’autorità di vigilanza cantonale o federale?
- le disposizioni transitorie prevedono che, se la legislazione in materia non entra in vigore entro due anni dall’accettazione dell’articolo costituzionale, le disposizioni d’esecuzione siano emanate mediante ordinanza. Visto che il termine di due anni è estremamente breve, soltanto la via dell’ordinanza sembra praticabile.

## **4 Valutazione dell’iniziativa**

### **4.1 Finalità dell’iniziativa**

Il nostro Consiglio condivide le preoccupazioni e le finalità degli autori dell’iniziativa e riconosce la necessità di agire. Il tasso di occupazione delle abitazioni di vacanza è molto basso: sull’arco dell’anno sono utilizzate soltanto durante un breve periodo e rimangono vuote nel tempo restante, ciò che nuoce all’attrattiva delle località turistiche fuori dai periodi di alta stagione. Poiché l’insieme dell’infrastruttura comunale deve basarsi su una piena occupazione degli alloggi, questa situazione è inoltre all’origine di squilibri tra costi e benefici. La grande domanda di abitazioni secondarie porta i prezzi dei terreni e degli immobili a livelli eccessivi, rendendo difficile per la popolazione locale trovare alloggi adeguati a prezzi abbordabili. La costruzione di abitazioni di vacanza consuma inoltre vaste aree urbanizzate e distrugge il paesaggio, in contraddizione con il principio costituzionale di un impiego parsimonioso del suolo.

Finora i passi compiuti da Comuni e Cantoni si sono rivelati insufficienti per regolare la costruzione delle abitazioni secondarie. Tenuto conto dell’importanza che il turismo ha per l’economia nazionale e regionale, è nell’interesse nazionale fare un uso accurato e prudente del capitale da cui dipende, ossia un paesaggio attrattivo. In questo ambito entrano in linea di conto anche misure per la gestione della costruzione di abitazioni secondarie.

Le finalità dell’iniziativa sono compatibili con il principio della parità di trattamento, sempre che non vi siano disparità di trattamento tra domande svizzere e domande straniere.

### **4.2 Ripercussioni dell’iniziativa**

L’iniziativa non definisce precisamente che cosa s’intende per abitazione secondaria. Le leggi edilizie dei Comuni che disciplinano la costruzione di abitazioni secondarie danno definizioni diverse a questa nozione. Gli studi sulla costruzione di abitazioni secondarie fanno di regola riferimento alle abitazioni abitate temporaneamente rilevate nell’ambito del censimento della popolazione del 2000, su cui si sono fondate anche diverse indagini della Confederazione. Per poter attuare l’iniziativa

occorre dapprima precisare la nozione di abitazione secondaria. A tal fine occorre segnatamente verificare se rientrano in questa nozione gli alberghi che mettono a disposizione appartamenti e i villaggi di vacanza («letti caldi»). Quanto più la definizione sarà ampia, tanto più importanti diverrebbero le ripercussioni dell'iniziativa se fosse accettata. Qui di seguito, sono considerate abitazioni secondarie le «abitazioni abitate temporaneamente» repertoriate nell'ambito del censimento della popolazione del 2000.

In caso di accettazione dell'iniziativa, 650 Comuni presenterebbero un bisogno concreto di regolamentazione (vedi anche n. 2.2). Sarebbero particolarmente colpiti i Comuni a vocazione turistica: soprattutto nei Cantoni dei Grigioni e del Vallese e nel Cantone Ticino la percentuale di Comuni interessati dalle conseguenze dell'iniziativa sarebbe compresa tra i due terzi e i tre quarti del totale. Nei Cantoni di Berna e di Vaud, sarebbero complessivamente interessati circa 100 Comuni.

Per attuare efficacemente l'iniziativa, i Comuni interessati dovrebbero redigere una lista delle abitazioni secondarie, classificandole secondo il loro impiego del momento e secondo una definizione uniforme della nozione di «abitazione secondaria». A partire dal 2010, la nuova organizzazione del censimento della popolazione prevede l'esecuzione di un rilevamento annuale (invece di un rilevamento decennale) dei registri di persone della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni, nonché del Registro federale degli edifici e delle abitazioni. Però, combinando il registro federale degli edifici con i registri comunali armonizzati della popolazione non si ricava direttamente il numero di abitazioni secondarie per Comune. Fino ad oggi non vi sono informazioni complementari basate sui registri che siano in grado di fornire i dati necessari per una statistica aggiornata delle abitazioni secondarie. A tal fine si dovrebbe introdurre una procedura di notifica presso gli uffici preposti al controllo degli abitanti o un'inchiesta complementare presso i proprietari e gli amministratori d'immobili sull'impiego attuale delle abitazioni. Secondo le esperienze fatte in Austria con l'attuazione del «modello tirolese», l'onere lavorativo per registrare le abitazioni secondarie nei Comuni sarebbe pari a un anno-persona ogni 1000 abitazioni secondarie. Infatti, nel Tirolo vige una limitazione della quota delle «abitazioni del tempo libero» all'8 per cento del parco immobiliare totale dei Comuni.

Nei luoghi turistici in cui la quota di abitazioni secondarie supera il 20 per cento, l'iniziativa avrebbe per conseguenza un blocco della costruzione di abitazioni secondarie che potrebbe durare decenni. Ne sarebbe principalmente colpito il settore dell'edilizia insieme ad altri settori economici connessi con la costruzione di abitazioni secondarie. La riduzione del volume delle costruzioni e degli impieghi riguarderebbe soprattutto le imprese che non sono stabilite nella regione interessata, poiché le piccole costruzioni e le ristrutturazioni sono in generale eseguite da imprese locali o regionali.

La limitazione al 20 per cento del tasso di abitazioni secondarie farebbe inoltre cessare l'aumento dell'offerta nelle stazioni turistiche provocando, in presenza di una domanda forte e duratura, un aumento del valore e del prezzo delle abitazioni secondarie. Invece, l'impossibilità di costruire nuove abitazioni secondarie farebbe calare la domanda di terreni edificabili. L'acquisto di terreni per la costruzione di nuove abitazioni principali non sarebbe più esposto alla concorrenza delle abitazioni secondarie. Verrebbero meno le prospettive di guadagno derivanti dalla conversione di abitazioni principali in abitazioni secondarie. La conseguenza di tutto ciò sarebbe una stagnazione o un calo del valore delle abitazioni principali e dei terreni edificabili non edificati. La tendenza a un aumento dei prezzi delle abitazioni secondarie

unitamente a un calo dei prezzi dei terreni edificabili opererebbe un trasferimento dei valori immobiliari dalle mani della popolazione locale a quelle dei proprietari di abitazioni secondarie, che sono per lo più persone estranee ai Comuni.

Le ripercussioni della riuscita dell'iniziativa sul turismo avrebbero una portata relativamente scarsa, soprattutto se venisse data la preferenza ad altre forme di alloggio. Almeno a breve termine, il settore turistico subirebbe perdite in seguito alla diminuzione dei pernottamenti provocata dal blocco della costruzione di abitazioni secondarie. A lungo termine queste perdite potrebbero essere compensate o sovracompenstate da un maggior ricorso ad altre forme di alloggio (p. es. nei settori alberghiero e agriturismo) nel cui ambito, come dimostrano le esperienze fatte, gli ospiti tendono a spendere di più.

La domanda di abitazioni secondarie è destinata ad aumentare nei Comuni che non hanno ancora raggiunto la quota del 20 per cento e sono situati nei pressi di destinazioni turistiche. In queste località la costruzione e l'uso del suolo aumenteranno fino a quando verrà raggiunto il limite del 20 per cento. Ciò provocherà un aumento generale dei prezzi del settore immobiliare esponendo la popolazione locale ad aumenti delle pigioni e dei prezzi degli immobili. Profitteranno di questo sviluppo soprattutto le imprese locali del settore edile e, in misura minore, anche il turismo a causa dell'aumento dei pernottamenti dei proprietari di abitazioni secondarie.

L'iniziativa provocherebbe un'ulteriore riduzione delle attività economiche e la perdita di importanti prospettive economiche nei Comuni rurali deboli sotto il profilo strutturale in cui il numero elevato di abitazioni secondarie è il risultato dell'esodo rurale piuttosto che quello del turismo. Infatti, la costruzione di abitazioni secondarie e la trasformazione e ristrutturazione di vecchi edifici contano tra le attività economiche che provocano un afflusso di reddito proveniente da fuori Cantone.

### **4.3 Vantaggi e difetti**

Diversi Comuni hanno già limitato la costruzione di abitazioni secondarie, stabilendo una quota di abitazioni principali e una quota di abitazioni secondarie (p. es. Brusino Arsizio, Grindelwald, Saas Fee, Vaz/Obervez). Per l'attuazione dell'iniziativa si potrebbe pertanto far capo alle esperienze maturate in questi Comuni. Nelle regioni molto turistiche la limitazione della quota di abitazioni secondarie proposta dall'iniziativa avrebbe ripercussioni sicuramente positive per l'ambiente e quindi per l'immagine della destinazione turistica. Gli insediamenti sarebbero limitati e il paesaggio protetto. Con la diminuzione dei prezzi delle abitazioni principali la popolazione locale potrebbe accedere più facilmente alla proprietà immobiliare e beneficiare di pigioni meno elevate.

A lungo termine, la limitazione della quota di abitazioni secondarie porterebbe a un aumento dei pernottamenti in alloggi a maggiore valore aggiunto (p. es. negli alberghi e negli apparthotel). È facile prevedere che si cercherebbe di aumentare l'occupazione delle abitazioni secondarie (problema dei cosiddetti «letti freddi»).

L'iniziativa propone anche di trasferire alla Confederazione la competenza di disciplinare la costruzione di abitazioni secondarie. La Confederazione dovrebbe allora controllare il rispetto dei contingenti e occuparsi di compiti che, per loro natura, dovrebbero spettare ad altri livelli dello Stato. Il controllo del rispetto dei contingenti

implicherebbe un ingente onere organizzativo e di personale che la Confederazione non potrebbe assumere da sola. Altrettanto si può dire della preparazione e dell'aggiornamento dei dati sull'impiego delle abitazioni nell'ambito del Registro federale degli edifici e delle abitazioni.

La quota di abitazioni secondarie del 20 per cento è troppo bassa e per molti Comuni e Cantoni anche troppo rigida e non permetterebbe di tenere debitamente conto delle particolarità locali. Fissare per Comune la quota di abitazioni secondarie sarà fonte di problemi, visto che i centri turistici si sviluppano spesso oltre le frontiere comunali. Limitando per Comune la quota di abitazioni secondarie non si potrebbero elaborare né un approccio regionale né soluzioni differenziate. Ne risulterebbe anche un trasferimento delle attività di costruzione di abitazioni secondarie verso i Comuni in cui non è ancora stata raggiunta la quota del 20 per cento.

Stabilire una quota di abitazioni secondarie nei Comuni rurali deboli sotto il profilo strutturale dove la popolazione ristagna o cala non è ragionevole<sup>10</sup>. In questi Comuni gli inconvenienti sarebbero predominanti, dal momento che la forte quota di abitazioni secondarie è in genere conseguenza dell'esodo rurale e dei mutamenti intervenuti nell'agricoltura. La costruzione di un numero moderato di nuove abitazioni secondarie dovrebbe rimanere possibile, come anche la trasformazione a fini turistici di appartamenti ed edifici sfitti. Ciò potrebbe in effetti rappresentare un prezioso complemento alle misure adottate nei settori del turismo dolce, dell'agricoltura e della silvicoltura.

Le abitazioni secondarie hanno grande importanza anche per gli Svizzeri all'estero perché danno loro la possibilità di mantenere i contatti con il loro Paese e le relazioni sociali nel loro Comune di origine. Visto che anche le abitazioni secondarie di questo genere sono comprese nell'iniziativa, a molti Svizzeri all'estero verrebbe a mancare questa possibilità. Altrettanto vale per le persone che si sono per esempio trasferite per ragioni professionali all'interno della Svizzera ma desiderano mantenere il contatto con le loro radici in un Cantone o in un Comune, come per le persone che possiedono un'abitazione secondaria per attaccamento al luogo di origine o alla casa dei genitori (p. es. in caso di eredità).

L'iniziativa farebbe diminuire il valore delle abitazioni principali ma aumenterebbe il valore di quelle secondarie. Vi sarebbero vincenti e perdenti e non poche ingiustizie.

Stime affidabili degli effetti dell'iniziativa sulla libertà di domicilio richiederebbero studi approfonditi e provocherebbero un' indesiderata incertezza del diritto.

## **5 Conclusioni**

Il nostro Consiglio ritiene troppo rigida la quota del 20 per cento per Comune prevista nell'iniziativa popolare. Non tiene conto né degli interessi economici né degli interessi di politica regionale e trascura così le differenze regionali. Se fosse accettata, l'attuazione dell'iniziativa sarebbe veramente difficile e dovrebbero essere consi-

<sup>10</sup> Cfr. «Zweitwohnungsbau im Kanton Graubünden» (Costruzione di abitazioni secondarie nel Cantone dei Grigioni), studio sulla normativa concernente le abitazioni secondarie eseguito su mandato dell'ufficio della pianificazione del territorio del Cantone dei Grigioni, 1997, p. IV e 26 seg., 47 segg.

derate misure per evitare le gravi ripercussioni che avrebbe nelle regioni strutturalmente deboli.

Siamo dell'avviso che le conseguenze negative dell'iniziativa supererebbero di molto gli eventuali vantaggi. La normativa proposta non permetterebbe inoltre di dare una soluzione definitiva ai problemi della costruzione di abitazioni secondarie, ma avrebbe per effetto di concentrare questi problemi nei Comuni dove la quota di abitazioni secondarie è ancor oggi bassa. L'aiuto alla pianificazione attualmente in elaborazione con la collaborazione degli esperti e dei Cantoni interessati permetterà di individuare soluzioni pratiche. Le questioni relative alla costruzione di abitazioni secondarie dovrebbero piuttosto essere affrontate nel quadro più adeguato della modifica della legge sulla pianificazione del territorio, al momento pendente in Parlamento (misure di accompagnamento connesse con l'abrogazione della Lex Koller), o nel quadro della prossima revisione di tale legge.

Per tutti questi motivi l'iniziativa «Basta con la costruzione sfrenata di abitazioni secondarie!» deve essere respinta.

