



**Commenti all'attuazione dell'articolo 75b
Cost. e alle proposte normative per
l'ordinanza del Consiglio federale su questa
disposizione costituzionale**

Progetto per l'indagine conoscitiva del 18 giugno 2012

Attuazione in due tappe dell'articolo 75b Cost.

Il nuovo articolo 75b Cost. sancisce che 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». Per l'attuazione dell'articolo 75b Cost. è prevista una procedura in due tappe: dapprima verrà emanata un'ordinanza del Consiglio federale per chiarire rapidamente le questioni più impellenti, soprattutto riguardo al concetto di abitazione secondaria e al diritto transitorio, e in seguito una legge.

Secondo l'articolo 195 Cost., una modifica della Costituzione entra in vigore il giorno in cui Popolo e Cantoni l'hanno accettata. Se l'articolo 75b Cost. e le sue disposizioni transitorie espletano effetti giuridici diretti, essi sussistono indipendentemente dalla pubblicazione delle nuove disposizioni nella Raccolta ufficiale (RU) poiché i capoversi 1 e 2 dell'articolo 8 della legge del 18 giugno 2004 sulle pubblicazioni ufficiali (RS 170.512) non si applicano alle modifiche costituzionali: «Di conseguenza, il fatto che la pubblicazione nella RU avvenga soltanto dopo l'accertamento dell'esito della votazione da parte del nostro Consiglio, non impedisce che la nuova disposizione costituzionale sia giuridicamente vincolante» (cfr. Messaggio del 22.10.2003 concernente la legge sulle pubblicazioni ufficiali, FF 2003 6717)

Commento delle singole disposizioni

Ingresso

L'articolo 75b Cost. parte dal presupposto che per attuare le nuove disposizioni costituzionali occorra il diritto di esecuzione. Ciò risulta specialmente dall'articolo 75b capoverso 2 Cost., con il quale al legislatore è conferito un mandato in tal senso, e dall'articolo 197 numero 8 capoverso 1 Cost., che presuppone l'emanazione di una pertinente legislazione o delle necessarie disposizioni di esecuzione. Secondo il suo tenore, anche l'articolo 75b Cost. parte dal presupposto che entro due anni entri in vigore una legge (e, sussidiariamente, nel caso in cui entro due anni dall'accettazione delle nuove disposizioni costituzionali non sia entrata in vigore alcuna legge, il Consiglio federale venga incaricato di emanare il diritto di esecuzione). Pur se il capoverso 1 dell'articolo 197 numero 8 Cost. concede due anni fino all'entrata in vigore della legge, l'articolo 75b Cost. non può essere interpretato nel senso che si continui ad applicare il diritto in vigore fino all'entrata in vigore del diritto di esecuzione o per due anni al massimo dall'accettazione delle nuove disposizioni costituzionali. Ciò risulta dal capoverso 2 dell'articolo 197 numero 8 Cost., che dichiara nulle le autorizzazioni edilizie rilasciate tra il 1° gennaio dell'anno che segue l'accettazione della nuova disposizione costituzionale. Poiché la nullità incide molto, vi è una legittima necessità da parte della Confederazione, già nei primi due anni dall'accettazione dell'articolo 75b Cost. per il periodo fino all'emanazione della legge di esecuzione, di chiarire in modo uniforme quali casi di autorizzazioni edilizie sono contemplati dall'articolo 75b Cost. e quindi anche dalla conseguenza di nullità e quali non lo sono. Visto così, appare giustificabile prendere qui in considerazione il mandato del Consiglio federale di «esecuzione della legislazione» di cui all'articolo 182 capoverso 2 Cost. e, fondandosi su di esso, considerare il Consiglio federale competente per emanare ordinanze al fine di chiarire il campo di applicazione dell'articolo 75b Cost. nei primi due anni dopo l'accettazione dell'articolo 75b Cost. per il periodo fino all'emanazione della legge di esecuzione.

La prevista ordinanza del Consiglio federale si può anche poggiare sulla legge del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (LPT; RS 700). Dall'entrata in vigore della revisione, il 1° luglio 2011, l'articolo 8 capoverso 2 LPT chiede ad esempio di garantire, quale contenuto minimo dei piani direttori, un «rapporto equilibrato tra abitazioni primarie e secondarie». L'obiettivo è di «limitare il numero delle nuove abitazioni secondarie» (art. 8 cpv. 3 lett. a LPT). Nella revisione dell'articolo 8 LPT non è stata invero ritenuta necessaria una precisazione a livello di ordinanza sulla pianificazione del territorio¹, ma con l'accettazione dell'articolo 75b Cost. la situazione è mutata: ora il diritto federale stabilisce in modo numericamente preciso il rapporto equilibrato tra abitazioni primarie e secondarie, indicando una quota di massimo il 20 per cento per le seconde. Visto così, l'articolo 75b Cost. si può intendere quale concretizzazione della nozione giuridica indeterminata di «rapporto equilibrato» tra abitazioni primarie e secondarie utilizzato dall'articolo 8 capoverso 2 LPT. Pur se qui la tipica gerarchia delle norme Costituzione-legge-ordinanza è capovolta nella relazione Costituzione-legge, per via dello stretto nesso materiale appare però giustificato intendere la prevista ordinanza di esecuzione dell'articolo 75b Cost. contestualmente come diritto di esecuzione del rapporto equilibrato tra abitazioni primarie e secondarie auspicato dalla LPT e fondarla (anche) sulla competenza del Consiglio federale di «esecuzione della legislazione» di cui all'articolo 182 capoverso 2 Cost.

Articolo 1

Capoverso 1

In base al tenore dell'articolo 75b Cost., in un Comune sia la relazione tra abitazioni secondarie e totale delle abitazioni, sia quella tra superficie lorda per piano delle abitazioni secondarie e superfici lorde per piani di tutte le abitazioni deve essere inferiore al 20 per cento. Nell'ordinanza transitoria si procede a una limitazione nel senso che ci si concentra solamente sulla quota di abitazioni secondarie rispetto al totale delle abitazioni. Tale soluzione viene proposta perché non c'è una definizione della nozione di superficie lorda per piano che sia valida in tutta la Svizzera e perché il breve lasso di tempo prestabilito non ha neanche consentito di mostrare come sarebbe possibile realizzare una rilevazione praticabile di tali superfici. Risulta perciò adeguato definire il campo di applicazione dell'ordinanza transitoria attraverso la quota di abitazioni secondarie.

Nella disposizione costituzionale si utilizza la nozione di unità abitative, che potrebbe portare a malintesi, motivo per cui nell'ordinanza transitoria si utilizza la nozione di abitazione. Che cosa va considerato abitazione è stato definito tecnicamente in ambito statistico. Per abitazione s'intende l'insieme dei locali che costituiscono un'unità costruttiva e dispongono di un accesso proprio dall'esterno o di un'area comune all'interno dell'edificio (scale).²

¹ Secondo il messaggio, l'articolo 8 capoverso 2 LPT va eseguito dai Cantoni a livello di piano direttore e dai Comuni nel quadro della loro pianificazione (cfr. messaggio del 4 luglio 2007, FF 2007 5299 seg.), prospettando tuttavia raccomandazioni da parte dell'Amministrazione federale nel senso di una guida all'esecuzione (cfr. messaggio del 4 luglio 2007, FF 2007 5300, 5303).

² Una casa unifamiliare è costituita da un'unica abitazione; le case unifamiliari che dispongono di una o più piccole abitazioni supplementari sono considerate case plurifamiliari. Vengono contate tutte le abitazioni, indipendentemente dal fatto che l'abitazione sia destinata a economie domestiche private o collettive.

Capoverso 2

Come già illustrato nell'ingresso, la presente ordinanza serve a chiarire il campo di applicazione dell'articolo 75b Cost. fino all'emanazione della legge di esecuzione.

Articolo 2 *Abitazioni esistenti*

Capoverso 1

Nel quadro della presente ordinanza, una disposizione riguardante le abitazioni esistenti può avere soltanto carattere di dichiarazione. Qui viene tuttavia proposta una simile disposizione.

L'incertezza riguardo a cosa succede con le abitazioni già esistenti l'11 marzo 2012 ha suscitato grandi timori. Nella maggior parte dei casi, le abitazioni di vecchia data non sono state autorizzate quali abitazioni primarie o abitazioni secondarie, bensì semplicemente quali abitazioni. Sarebbe in parte anche difficile stabilire come è stata utilizzata una casa prima dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni costituzionali. Vi sono stati inoltre timori riguardo alle regioni strutturalmente deboli, soprattutto nel caso in cui un'abitazione primaria non possa essere venduta o affittata come tale. La possibilità di poter continuare a utilizzare o a vendere simili oggetti quali abitazioni primarie o abitazioni secondarie in base alla necessità anche dopo l'entrata in vigore delle nuove disposizioni costituzionali costituisce una parte essenziale della loro attrattiva e anche del loro valore. Gli obiettivi della disposizione costituzionale, ossia che venga aumentata la quota di abitazioni primarie e che la popolazione locale possa di nuovo trovare spazio abitativo, non andrebbero ostacolati dal fatto che molti potrebbero esitare a utilizzare o ad affittare temporaneamente come abitazioni primarie quelle che fino ad allora erano le loro abitazioni secondarie se non fosse più possibile un successivo cambiamento di destinazione.

L'articolo 75 Cost. chiede un'utilizzazione parsimoniosa del suolo e un ordinato insediamento del territorio, obiettivi raggiungibili soltanto se il parco immobiliare esistente viene rinnovato e le riserve di utilizzazione nella regione già abitata vengono esaurite. In particolare le regioni strutturalmente deboli sono confrontate alla difficoltà causata dal fatto che, nei nuclei dei paesi, gli edifici non vengono più ristrutturati e rimangono vuoti, provocando la perdita di vitalità dei nuclei stessi. Gli edifici vuoti e non sottoposti a manutenzione nei nuclei dei Paesi hanno un effetto negativo. Perciò è nell'interesse pubblico se un'abitazione viene utilizzata quale abitazione secondaria, curando in questo modo l'edificio e l'immagine del luogo. Dove opportuno, devono poter essere densificati i nuclei dei paesi e ristrutturate le abitazioni secondarie. Anche in Comuni con una quota di abitazioni secondarie di oltre il 20 per cento, aiutando a non indebolire ulteriormente le prospettive di tali Comuni e a proteggere il paesaggio da un'ulteriore dispersione degli insediamenti.

Se la costruzione di nuove abitazioni secondarie viene limitata, nei luoghi in cui è alta la loro richiesta è da mettere in conto che un numero sempre maggiore di abitazioni primarie sarà trasformato in abitazioni secondarie. Vanno così perse abitazioni per la popolazione residente e i lavoratori stagionali, facendo rincarare gli affitti. Se la richiesta di abitazioni secondarie si sposta sugli alberghi esistenti, al settore alberghiero mancheranno letti. Vari Comuni turistici si sono già attivati, introducendo sia zone alberghiere volte a promuovere e a mantenere il settore alberghiero³ sia norme in materia di abitazioni primarie⁴, così da

³ P. es. Pontresina, Saanen, Pontresina

garantire spazio abitativo per la popolazione locale. Con la menzione «eventuali restrizioni d'uso» si intende evidenziare che il cambiamento di destinazione non è possibile per abitazioni primarie che nel recente passato, in Comuni con prescrizioni sulle abitazioni primarie/secondarie (EWAP, normative riguardanti il contingentamento ecc.), sono state autorizzate come tali con un pertinente obbligo d'uso (fino alla scadenza di un eventuale termine per tale obbligo d'uso quale abitazione primaria).

La disposizione considera anche il caso del decesso del proprietario di un'abitazione primaria, sempre che gli eredi vogliano mantenere in famiglia l'abitazione, utilizzandola talvolta anche in proprio. Essi non devono essere costretti a lasciarla vuota oppure a venderla o ad affittarla quale abitazione primaria.

Capoverso 2:

Rimane di competenza di Cantoni e Comuni adottare misure contro sviluppi indesiderati e abusi, per contrapporsi a una pressione legata alle richieste di cambiamenti di destinazione d'uso e garantire un rapporto equilibrato tra abitazioni primarie e secondarie (cfr. anche art. 8 cpv. 2 LPT). Non è ad esempio auspicabile se, a causa del divieto di costruire abitazioni secondarie e del cambiamento di destinazione che rimane possibile, le abitazioni primarie appartenenti ai residenti aumentano talmente di valore che essi non possono più tenerle, con la conseguenza di venire a poco a poco allontanati dai nuclei dei paesi. È ad esempio abusivo vendere la propria abitazione primaria quale abitazione secondaria e al contempo costruire una nuova abitazione primaria su un terreno in zona edificabile non ancora edificato nel Comune in questione o in un Comune limitrofo (costruzione sostitutiva) per ottenere agevolazioni finanziarie. Per contrastare simili sviluppi e abusi, si possono emanare prescrizioni di diritto edilizio per limitare del tutto o in parte la possibilità di cambiamento di destinazione. Ad esempio, i cambiamenti di destinazione possono essere vincolati a un'autorizzazione edilizia e si può prevedere di autorizzarli solamente se 10 anni prima o dopo il cambiamento di destinazione non è stata o non sarà edificata una costruzione sostitutiva abusiva. Sono ipotizzabili anche prescrizioni di diritto edilizio in base alle quali i cambiamenti di destinazione sono autorizzati soltanto se nel contempo un determinato numero di abitazioni secondarie è destinato allo sfruttamento commerciale.

Articolo 3 *Abitazioni secondarie*

Delle esigenze dei residenti e del settore alberghiero di garantire uno sviluppo equilibrato delle infrastrutture ricettive turistiche nel settore alberghiero e in quello paralberghiero, per poter così anche in futuro costruire nuove abitazioni secondarie sfruttate a scopi turistici qualificati, non si tiene conto, come era l'intenzione in un primo tempo, con una definizione in senso stretto della nozione di abitazioni secondarie, bensì nel quadro dell'articolo 5 capoverso 2 dell'ordinanza.

La scelta è caduta su una definizione in senso ampio della nozione di abitazioni secondarie chiaramente separata dalle abitazioni primarie, con conseguenti facilitazioni nel rilevamento, nell'aggiornamento, nel controllo ecc., riallacciandosi al domicilio in virtù del diritto civile. Esso si trova là dove si risiede con l'intenzione di stabilirvisi durevolmente, dove si ha fissato

⁴ P. es. Astano, Collina d'Oro, Saas Fee, Val d'Illeiez, Vaz/Obervaz (Lenzerheide)

il centro degli interessi vitali e dove si pagano le imposte. Normalmente, quindi, dove si dorme, si trascorre il tempo libero e si trovano gli effetti personali.

La nozione di abitazioni secondarie scelta ha quindi una certa attinenza con quanto chiesto dalla disposizione costituzionale sulle abitazioni secondarie, ossia di combattere i «letti freddi», e presenta il vantaggio di essere chiara. Rispetto a una definizione della nozione in senso (più) stretto, aumenta leggermente la quota delle abitazioni secondarie.

A questa seconda definizione di abitazioni secondarie appartengono anche le abitazioni per residenti settimanali e delle ditte che le mettono a disposizione dei collaboratori per un breve periodo. Non è stato possibile disciplinare nell'ordinanza transitoria un'eccezione per questo tipo di abitazioni in modo tale da impedire abusi in quantità notevole.

Articolo 4 Presunzione

Capoverso 1

Oggi non esiste una statistica a livello nazionale su cui poggiarsi affinché possa avere luogo una rilevazione esatta della quota di abitazioni secondarie nei Comuni. Il Registro federale degli edifici e delle abitazioni (REA) consente tuttavia di avere un quadro verosimile. Si presume che le abitazioni occupate temporaneamente (ossia quelle nel REA non attribuite a persone con domicilio o dimora) siano potenziali abitazioni secondarie⁵. Se in un Comune la quota delle abitazioni occupate permanentemente si situa ad almeno l'80 per cento del totale delle abitazioni, la quota di abitazioni secondarie dovrebbe situarsi non al disotto il 20 per cento. I Comuni sono tenuti ad avere ultimato l'armonizzazione del registro entro il 31 dicembre 2012, ossia ad avere attribuito tutte le persone alle proprie abitazioni o ai propri edifici. Le cifre esatte dovrebbero essere pubblicate alla fine del 2013 dall'Ufficio federale di statistica.

Valutazione REA, stato 31 dicembre 2011

- a fine 2011 circa il 90 per cento di tutti i Comuni aveva attribuito almeno il 98 per cento degli abitanti a un'abitazione
- circa 1 760 Comuni hanno almeno l'80 per cento di abitazioni occupate permanentemente
- circa 130 Comuni hanno meno dell'80 per cento di abitazioni occupate permanentemente (quota delle persone attribuite < 98 per cento)
- circa 600 Comuni hanno meno dell'80 per cento di abitazioni occupate permanentemente (quota delle persone attribuite < 98 per cento)

Sulle definizioni di cui all'articolo 3 della legge sull'armonizzazione dei registri (LarRa; RS 431.02)

⁵ La quantità di abitazioni che non vengono qualificate come «occupate permanentemente» nel senso della LarRa non coincide con la quantità delle abitazioni secondarie nel senso della definizione di cui all'articolo 3 del presente progetto di ordinanza. Questa incongruenza a livello di definizione è però accettabile. Come hanno mostrato simulazioni, le «abitazioni occupate permanentemente» nel senso della LarRa consentono quale base di dati statistica deduzioni indirette plausibili sul numero di abitazioni secondarie in un Comune. Si tiene così conto della particolare situazione di partenza statistica che la deduzione sul numero delle abitazioni secondarie è concepita quale presunzione confutabile (cfr. anche cpv. 3).

Comune di residenza: Comune in cui una persona risiede con l'intenzione di stabilirvisi durevolmente per costituirvi il centro della propria vita in modo riconoscibile agli occhi di terzi; una persona è considerata residente nel Comune in cui ha depositato il documento richiesto e può avere solamente un Comune di residenza.

Comune di soggiorno: Comune in cui una persona dimora per un determinato scopo almeno per tre mesi consecutivi o per tre mesi sull'arco di un anno, senza l'intenzione di stabilirvisi durevolmente; il Comune in cui una persona dimora allo scopo di frequentarvi una scuola o in cui si trova l'istituto di educazione, l'ospizio, la casa di cura o lo stabilimento penitenziario in cui essa è collocata costituisce un Comune di soggiorno.

Capoverso 2

L'attribuzione degli abitanti alle abitazioni non è ancora stata fatta da tutti i Comuni, così che al momento i dati presentano lacune. Affinché anche in tali Comuni al momento dell'entrata in vigore dell'ordinanza sia possibile accertare immediatamente se rientrano nel campo di applicazione, in vece di fondarsi sul REA ci si basa sui dati del censimento federale della popolazione 2000 (VZ 2000). I Comuni con dati REA incompleti (meno del 98 per cento degli abitanti attribuiti alle abitazioni) rientrano nel campo di applicazione dell'ordinanza se la quota di abitazioni occupate temporaneamente si situa al 20 per cento e più⁶. Con il capoverso 2 si intende impedire che città e Comuni con dati REA incompleti, per i quali si può presumere una quota di abitazioni secondarie ben sotto il 20 per cento, siano soggetti alle disposizioni dell'ordinanza e siano perciò costretti ad adottare provvedimenti.

L'importanza del capoverso 2 finirà in secondo piano con il completamento del REA e con la pubblicazione dei dati statistici a fine 2013 da parte dell'Ufficio federale di statistica.

Un raffronto tra i dati rilevati sulla base del REA e quelli in conformità con VZ 2000 non mostra notevoli divergenze quanto ai Comuni, la cui quota di abitazioni secondarie si situa presumibilmente sopra il 20 per cento. A prescindere dai dati sui quali ci si basa, i Comuni interessati dall'ordinanza rimangono all'incirca gli stessi.

Nel capoverso 2 si è rinunciato a fissare a una quota più bassa (p. es. al 15%) le abitazioni secondarie, sebbene sia naturalmente pensabile che negli ultimi dodici anni sia salita a oltre il 20 per cento. Ma, per mancanza di possibilità di valutazione precise, fissare una quota inferiore al 20 per cento sarebbe assai difficile e avrebbe un che di arbitrario.

Capoverso 3

L'Ufficio federale dello sviluppo territoriale pubblica sullo stato provvisorio dell'armonizzazione dei registri una lista dei Comuni soggetti all'ordinanza sulla base di tale presunzione. Se i Comuni dispongono di basi di dati migliori di quelle menzionate nei capoversi 1 e 2 con le quali possono provare che la loro quota di abitazioni secondarie si situa al di sotto del 20 per cento, la lista è adeguata di conseguenza. Essa serve tuttavia soltanto per aiutare a orientarsi.

⁶ Tra i Comuni con una quota di abitazioni secondarie di oltre il 20 per cento vengono annoverati anche quelli dove la quota di abitazioni occupate temporaneamente sommate alle abitazioni non occupate si situa oltre il 30 per cento. Si tratta di 9 Comuni (Stato dei Comuni al 1° gennaio 2012).

Illustrazione: per potere tenere conto dei cambiamenti dal 2000 a oggi sarebbe ipotizzabile far rientrare nel campo di applicazione dell'ordinanza tutti i Comuni che, sulla base del VZ 2000, avevano una quota di abitazioni secondarie superiore al 15 per cento. Ciò però non è necessario.

Se ci si poggia sui dati più attuali del REA, l'illustrazione mostra che all'incirca per i medesimi Comuni si può presumere una quota di abitazioni secondarie di oltre il 20 per cento.

Ordinanza sulla costruzione di abitazioni secondarie

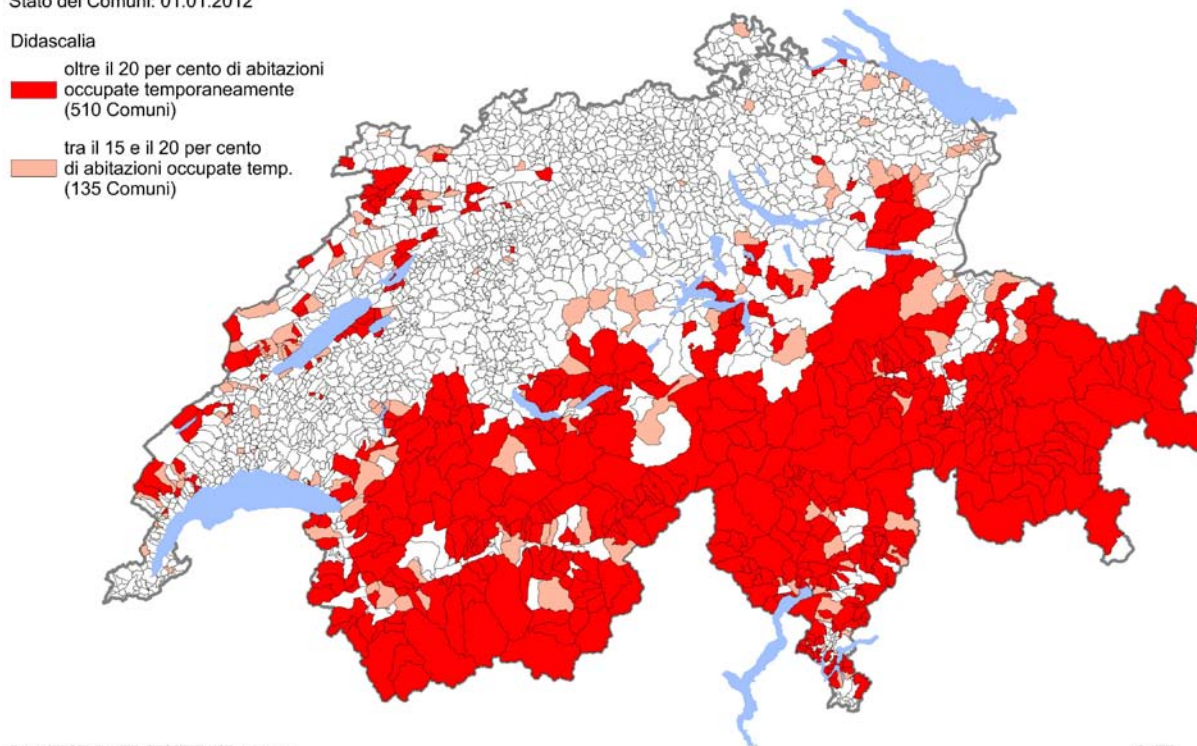
Abitazioni occupate temporaneamente secondo il censimento federale della popolazione 2000
Stato dei Comuni: 01.01.2012

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Bundesamt für Raumentwicklung ARE
Office fédéral du développement territorial ARE
Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE
Uffiz federal da svilup dal territori ARE

Didascalia

- oltre il 20 per cento di abitazioni occupate temporaneamente (510 Comuni)
- tra il 15 e il 20 per cento di abitazioni occupate temp. (135 Comuni)



Fonte: INFOPLAN-ARE, GEOSTAT-UST, swisstopo

© ARE

Articolo 5 Costruzione di nuove abitazioni secondarie

Capoverso 1

Il principio in base al quale nei Comuni con una quota di più del 20 per cento di abitazioni secondarie non si può rilasciare alcuna autorizzazione edilizia per la costruzione di nuove abitazioni secondarie risulta direttamente dall'articolo 75b Cost. Eventuali ripercussioni economiche negative vengono in parte compensate dal capoverso 2. Non ha suscitato discussioni il desiderio, espresso dal gruppo di lavoro, di far valutare le possibili ripercussioni dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie per le regioni interessate, ripercussioni che al momento, tuttavia, possono unicamente essere stimate. Per migliorare costantemente le conoscenze in proposito, le ripercussioni vanno valutate. La Confederazione, in collaborazione con i Cantoni, verificherà possibili provvedimenti. Il Consiglio federale si occuperà prossimamente di un postulato sull'argomento del consigliere nazionale Karl Vogler (12.3371).

Capoverso 2

Con le eccezioni di cui all'articolo 5 capoverso 2 si assicura che possono ancora essere autorizzate e costruite abitazioni ai fini di uno sfruttamento turistico intenso. In tal modo è possibile garantire nelle regioni turistiche uno sviluppo equilibrato delle infrastrutture ricettive turistiche nel settore alberghiero e in quello paralberghiero. In questo modo si prendono inoltre in considerazione forme ricettive sempre più ibride (la rigida separazione tra settore alberghiero e paralberghiero si attenua sempre di più).

Sfruttate commercialmente a scopi turistici qualificati significa che le abitazioni sono messe a disposizione a lungo termine, in particolare anche durante i periodi di alta stagione, alle condizioni di mercato usuali. Nello sfruttamento turistico rientra esclusivamente l'alloggio di ospiti per un breve periodo, non però la locazione a tempo indeterminato.

Si rinuncia a fissare una durata d'occupazione minima, poiché è difficile stimare in anticipo l'occupazione per una nuova costruzione. Inoltre, fattori che il proprietario non può influenzare, quali le condizioni quadro economiche o i rapporti dei corsi di cambio, svolgono un ruolo importante rispetto all'occupazione effettivamente realizzabile. Vigè il principio che l'occupazione deve raggiungere i valori usuali per il luogo per le abitazioni di vacanza sfruttate commercialmente a scopi turistici.

Let. a

Una forma ricettiva strutturata è data se le abitazioni non hanno un'impostazione individualizzata, se c'è un piano di gestione di tipo alberghiero (comprese le pertinenti infrastrutture minime, ad esempio la reception) e se la struttura raggiunge una dimensione minima abbastanza grande. Oltre agli alberghi veri e propri (con la caratteristica di affittare camere), ne fanno parte anche residenze paralberghiere senza proprietà per piani (p. es. villaggi turistici REKA, Hapimag) o con proprietà per piani (p. es. villaggi turistici Landal, Rocksresort). Occorre dimostrare che la maggioranza degli ospiti ricorre effettivamente alle prestazioni alberghiere. Il gestore deve inoltre provare di avere adottato una soluzione usuale nel settore per finanziare gli investimenti di rinnovo.

L'uso proprio (uso da parte del proprietario, dei membri della sua famiglia, di amici e conoscenti, remunerato o a titolo gratuito) rimane possibile, ma solamente per tre settimane durante l'alta stagione. Questo al fine di garantire che per un'organizzazione commerciale o di distribuzione, un sistema di prenotazioni di un operatore turistico o un altro ente idoneo sia interessante promuovere o eventualmente commercializzare. Se il proprietario desidera affittare la sua abitazione per un periodo che va oltre quello fisso stabilito in precedenza per l'uso proprio, va considerato alla stregua di un normale ospite. A questo modello di gestione, si rifà ad esempio il Rocksresort Laax (GR). La messa in atto avviene con l'autorità edilizia che nell'autorizzazione edilizia impone al committente di presentare i relativi contratti con l'organizzazione entro l'inizio dell'uso proprio. L'obiettivo dei letti «caldi» si raggiunge soltanto escludendo l'affitto (annuale) a lungo termine.

Let. b

La normativa si prefigge di consentire ai residenti, all'atto della costruzione di una nuova abitazione primaria per uso proprio, di costruire nello stesso edificio, rispettando severi requisiti, abitazioni secondarie (p. es. per conseguire un reddito). Per riconoscere a un'abitazione lo statuto di «abitazione secondaria sfruttata turisticamente», le autorità

preposte al rilascio dell'autorizzazione edilizia possono esigere quale presupposto per ottenerla che le abitazioni siano o vengano annesse a un sistema di classificazione riconosciuto. Occorre altresì che le abitazioni non abbiano un'impostazione individualizzata. Uno strumento di classificazione idoneo è la classificazione degli appartamenti di vacanza della Federazione svizzera del turismo. Devono essere abitazioni supplementari che la famiglia proprietaria residente affitta agli ospiti a giornate o a settimane. La ragione per cui solamente i residenti e non anche i non residenti devono avere la possibilità di esercitare questo tipo di affitto di abitazioni di vacanza è che si può in pratica escludere il potenziale di abusi, limitandola ai residenti, ai quali si consente di svolgere un ruolo attivo quali persone che ospitano, dovendo vivere nella stessa casa.

Capoverso 3

Le modifiche legislative (anche quelle del diritto costituzionale) non comportano la soppressione dei piani regolatori speciali esistenti, che fanno parte degli atti di applicazione della legge. Se diventano errati a posteriori, possono essere revocati e adeguati ponderando gli interessi (applicazione del nuovo diritto contro tutela della fiducia). Il peso della tutela della fiducia dipende soprattutto dalla densità normativa del piano da modificare: ove un piano regolatore speciale inerente a un progetto abbia stabilito fin nei dettagli della configurazione architettonica gli edifici e gli impianti autorizzati e sia stato deciso in una procedura quale degli interessati garantisce diritti di partecipazione, il piano acquisisce un significato materiale molto simile a un'autorizzazione edilizia. L'elevato grado di dettaglio di simili piani regolatori speciali ha indotto la dottrina e il tribunale federale ad accordare loro, dal profilo del diritto materiale, la valenza di una decisione preliminare di diritto edilizio. In altre parole, sussiste perciò un diritto, derivante dalla tutela della fiducia, al rilascio dell'autorizzazione edilizia. L'articolo 75b Cost. non vi ha cambiato nulla, per lo meno se lo si interpreta in conformità con l'articolo 9 Cost. (Protezione dall'arbitrio e tutela della buona fede).

Articolo 6 *Menzione nel registro fondiario e notificazione*

Capoverso 1

Nella presente ordinanza viene ripresa, come una guida all'esecuzione, l'obbligazione diretta dell'autorità preposta al rilascio dell'autorizzazione edilizia di sancirvi che l'uso autorizzato è quello per un'abitazione primaria o per un'altra abitazione non interessata dal divieto di costruire abitazioni secondarie. Essa non è costituiva delle restrizioni d'uso, ma il suo scopo è di creare trasparenza, sostenendo così l'esecuzione dell'articolo 75b Cost. e delle sue disposizioni transitorie. Le restrizioni risultano piuttosto dall'articolo 75b capoverso 1 Cost e dal 1° gennaio di prossimo anno anche dal capoverso 2 delle disposizioni transitorie di predetto articolo. Anche la menzione nel registro fondiario serve alla trasparenza sull'esecuzione. Come le menzioni nel registro fondiario in generale, ha semplicemente carattere di dichiarazione.

Capoverso 2

L'obbligo di notifica comprende soltanto le autorizzazioni edilizie rilasciate dall'autorità preposta poiché a suo giudizio c'è la garanzia che le nuove abitazioni da costruire verranno sfruttate a scopi turistici qualificati ai sensi dell'articolo 5 capoverso 2 lettere a e b della presente ordinanza. Si tratta quindi del delicato settore della costruzione di una nuova

abitazione secondaria in un Comune con una quota di questo genere di abitazioni superiore al 20 per cento. L'articolo 112 capoverso 4 della legge sul Tribunale federale costituisce la base legale formale per questa disposizione.

Contrariamente a una richiesta espressa dal gruppo di lavoro, si rinuncia a disciplinare nell'ordinanza il diritto di ricorso associativo delle organizzazioni che si occupano della protezione della natura e del paesaggio, essendo tale diritto già disciplinato nell'articolo 12 della legge sulla protezione della natura e del paesaggio (RS 451). La presente ordinanza non è la sede idonea per adottare una normativa nell'ambito di quell'articolo 12. Occorrerà verificare se nella legge prevista verrà ripresa una normativa a tal proposito. Per ora, alle organizzazioni è consentito presentare ricorso, ma spetta agli organi preposti all'applicazione del diritto decidere se sono legittimate a ricorrere.

Articolo 7 Disposizioni transitorie

La progettata ordinanza del Consiglio federale offre la possibilità di emanare una normativa transitoria astratta a carattere generale. Il diritto transitorio esige una ponderazione tra gli interessi ad applicare il nuovo diritto e gli interessi a giudicare in base al diritto previgente. L'articolo 75b Cost. lascia aperto un certo margine di manovra per ponderare gli interessi e per una pertinente normativa transitoria.

Capoverso 1

Per le domande per l'ottenimento di un'autorizzazione edilizia già pendenti l'11 marzo 2012 c'è un nesso giuridico con il vecchio diritto. I seguenti interessi a giudicare in base al diritto previgente o in base al nuovo diritto si contrappongono:

- l'interesse a giudicare in base al vecchio diritto può, ad esempio, consistere nel fatto che al momento della decisione, specialmente nella procedura di domanda di per sé pronta per una decisione, può essere casuale ciò che, considerato secondo aspetti di uguaglianza giuridica, può sembrare dubbio. Un altro motivo per giudicare in base al vecchio diritto può essere il fatto che il richiedente ha assunto disposizioni che verrebbero rese inutili da un'applicazione immediata del nuovo diritto. Occorre tuttavia osservare che dal principio costituzionale della buona fede non imperativamente risulta un diritto alla concessione dell'autorizzazione, bensì tutt'al più semplicemente un diritto alla sostituzione di pianificazioni che successivamente si rivelano inutili.
- gli interessi all'applicazione del nuovo diritto consistono innanzitutto nell'impedire un ulteriore aumento della quota di abitazioni secondarie, se questa già oggi si situa sopra il 20 per cento, contrapponendosi così a un'ulteriore dispersione degli insediamenti causata dalla costruzione di nuove abitazioni secondarie.

Nel ponderare c'è un grande margine di manovra implicante un giudizio di valore. Va tuttavia osservato che il vecchio diritto si può applicare solamente a casi nei quali le direttive cantonali e comunali vengono formulate e applicate in maniera conforme al diritto federale. In quest'ottica, appaiono discutibili ad esempio le autorizzazioni edilizie concesse a tempo indeterminato o con validità fino al 2021, così come appare discutibile se, ad esempio, in una zona edificabile sovradimensionata secondo i criteri dell'attuale LPT venissero ancora concesse autorizzazioni edilizie per nuovi edifici che verrebbero a situarsi in una parte della zona edificabile non direttamente contigua a parti già edificate della zona stessa. Poiché non risultano motivi di polizia per applicare immediatamente il nuovo diritto alle procedure che al

momento dell'entrata in vigore del nuovo articolo costituzionale erano già pendenti, all'articolo 9 capoverso 1 è previsto che tali domande vadano giudicate secondo quanto previsto dal diritto in vigore al momento dell'inoltro. Se per contro le domande sono state inoltrate solamente dopo l'11 marzo 2012, vanno giudicate in base al nuovo diritto. Vale a dire che le autorizzazioni edilizie rilasciate dopo l'entrata in vigore della presente ordinanza vanno giudicate in base al nuovo diritto e dunque in base a quest'ultima.

Se su una questione di diritto transitorio non c'è una normativa esplicita, si applicano i principi sviluppati nella giurisprudenza, che non si è evoluta in maniera del tutto uniforme e che perciò non dà risposte univoche riguardo a tutte le questioni. Di massima, si reputa comunque assodato che le modifiche legislative che entrano in vigore nel corso di procedure pendenti vanno considerate per lo meno fino al momento della decisione di prima istanza.

Capoverso 2

Nel capoverso 2, per ragioni di chiarezza, si sancisce ancora una volta quanto già risulta dall'articolo 197 numero 8 capoverso 2. Ovviamente la nullità vale soltanto con riferimento alle autorizzazioni edilizie per nuove abitazioni secondarie da costruire in Comuni nei quali la quota delle abitazioni secondarie si situa già sopra il 20 per cento. Ciò risulta già direttamente dal campo di applicazione descritto nell'articolo 1 e non occorre che venga ribadito qui. Sono ovviamente escluse dalla conseguenza di nullità anche le autorizzazioni rilasciate in virtù dell'articolo 5 capoversi 2 e 3.

Articolo 8 *Entrata in vigore*

Per eliminare il più rapidamente possibile le incertezze del diritto esistenti per lo meno riguardo alle questioni giuridiche più urgenti, conformemente alla proposta principale l'ordinanza dovrebbe entrare in vigore già il 1° settembre 2012.

Quale variante, il gruppo di lavoro ha dibattuto la possibilità di un'entrata in vigore soltanto il 1° gennaio 2013. L'entrata in vigore per l'inizio del prossimo anno è opportuna affinché l'esecuzione dell'iniziativa sia giuridicamente certa. Per attuare l'iniziativa occorre designare i Comuni concretamente interessati («clausola del 20%»). Ci vuole tempo per svolgere senza intoppi questa procedura, e perfino la scadenza di fine anno è assai ambiziosa.