



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti,
dell'energia e delle comunicazioni DATEC
Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE

Dipartimento federale dell'economia
della formazione e della ricerca DEFR
Segretaria di Stato dell'economia SECO

Berna, 12 maggio 2021

Analisi d'impatto della legge sulle abitazioni secondarie

Rapporto per il Consiglio federale

Indice

| | |
|-----------------------------|----------|
| Elenco delle figure | 4 |
| Elenco delle tabelle | 4 |
| Abbreviazioni | 5 |
| Sintesi | 6 |

Parte I: Introduzione e contesto **10**

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Incarico | 10 |
| 2 | Situazione iniziale | 10 |
| 3 | Finalità del rapporto | 11 |
| 4 | Approccio e coordinamento del progetto | 12 |
| 5 | Quesiti | 15 |
| 5.1 | Analisi dell'esecuzione | 15 |
| 5.2 | Analisi degli effetti economico-aziendali | 15 |
| 5.3 | Analisi degli effetti su territorio e paesaggio | 16 |
| 5.4 | Panoramica dei ricorsi e della giurisprudenza del Tribunale federale e del Tribunale amministrativo federale | 16 |
| 6 | Metodologia delle analisi di approfondimento | 17 |
| 6.1 | Delimitazioni | 17 |
| 6.1.1 | Delimitazione temporale | 17 |
| 6.1.2 | Delimitazione territoriale e classificazione tematica | 18 |
| 6.2 | Approcci metodologici | 19 |
| 7 | Contesto | 20 |
| 7.1 | Contesto giuridico | 20 |
| 7.2 | Contesto politico a livello federale | 21 |
| 7.3 | Contesto territoriale/naturale | 21 |
| 7.4 | Contesto economico | 22 |
| 7.4.1 | Popolazione | 22 |
| 7.4.2 | Occupazione e prodotto interno lordo | 22 |
| 7.4.3 | Investimenti nell'edilizia | 23 |
| 7.4.4 | Turismo | 24 |
| 7.5 | Excursus: parco abitazioni secondarie | 24 |

Parte II: Diritto e implementazione **26**

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 8 | Esecuzione | 26 |
| 8.1 | Conoscenza e comprensione | 26 |
| 8.2 | Legge e prassi | 26 |
| 8.3 | Onere e risorse | 28 |
| 8.4 | Misure ed effetti | 28 |
| 9 | Ricorsi | 29 |
| 9.1 | Ricorsi di Helvetia Nostra | 29 |
| 9.2 | Vigilanza da parte dell'ARE | 30 |
| 10 | Giurisprudenza del Tribunale federale e del Tribunale amministrativo federale | 31 |
| 10.1 | Realizzazione illecita di abitazioni primarie | 31 |
| 10.2 | Realizzazione illecita di abitazioni sfruttate a scopi turistici | 32 |
| 10.3 | Demolizione e ricostruzione di abitazioni realizzate in virtù del diritto anteriore: opzioni possibili | 33 |
| 10.4 | Concetto di abitazione | 33 |
| 10.5 | Excursus: le abitazioni destinate a un uso diverso da quello abitativo devono essere | |

| | | |
|---|--|-----------|
| | computate nel numero totale delle abitazioni? | 34 |
| 11 | Diritto e attuazione: conclusioni | 34 |
| Parte III Effetti | | 36 |
| 12 | Territorio e paesaggio | 36 |
| 12.1 | Consumo di superfici nei Comuni LASEC e non LASEC | 36 |
| 12.2 | Consumo di superfici in base ai tipi di paesaggio | 37 |
| 12.3 | Consumo di superfici nei Comuni LASEC hotspot, centrali e periferici | 38 |
| 12.4 | Effetti sul paesaggio e sui siti caratteristici nei casi oggetto di studio | 39 |
| 13 | Economia | 41 |
| 13.1 | Settore edilizio e immobiliare | 41 |
| 13.2 | Turismo | 42 |
| 13.3 | Mercato delle abitazioni | 43 |
| 13.4 | Finanze pubbliche | 44 |
| 13.5 | Modellizzazioni e calcoli degli scenari | 45 |
| 13.5.1 | Modellizzazioni sugli effetti finora esercitati dalla LASEC | 45 |
| 13.5.2 | Calcoli degli scenari relativi ai futuri effetti della LASEC | 45 |
| 14 | Pacchetto di misure 2013 in materia di politica del turismo | 46 |
| 15 | Effetti: conclusioni | 47 |
| Parte IV Conclusioni di DATEC e DEFR | | 50 |
| 16 | Esame delle analisi di approfondimento e valutazione delle necessità d'intervento | 50 |
| 16.1 | Esame dei lavori di approfondimento | 50 |
| 16.1.1 | Procedimento | 50 |
| 16.1.2 | Contenuto | 50 |
| 16.2 | Valutazione delle necessità d'intervento | 51 |
| 17 | Misure | 52 |
| 17.1 | Misura 1: Gestione delle conoscenze e comunicazione | 52 |
| 17.1.1 | Misura 1.1: Creazione e sviluppo costante di una piattaforma online delle conoscenze | 52 |
| 17.1.2 | Misura 1.2: Dialogo istituzionalizzato con le parti interessate | 53 |
| 17.2 | Misura 2: Precisazione dei compiti e delle competenze dei Cantoni, rafforzamento delle responsabilità in materia di esecuzione | 55 |
| 17.3 | Misura 3: Precisazione dei concetti chiave del settore alberghiero | 56 |
| 17.4 | Misura 4: Definizione e svolgimento del monitoraggio dell'esecuzione e degli effetti della LASEC | 57 |
| 18 | Seguito dei lavori | 59 |
| Allegati | | 60 |
| 19 | Studio preliminare del modello d'impatto | 60 |
| 20 | Membri del gruppo d'accompagnamento | 61 |
| 21 | Bibliografia | 62 |

Elenco delle figure

| | |
|---|----|
| Figura 1: Panoramica della procedura seguita ai fini dell'analisi d'impatto | 12 |
| Figura 2: Orizzonti temporali delle analisi di approfondimento | 17 |
| Figura 3: Carta con delimitazione territoriale | 19 |
| Figura 4: Contesto territoriale/naturale | 22 |
| Figura 5: Andamento degli indicatori relativi alla costruzione di abitazioni nei Comuni LASEC | 23 |
| Figura 6: Evoluzione dei ricorsi di Helvetia Nostra | 30 |
| Figura 7: Consumo annuo di superfici dovuto a nuove abitazioni secondarie per abitante nel periodo 2001–2018 | 36 |
| Figura 8: Consumo di superfici dovuto a nuove abitazioni secondarie nei Comuni LASEC in base ai tipi di paesaggio | 38 |
| Figura 9: Andamento della distribuzione delle nuove abitazioni secondarie – Esempio pratico: Comune di Anniviers | 40 |
| Figura 10: Studio preliminare del modello d'impatto | 60 |

Elenco delle tabelle

| | |
|--|----|
| Tabella 1: Suddivisione delle analisi di approfondimento | 13 |
| Tabella 2: Quesiti dell'analisi di approfondimento sull'esecuzione | 15 |
| Tabella 3: Quesiti delle analisi di approfondimento con focus sugli aspetti economico-aziendali | 16 |
| Tabella 4: Parco abitazioni secondarie 2018 (valori assoluti) | 25 |
| Tabella 5: Consumo di superfici dovuto ad abitazioni primarie e secondarie per tipologia di Comuni | 39 |
| Tabella 6: Schema del pacchetto di misure 2013 in materia di politica del turismo | 46 |
| Tabella 7: Seguito dei lavori | 59 |
| Tabella 8: Membri del gruppo d'accompagnamento | 61 |

Abbreviazioni

| | |
|-------|--|
| ARE | Ufficio federale dello sviluppo territoriale |
| Cost. | Costituzione federale |
| LAFE | Legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero |
| LASec | Legge federale del 20 marzo 2015 sulle abitazioni secondarie (RS 702) |
| LPT | Legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (RS 700); Legge sulla pianificazione del territorio riveduta, in vigore dal 1° maggio 2014 |
| NPR | Nuova politica regionale |
| OAFE | Ordinanza sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero |
| OASec | Ordinanza del 4 dicembre 2015 sulle abitazioni secondarie (RS 702.1) |
| REA | Registro federale degli edifici e delle abitazioni |
| SCA | Società svizzera di credito alberghiero |
| SECO | Segreteria di Stato dell'economia |
| UFAB | Ufficio federale delle abitazioni |
| UFG | Ufficio federale di giustizia |
| UST | Ufficio federale di statistica |

Sintesi

Conformemente all'articolo 19 della legge del 20 marzo 2015 sulle abitazioni secondarie (LASEC; RS 702), l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE), in collaborazione con la Segreteria di Stato dell'economia (SECO), analizza gli effetti della legge e in particolare gli effetti sullo sviluppo turistico ed economico delle regioni interessate. Con il presente rapporto si dà adempimento a tale mandato. Al fine di gettare le basi concettuali, contenutistiche e metodologiche per i successivi lavori, nella primavera del 2019 l'ARE e la SECO hanno commissionato uno studio preliminare. Oltre a questo, l'ARE ha conferito un mandato esterno per condurre un'analisi approfondita sull'esecuzione della LASEC e ha effettuato alcune valutazioni interne sui seguenti ambiti tematici: consumo di superfici, paesaggio, gestione dei ricorsi e giurisprudenza. La SECO, dal canto suo, ha commissionato due analisi volte ad approfondire rispettivamente l'impatto della legge sulle aziende e sull'economia in generale¹.

Poiché le analisi di approfondimento sono state condotte in larga misura prima della pandemia da coronavirus, i dati di base si riferiscono esclusivamente al periodo antecedente. In un'ottica di gestione delle crisi, occorre tuttavia tenere presente che gli effetti della LASEC si esplicano su un orizzonte di lungo periodo. Nel corso di quest'anno, il DEFR presenterà al Consiglio federale un rapporto sull'attuazione della strategia del turismo della Confederazione e sugli orientamenti della politica federale del turismo a partire dal 2022. In tale contesto le ripercussioni della pandemia di COVID-19 sul settore turistico costituiranno un aspetto centrale.

L'analisi di approfondimento sull'esecuzione della legge si sofferma in particolare sulle prassi adottate da Comuni, Cantoni e Confederazione, gettando uno sguardo sulle misure di accompagnamento definite in relazione alle abitazioni secondarie. Le analisi approfondite degli effetti economico-aziendali si concentrano invece sulle ripercussioni che interessano l'edilizia e l'economia immobiliare, il turismo (settore alberghiero in primis), il mercato delle abitazioni e le finanze pubbliche. L'analisi relativa agli effetti sul territorio e sul paesaggio si incentra sulla seguente domanda fondamentale: qual è stata l'evoluzione, su un arco di tempo ragionevolmente lungo, del consumo di superfici per effetto della costruzione di abitazioni secondarie? Inoltre, attraverso analisi cartografiche a livello di quartiere si è tentato di fornire indicazioni sullo sviluppo degli insediamenti e della relativa struttura. Infine, le analisi concernenti i ricorsi e la giurisprudenza forniscono una panoramica degli articoli di legge e delle problematiche di esecuzione per le quali sussiste già una giurisprudenza o si è consolidata nel frattempo una determinata prassi d'esecuzione. Il presente rapporto poggia le sue premesse su queste analisi di approfondimento.

Per dare risposta alle molteplici questioni affrontate nelle analisi, sono stati applicati metodi sia qualitativi che quantitativi, comprendenti tra l'altro interviste guidate da domande chiave, sondaggi online, valutazioni statistiche, modellizzazioni e analisi cartografiche. In funzione della specifica questione affrontata, i Comuni sono stati ad esempio suddivisi in «Comuni LASEC» e «Comuni non LASEC» (ovvero Comuni assoggettati o meno alle disposizioni di diritto edilizio della LASEC) oppure, in base all'importanza assunta localmente dal mercato delle abitazioni secondarie, in Comuni LASEC «hotspot», «centrali» e «periferici». Nell'intento di fornire un quadro di riferimento, gli orizzonti temporali sono stati selezionati in modo da includere anche sviluppi intervenuti a monte. Ciò, tuttavia, è stato fatto soprattutto per i quesiti di carattere quantitativo, mentre per quanto riguarda le questioni di ordine qualitativo e le indagini primarie, le analisi di approfondimento si concentrano tendenzialmente sul periodo dal 2016, anno di entrata in vigore della LASEC.

¹ Il mandato include la valutazione del pacchetto di misure 2013.

Risultati

Le analisi di approfondimento relative a esecuzione, ricorsi e giurisprudenza hanno evidenziato come, in relazione ad alcune tematiche centrali, si sia già potuta sviluppare in tempi rapidi una prassi giuridica, non da ultimo per effetto delle opposizioni e dei ricorsi presentati. L'esistenza di una prassi costituisce una premessa importante per un'applicazione efficace ed efficiente della LAsSec a livello comunale. È emerso inoltre che le conoscenze e la comprensione sviluppate in merito alle disposizioni della legge aumentano di pari passo con il grado di coinvolgimento dei Comuni e che, nella maggior parte dei casi, l'esecuzione non pone particolari sfide o problemi.

Le difficoltà identificate riguardano due contesti. Il primo è rappresentato dai casi in cui non sussiste (ancora) una giurisprudenza del Tribunale federale e del Tribunale amministrativo federale né una prassi d'esecuzione sufficientemente consolidata, ovvero solitamente casi speciali che, oltre a verificarsi raramente, presentano spesso punti di contatto con altre leggi o regolamentazioni. In secondo luogo, incontrano difficoltà i Comuni che dispongono di competenze e conoscenze (tuttora) carenti in materia, poiché confrontati a dirimere simili questioni di rado o per la prima volta. Un altro aspetto che si è reso evidente è l'atteggiamento marcatamente passivo assunto da numerosi Cantoni. Tale passività, favorita dalle disposizioni dell'articolo 10 dell'ordinanza sulle abitazioni secondarie (OASec), in virtù delle quali le autorizzazioni devono essere notificate solo alla Confederazione, caratterizza anche l'atteggiamento delle autorità cantonali di vigilanza che, nel migliore dei casi, fungono da interlocutori per i Comuni. Tutto ciò rende più gravoso il compito di alta vigilanza delle autorità federali.

Come è stato possibile evidenziare, le prassi d'esecuzione che si sono consolidate nei primi quattro anni combinano aspetti sia positivi che negativi. Se si è osservato, infatti, che la stragrande maggioranza delle autorità preposte alle autorizzazioni edilizie applica la legge in maniera soddisfacente, il che consente di dare un giudizio relativamente positivo dell'efficacia della legge, allo stesso tempo i punti menzionati sopra (giurisprudenza ancora assente, parziali lacune conoscitive e scarsa vigilanza) indicano che le prassi possono essere migliorate e, con esse, anche l'efficacia della legge.

Le analisi approfondite volte a mettere in luce gli effetti della LAsSec sull'economia come pure sul territorio e il paesaggio dimostrano che è ancora troppo presto per fornire una valutazione definitiva in materia. Ciò è dovuto al fatto che i processi di adattamento non si sono ancora conclusi e continuano a farsi sentire alcuni effetti di transizione. Inoltre, poiché l'economia della regione alpina è influenzata da una molteplicità di fattori, risulta estremamente complesso determinare con precisione gli effetti ascrivibili alla legge. Le analisi non hanno riscontrato alcuna prova del fatto che la LAsSec abbia posto serie difficoltà sul piano economico.

Quanto alle analisi dedicate agli effetti sul territorio e sul paesaggio, è risultato che il consumo di superfici per la realizzazione di abitazioni secondarie si è ridotto di un terzo circa in tutti i Comuni LAsSec tra i periodi 2007–2012 e 2013–2018. Il fatto che l'iniziativa sulle abitazioni secondarie non sia riuscita ad azzerarne la crescita può trovare una spiegazione nelle eccezioni previste dalla LAsSec, oltre che nella realizzazione diluita negli anni dei progetti di costruzione approvati prima del 2013. Al contrario, lungo tutto il periodo in esame (2001–2008), il consumo di superfici dovuto ad abitazioni secondarie ha evidenziato una tendenza in leggero rialzo in tutti i Comuni non LAsSec, per quanto in tali località la percentuale di terreno utilizzata per tali abitazioni si mantenga comunque ancora su livelli molto moderati. Gli esempi pratici mostrano a titolo esemplificativo come: 1) siano stati sfruttati in misura maggiore i vuoti edificatori nei contesti edificati, 2) siano state utilizzate principalmente superfici situate in zone edificabili e 3) siano state realizzate in misura crescente abitazioni sia primarie che secondarie (mescolanza) soprattutto negli edifici di nuova costruzione. In tal senso, la LAsSec apporta anche un contributo all'attuazione della legge sulla pianificazione del territorio riveduta (LPT;

in vigore dal 1° maggio 2014), che punta a promuovere lo sviluppo centripeto degli insediamenti. Soprattutto a causa dei sopraccitati effetti di transizione, a oggi è pressoché impossibile fare affermazioni di carattere generale sugli effetti esercitati dalla LASec su paesaggio e siti caratteristici.

Le analisi degli effetti sull'economia dell'arco alpino mostrano che il settore più colpito dalla legge è quello edilizio e immobiliare, a causa del calo degli investimenti nella costruzione di abitazioni che ha seguito l'approvazione dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie. Va osservato che la LASec ha innescato alcuni effetti di transizione che hanno sostenuto per anni questo settore. Benché sia probabile che nel frattempo questi effetti di transizione siano in gran parte svaniti, le analisi di approfondimento indicano che a oggi la LASec non ha indotto alcun sostanziale adeguamento strutturale nei settori in oggetto.

Un'altra conclusione tratta dalle analisi è che al momento non è (ancora) possibile quantificare a livello empirico gli effetti della legge sulla domanda turistica né, in particolare, sulla frequenza dei pernottamenti. I dati non consentono nemmeno di ravvisare effetti sugli investimenti nel settore alberghiero né sulla relativa redditività.

A partire dal 2012, in seguito all'approvazione dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie, il mercato delle abitazioni ha registrato nel breve periodo un vero e proprio boom di autorizzazioni. Ciò si è tradotto temporaneamente in un'offerta eccessiva di abitazioni, che ha provocato tra l'altro anche un aumento del numero di abitazioni vuote. Le analisi indicano che l'eccedenza di offerta ha iniziato a ridursi dagli anni 2016/2017. Altri effetti, come il cosiddetto effetto «ciambella» (termine con cui si definisce il fenomeno che vede i residenti locali vendere la propria abitazione nel centro del paese, autorizzata secondo la precedente legislazione, per assicurarsi in cambio una nuova costruzione ai margini della località), si riscontrano invece solo raramente, anche se si può presumere che il numero di abitazioni primarie realizzate in virtù del diritto anteriore e successivamente riconvertite in abitazioni secondarie sia destinato ad aumentare in futuro. Un altro aspetto emerso dalle analisi è che la LASec ha determinato una significativa segmentazione del mercato immobiliare abitativo in numerosi Comuni dell'arco alpino. Qui i prezzi delle abitazioni primarie e secondarie di nuova costruzione seguono un'evoluzione distinta, con un sovrapprezzo a carico delle abitazioni secondarie: alla diminuzione dei prezzi praticati per le abitazioni primarie si è contrapposto infatti un leggero rialzo di quelli delle case secondarie.

L'analisi del gettito fiscale effettuata presso determinati Cantoni e Comuni non ha evidenziato invece alcun legame tra la LASec e l'ammontare complessivo di tale gettito.

Stando alle modellizzazioni relative agli attuali effetti della LASec, come pure in base ai calcoli relativi agli scenari futuri, l'impatto economico della legge risulta essere marginale. Si stima, ad esempio, che il calo dei posti di lavoro a tempo pieno registrato nelle Alpi negli anni 2013–2018 si sia aggirato intorno allo 0,1 per cento dell'occupazione totale, per quanto vada sottolineato che tali stime presentano un grado di incertezza elevato.

Il pacchetto di misure in materia di politica del turismo, approvato dalla Confederazione nel 2013 al duplice scopo di mitigare gli effetti negativi della LASec e di accompagnare il cambiamento strutturale accelerato in atto nel settore del turismo, si è dimostrato ampiamente opportuno ed efficace. Le misure sono state attuate in modo efficiente facendo ricorso a strumenti già esistenti (SCA, Innotour e NPR), quindi senza la necessità di istituire strutture e processi separati. Hanno inoltre chiaramente contribuito ad accompagnare e ammortizzare i cambiamenti strutturali accelerati dei settori turistico e alberghiero.

Misure

A parere del DATEC e del DEFR, le analisi non mettono in luce alcuna necessità di adeguamento della LASec. Per il DEFR non si evidenzia nemmeno la necessità di ulteriori

misure né di un nuovo programma d'impulso da parte della Confederazione nel campo della promozione della piazza economica. Il DATEC e il DEFR hanno tuttavia ravvisato la chiara necessità di ottimizzare l'esecuzione della legge, migliorare le basi conoscitive in materia e fornire precisazioni sulle nozioni chiave attinenti al settore alberghiero. Di seguito vengono elencate le misure di cui i due dipartimenti raccomandano l'implementazione:

1. creare e sviluppare in modo costante una piattaforma informativa online e avviare un dialogo istituzionalizzato con le parti interessate;
2. specificare i compiti e le competenze dei Cantoni e ampliare le responsabilità in materia di esecuzione;
3. precisare i concetti chiave per il settore alberghiero;
4. predisporre e condurre un'attività di monitoraggio sull'applicazione e sull'impatto della LASEC (incl. la situazione legata al coronavirus).

Il DATEC e il DEFR intendono riesaminare gli effetti della LASEC e l'eventuale fabbisogno di adeguamenti nel 2025. In tale occasione, verrà anche presentato un rapporto sull'attuazione delle misure.

Parte I: Introduzione e contesto

1 Incarico

Conformemente all'articolo 19 della legge del 20 marzo 2015 sulle abitazioni secondarie (LASEC; RS 702), l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE), in collaborazione con la Segreteria di Stato dell'economia (SECO), analizza gli effetti della legge e in particolare gli effetti sullo sviluppo turistico ed economico delle regioni interessate. Il DATEC e il DEFR presentano periodicamente un rapporto al Consiglio federale. Il primo rapporto avrebbe dovuto essere presentato quattro anni dopo l'entrata in vigore della LASEC (1° gennaio 2016), vale a dire a fine 2020, ma a causa di ritardi dovuti alla pandemia da COVID-19 è stato rinviato ad aprile 2021.

Con il presente rapporto si dà attuazione al mandato di cui all'articolo 19 LASEC.

2 Situazione iniziale

Dalla fine degli anni Cinquanta, la Svizzera ha assistito a una rapida crescita della costruzione di abitazioni secondarie². Soprattutto nelle regioni turistiche dell'arco alpino, l'edificazione, la vendita e la locazione di tali abitazioni si sono affermate come importante ramo di attività, con effetti collaterali quali l'aumento del consumo di suolo, l'espansione disordinata degli insediamenti sul territorio e il cosiddetto problema dei «letti freddi».

L'11 marzo 2012 è stata approvata di strettissima misura da Popolo (50,6 %) e Cantoni l'iniziativa popolare «Basta con la costruzione sfrenata di abitazioni secondarie!». L'obiettivo del comitato d'iniziativa, che faceva capo alla fondazione «Helvetia Nostra», era quello di porre un freno alla persistente attività di costruzione nelle zone turistiche più ricercate e alla dispersione degli insediamenti al fine di salvaguardare il paesaggio. Per raggiungere questo obiettivo, chiedeva di limitare a un massimo del 20 per cento la quota di abitazioni secondarie rispetto al totale delle unità abitative di un Comune. Con l'approvazione dell'iniziativa, le corrispondenti disposizioni sono entrate immediatamente integrate nella Costituzione federale e sono entrate in vigore (art. 75b e art. 197 n. 9 Cost.). Al fine di chiarire le questioni più impellenti, il 1° gennaio 2013 il Consiglio federale ha posto in vigore l'ordinanza del 22 agosto 2012 sulle abitazioni secondarie. Le disposizioni costituzionali sono state recepite con la legge sulle abitazioni secondarie (LASEC) e l'ordinanza del 4 dicembre 2015 sulle abitazioni secondarie (OASEC, RS 702.1).

L'iter legislativo non è stato semplice perché le summenzionate disposizioni costituzionali contenevano numerosi concetti difficili da concretizzare.

Per valutare le conseguenze dell'iniziativa popolare, nel 2013 sono stati condotti su mandato della SECO due studi. Il primo, dedicato alle conseguenze dell'iniziativa sullo sviluppo regionale del turismo e dell'economia, analizza e quantifica l'impatto economico sulla base di calcoli relativi a diversi scenari³. Nel secondo studio, che affronta il tema del finanziamento del turismo senza le abitazioni secondarie, vengono prese in esame le conseguenze previste dell'iniziativa sulle possibilità di finanziamento per gli alberghi di tipo tradizionale, le strutture

² Nel 2012 si contavano circa 500 000 abitazioni secondarie, pari al 12 per cento dell'intero patrimonio abitativo. (https://www.fr.ch/sites/default/files/2018-06/erlaeuterungen_BR.pdf; documento consultato in data: 26.05.2020).

³ BAKBASEL: Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative auf die touristische und regionalwirtschaftliche Entwicklung - Ausgangslage, Wirkungszusammenhänge und Szenarioanalysen, Basilea, 2013.

di tipo paralberghiero e il restante settore turistico, nonché le probabili strategie di adattamento adottate dagli attori interessati⁴.

Contestualmente all'iter legislativo e in aggiunta ai due studi di cui sopra, sempre nel 2013 Ecoplan ha effettuato per conto dell'ARE una valutazione della sostenibilità del disegno di legge sulle abitazioni secondarie⁵ con lo scopo di integrare nella discussione, fino a quel momento fortemente sbilanciata a favore di argomentazioni prettamente economiche, anche considerazioni di carattere ecologico e sociale⁶.

Nella presente analisi d'impatto, gli studi menzionati vengono utilizzati come punto di riferimento metodologico, concettuale e contenutistico. Nell'ottica del rapporto che il DATEC e il DEFR sono tenuti a presentare congiuntamente, l'analisi d'impatto della LASEC adotta un approccio globale: vengono cioè presi in esame sia l'esecuzione della legge sia i suoi effetti diretti e indiretti su ambiente, economia e società, il tutto tenendo conto anche delle reciproche interdipendenze.

3 Finalità del rapporto

Il presente rapporto persegue un duplice obiettivo: oltre a riferire al Consiglio federale sugli effetti già rilevabili della LASEC e sull'efficacia della relativa esecuzione⁷, vuole indicare se, e in caso affermativo, in quali ambiti si rendano necessari interventi volti a ottimizzare l'esecuzione o modificare le basi legali oppure ulteriori misure da parte della Confederazione nel campo della promozione della piazza economica. Le necessità d'intervento individuate fungono da base per la formulazione di provvedimenti concreti.

⁴ BHP - Hanser und Partner: Tourismusfinanzierung ohne Zweitwohnungen: Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative auf die Finanzierung von Beherbergungsbetrieben und Tourismusinfrastrukturen, Zurigo, 2013.

⁵ Ecoplan: Nachhaltigkeitsbeurteilung des Zweitwohnungsgesetzes: auf der Basis des Gesetzesentwurfs gemäss Botschaft des Bundesrates - im Auftrag des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE), Berna, 2014.

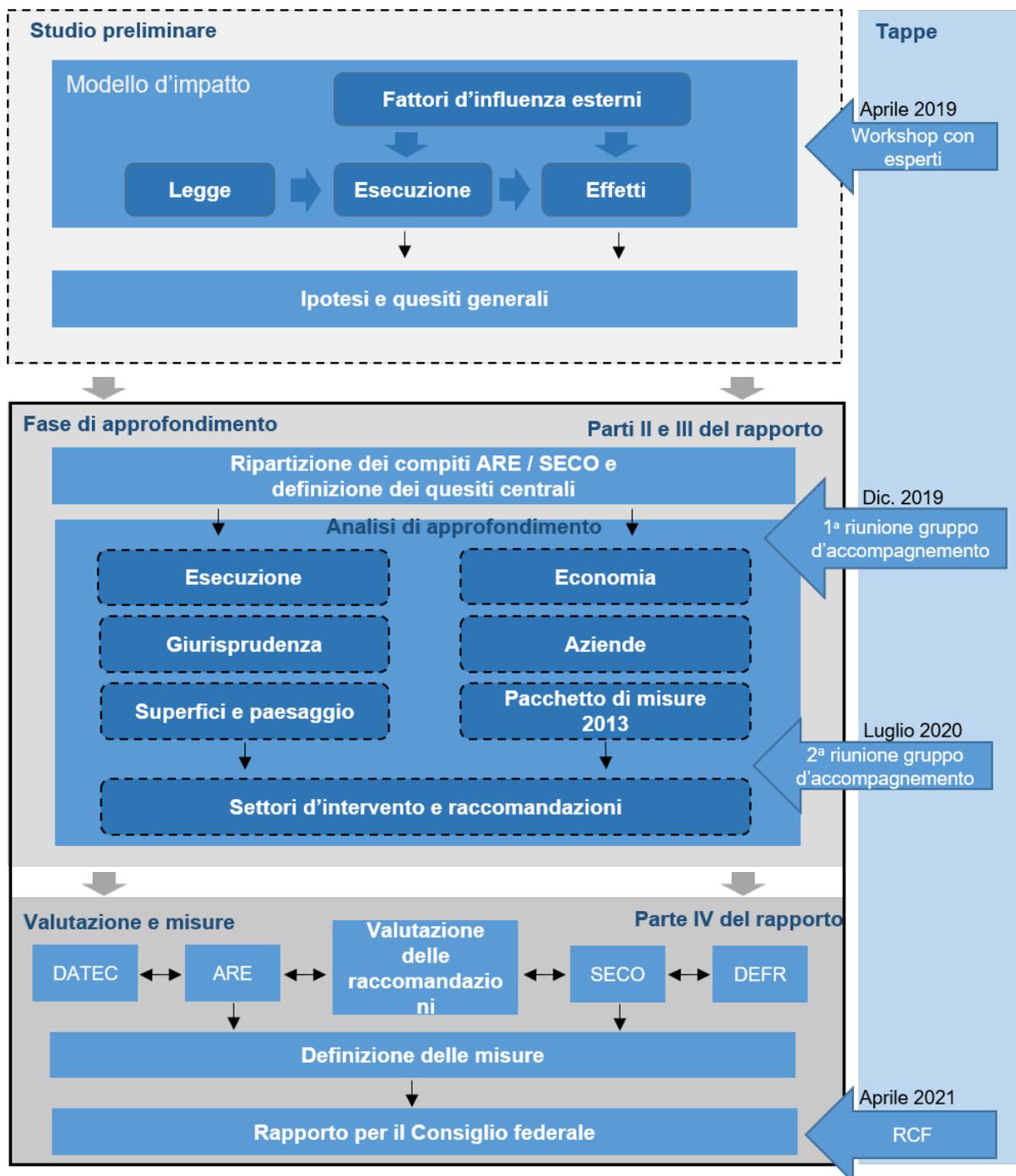
⁶ Ibid., pag. 19.

⁷ Il termine «effetti della LaSec» utilizzato nel rapporto non fa riferimento in senso stretto solo agli effetti della legge sulle abitazioni secondarie (LASEC), bensì comprende in senso lato gli effetti dell'intero diritto in materia di abitazioni secondarie, tra cui in particolare la corrispondente ordinanza.

4 Approccio e coordinamento del progetto

La responsabilità di analizzare gli effetti della LASEC spetta all'ARE e alla SECO, che hanno adempiuto a tale mandato in stretta consultazione con le principali parti interessate, istituendo a tal fine un apposito gruppo d'accompagnamento⁸. La figura 1 mostra una panoramica della procedura seguita per l'analisi d'impatto della LASEC⁹.

Figura 1: Panoramica della procedura seguita ai fini dell'analisi d'impatto



(rappresentazione propria)

⁸ Per la composizione del gruppo d'accompagnamento si rimanda al capitolo 20 (Membri del gruppo d'accompagnamento).

⁹ I termini principali presenti nella figura 1 sono evidenziati in grassetto e opportunamente spiegati nel testo.

Nella primavera del 2019, ARE e SECO hanno commissionato uno **studio preliminare**¹⁰ con cui sono state gettate le basi concettuali, contenutistiche e metodologiche dell'analisi d'impatto della LASEc.

Il fulcro dello studio preliminare consisteva nell'elaborazione di un modello d'impatto trasparente, ispirato alla logica in uso per la valutazione di una politica¹¹ (cfr. allegato 19, Studio preliminare del modello d'impatto). Adottare la logica di valutazione delle politiche ha consentito di rilevare le interazioni tra gli elementi *legislazione sulle abitazioni secondarie <> esecuzione <> effetti diretti e indiretti* includendo anche il contesto, ossia i fattori esterni (p. es. tassi di cambio e interessi) e le parti coinvolte. Dal modello d'impatto dello studio preliminare è stata desunta una serie di ipotesi e questioni di carattere generale.

Ai fini del presente rapporto, assumono rilievo soprattutto le informazioni acquisite in merito all'esecuzione e agli effetti della legge. Sulla base del modello d'impatto è stata esaminata l'esecuzione a tutti e tre i livelli federali coinvolgendo a tal fine le principali parti interessate, tra cui ad esempio i responsabili in materia di esecuzione comunali e cantonali. Per l'analisi degli effetti, ci si è orientati ai settori individuati nel modello d'impatto: territorio/ambiente, società/popolazione, turismo, economia regionale e finanze pubbliche. Durante la **fase di approfondimento**, a partire dall'autunno 2019, sono state effettuate svariate analisi approfondite ai livelli e negli ambiti citati, attribuendo particolare attenzione all'esecuzione e agli effetti della LASEc e all'individuazione di opportune misure.

La tabella riportata qui di seguito fornisce una panoramica della suddivisione delle analisi di approfondimento, che costituiscono una base importante per le parti II e III del presente rapporto.

Tabella 1: Suddivisione delle analisi di approfondimento

| Parola chiave | Ambito di analisi | Committente | Mandatario |
|---------------------------------|--|-------------|--|
| Economia | Analisi d'impatto LSec: analisi degli effetti con focus sull'economia in generale | SECO | Rütter Soceco AG (Fahrländer Partner Raumentwicklung, Arcalpin, Esther Casanova Raumplanung GmbH, IC Infraconsult) |
| Aziende | Analisi d'impatto LSec: analisi degli effetti con focus sulle aziende | SECO | Scuola universitaria professionale di Lucerna – Economia (BHP – Brugger und Partner AG) |
| Pacchetto di misure 2013 | Valutazione del pacchetto di misure in materia di politica del turismo 2013 (inclusa nel mandato di analisi degli effetti con focus sulle aziende) | SECO | Scuola universitaria professionale di Lucerna – Economia (BHP – Brugger und Partner AG) |
| Esecuzione | Analisi dell'esecuzione | ARE | IC Infraconsult (Arcalpin, Kanzlei konstruktiv) |
| Ricorsi e giurisprudenza | Panoramica dei ricorsi e della giurisprudenza del Tribunale federale e del Tribunale amministrativo federale | ARE | ARE (analisi condotta internamente, non pubblicata) |

¹⁰ INFRAS: *Wirkungsanalyse Zweitwohnungsgesetz Vorstudie - Schlussbericht*, Zurigo, 2019.

¹¹ Cfr. Bussmann, Werner; Klöti, Ulrich; Knoepfel, Peter: *Einführung in die Politikevaluation*, Basilea, 1997.

| | | | |
|------------------------------|--|-----|-------------------------------------|
| Superfici e paesaggio | Analisi degli effetti a livello di superfici e paesaggio | ARE | ARE (analisi condotta internamente) |
|------------------------------|--|-----|-------------------------------------|

L'ARE e la SECO hanno predisposto i capitolati d'onere per le analisi di approfondimento in uno spirito di concertazione reciproca, consultando all'occorrenza altri uffici federali ed esperti. I committenti delle analisi di approfondimento hanno utilizzato lo studio preliminare come riferimento già in sede di allestimento delle offerte.

Le **tappe principali** come il modello d'impatto, la metodologia, le questioni centrali, i risultati intermedi, i settori d'intervento e le possibili misure non solo sono state debitamente comunicate al gruppo d'accompagnamento, ma sono state anche oggetto di discussioni aperte, da cui sono scaturiti suggerimenti e riscontri successivamente confluiti nel prosieguo dei lavori.

Il DATEC (ARE) e il DEFR (SECO) si sono basati sulle analisi di approfondimento per effettuare una propria **valutazione** e proporre una serie di **misure** al Consiglio federale (cfr. parte IV del rapporto).

Disclaimer relativo a COVID-19

Poiché le analisi di approfondimento sono state condotte in larga misura prima della pandemia da coronavirus, i dati di base si riferiscono esclusivamente al periodo antecedente. La pandemia ha destabilizzato l'economia nazionale, provocando tra le altre cose un calo della domanda di portata storica nel settore del turismo. Alla data del rapporto non è possibile dare un giudizio definitivo sulle ripercussioni della pandemia (p. es. sulla domanda turistica e sulle preferenze dei turisti). È tuttavia ipotizzabile che la domanda di abitazioni secondarie sia destinata a crescere, non da ultimo per effetto della maggiore apertura nei confronti delle forme di lavoro flessibili e della possibilità di fornire le prestazioni lavorative da qualsiasi luogo. È inoltre possibile che la crisi pandemica faccia sentire i suoi effetti anche sui mercati immobiliari (offerta, domanda e prezzi) delle regioni dell'arco alpino e del Giura. Si verrebbe così ad aggiungere un ulteriore fattore d'influenza esterno, il che potrebbe tendenzialmente rendere più complesso il compito di analizzare gli effetti della LASEC. In un'ottica di gestione delle crisi, occorre infine tenere presente che tali effetti si esplicano su un orizzonte di lungo periodo. Ne consegue che le misure correlate alla LASEC non si prestano per gestire la pandemia da coronavirus. Nel corso di quest'anno, il DEFR presenterà al Consiglio federale un rapporto sull'attuazione della strategia del turismo della Confederazione e sugli orientamenti della politica federale del turismo a partire dal 2022, e in tale contesto le ripercussioni della pandemia da COVID-19 sul settore turistico verranno affrontate come tematica centrale.

5 Quesiti

Le analisi di approfondimento illustrano l'esecuzione e gli effetti della legislazione sulle abitazioni secondarie sotto diversi punti di vista. Determinati ambiti di analisi e tematiche sono stati intenzionalmente trattati in più di un'analisi allo scopo di ottenere risultati più attendibili.

Le diverse analisi di approfondimento hanno in comune alcuni quesiti preminenti, che vertono sulle possibilità di ottimizzare l'applicazione della legge, sulle necessità di adeguare la legislazione e sul fabbisogno di misure di accompagnamento da parte della pubblica amministrazione.

5.1 Analisi dell'esecuzione

L'analisi di approfondimento dedicata all'esecuzione prende in esame principalmente le prassi adottate dai rispettivi responsabili a livello comunale, cantonale e federale, e getta uno sguardo alle misure di accompagnamento adottate in relazione alla legge e alle problematiche poste dalle abitazioni secondarie. A margine, e a complemento delle analisi approfondite dedicate agli aspetti economici e di carattere territoriale/naturale, viene posta la questione di come i responsabili in materia di esecuzione giudicano l'impatto della LASEC.

L'analisi approfondita dell'esecuzione si articola nei quattro blocchi tematici riportati nella seguente tabella.

Tabella 2: Quesiti dell'analisi di approfondimento sull'esecuzione

| Blocco tematico | Quesiti centrali / Ambito di analisi |
|---------------------------|---|
| Conoscenza e comprensione | Quanto bene conoscono la LASEC i responsabili in materia di esecuzione? Quanto è comprensibile la legge? |
| Legge e prassi | In che modo viene applicata la LASEC da parte dei responsabili in materia di esecuzione? |
| Onere e risorse | Quali oneri e risorse comporta la LASEC? |
| Misure ed effetti | Quali misure sono state introdotte/soppresse in connessione con la LASEC? Quali effetti ha la legge sul territorio e sull'ambiente, nonché sulla società e sulla popolazione? |

5.2 Analisi degli effetti economico-aziendali

Le analisi approfondite con focus sugli aspetti economico-aziendali si soffermano in particolare sulle conseguenze che interessano l'edilizia e l'economia immobiliare, il turismo (soprattutto settore alberghiero e impianti di risalita), il mercato delle abitazioni e le finanze pubbliche. Inoltre, vengono presi di volta in volta in considerazione gli aspetti dell'esecuzione rilevanti per i vari operatori economici.

I quesiti affrontati nell'ambito di queste analisi possono essere riassunti in sei diversi blocchi.

Tabella 3: Quesiti delle analisi di approfondimento con focus sugli aspetti economico-aziendali

| Blocco tematico | Quesiti centrali / Ambito di analisi |
|---|--|
| Analisi di base | Come si è sviluppata la situazione economica nelle regioni dell'arco alpino e del Giura negli ultimi dieci anni circa? Come si è sviluppata la situazione sul fronte delle aziende/strutture ricettive nelle regioni dell'arco alpino e del Giura negli ultimi dieci anni circa? |
| Effetti della LASEC su turismo, economia regionale e finanze pubbliche | Quali effetti ha avuto finora la LASEC sul turismo, sull'economia regionale e sulle finanze pubbliche? Quali sono stati a oggi gli effetti della LASEC sul settore aziendale e sull'imprenditorialità? |
| Processi di adattamento e innovazioni | A quali processi di adattamento e innovazioni ha dato il via la LASEC in campo economico e aziendale? |
| Probabili effetti futuri della LASEC (scenari) | Che genere di effetti avrà nei prossimi cinque-dieci anni la LASEC su turismo, economia regionale e finanze pubbliche? |
| Necessità d'intervento relative alla LASEC e misure | I risultati delle analisi mettono in luce una necessità d'intervento in relazione alla LASEC? I risultati delle analisi mettono in luce la necessità di misure della pubblica amministrazione (con particolare attenzione alla promozione della piazza economica) allo scopo di mitigare eventuali ripercussioni negative della LASEC negli ambiti turismo, economia locale, finanze pubbliche e settore aziendale/imprenditorialità? |
| Valutazione del pacchetto di misure del 2013 in materia di politica del turismo | Come può essere valutato il pacchetto di misure del 2013 in materia di politica del turismo in termini di progettazione, attuazione ed efficacia? |

5.3 Analisi degli effetti su territorio e paesaggio

L'analisi di approfondimento dedicata agli effetti della LASEC a livello di superfici e paesaggio prende come riferimento l'obiettivo principale dei promotori dell'iniziativa, ossia arrestare la dispersione degli insediamenti causata dalla costruzione di abitazioni secondarie nei Comuni in cui la quota di tali abitazioni supera il 20 per cento.

Questa analisi ruota dunque intorno alla seguente domanda: che evoluzione ha registrato tra gli anni 2001 e 2018 il consumo di terreno per effetto della costruzione di abitazioni secondarie? Per esaminare lo sviluppo degli insediamenti e della relativa struttura, si è fatto ricorso anche ad analisi cartografiche su scala di quartiere.

5.4 Panoramica dei ricorsi e della giurisprudenza del Tribunale federale e del Tribunale amministrativo federale

La panoramica relativa ai ricorsi e alla giurisprudenza del Tribunale federale e del Tribunale amministrativo federale mette in evidenza gli articoli di legge e le problematiche d'esecuzione per cui è già stata sviluppata una giurisprudenza o si è consolidata una determinata prassi d'esecuzione.

6 Metodologia delle analisi di approfondimento

In questo capitolo si descrive la metodologia adottata per le analisi di approfondimento. Saranno illustrate inizialmente le delimitazioni effettuate, per poi passare in rassegna gli approcci metodologici seguiti a livello qualitativo e quantitativo.

6.1 Delimitazioni

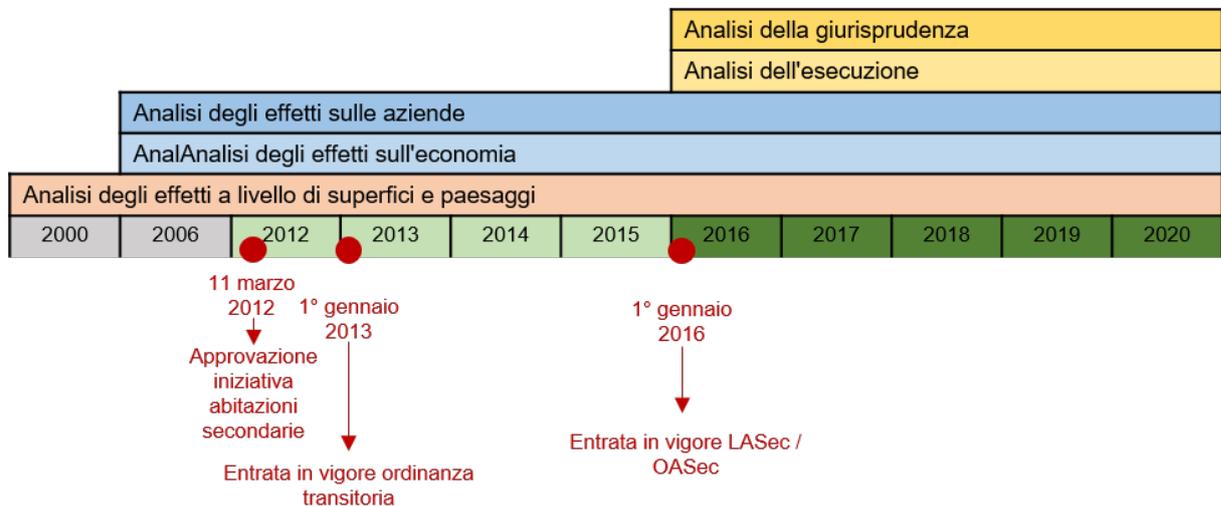
Le analisi dell'esecuzione e degli effetti della LAsSec sono state subordinate a una serie di delimitazioni temporali e territoriali per assicurare la comparabilità dei risultati e per tenere conto di eventuali meccanismi di azione ed effetti di trascinamento a monte. Tali delimitazioni sono descritte di seguito.

6.1.1 Delimitazione temporale

Ai sensi dell'articolo 19 LAsSec, l'analisi degli effetti della legge interessa il periodo che va dalla sua entrata in vigore (1° gennaio 2016). Questo periodo di analisi sarebbe tuttavia troppo breve. Inoltre, si può presumere che già il lancio dell'iniziativa popolare nel 2007, la sua approvazione nel 2012 e le disposizioni transitorie applicate tra il 2013 e la fine del 2015 abbiano prodotto di per sé degli effetti che si sono protratti oltre l'entrata in vigore della legge nel 2016 e che, come tali, non sono chiaramente distinguibili da quelli della legge stessa.

Per questi motivi, nell'ottica di fornire un quadro di riferimento, gli orizzonti temporali delle analisi di approfondimento (soprattutto in relazione ai quesiti di carattere quantitativo) sono stati selezionati in modo da includere anche gli sviluppi intervenuti a monte. A ogni modo, e soprattutto per le questioni di ordine qualitativo e le indagini primarie, le analisi si concentrano sugli anni a partire dal 2016.

Figura 2: Orizzonti temporali delle analisi di approfondimento



(rappresentazione propria)

6.1.2 Delimitazione territoriale e classificazione tematica

Secondo la LASEc, i Comuni sono tenuti a elaborare una volta all'anno un inventario delle abitazioni¹². Benché questo obbligo assoggetti di fatto tutti i Comuni alle disposizioni della LASEc, l'onere che ne risulta per gli stessi è variabile. Di conseguenza, le delimitazioni territoriali e le classificazioni tematiche cambiano in funzione della questione affrontata.

I Comuni in cui la quota di abitazioni secondarie supera il 20 per cento sono tenuti ad applicare le limitazioni previste dalle disposizioni di diritto edilizio e, fatte salve alcune eccezioni, non possono autorizzare ulteriori abitazioni secondarie¹³. Ciò consente di classificare i Comuni in **Comuni LASEc** e **Comuni non LASEc**. Per alcuni dei quesiti affrontati nell'analisi di approfondimento sull'esecuzione – ad esempio per capire se la tenuta del registro sia più onerosa per i Comuni prossimi a raggiungere la soglia del 20 per cento – si impone una classificazione più differenziata in funzione del **livello di incidenza**, ovvero della presenza di una quota di abitazioni secondarie nettamente inferiore, intorno o nettamente superiore al 20 per cento.

Per analizzare l'andamento del consumo di superfici e l'impatto sul paesaggio, si rivela utile la **tipologia dei paesaggi** dell'ARE¹⁴ (p. es. paesaggi montani, vallivi e urbani). Nelle analisi di approfondimento di carattere economico sono state delimitate alcune grandi aree sulla base di criteri economico-topografici, con particolare attenzione dedicata all'**arco alpino e del Giura**¹⁵. L'ipotesi di partenza, infatti, è che la LASEc incida in misura rilevante sul mercato edilizio/immobiliare e sulle ulteriori attività economiche di queste regioni (p. es. il turismo). Con la sola eccezione delle analisi dedicate alla giurisprudenza, nelle quali non è stata fatta alcuna distinzione in base al territorio, al fine di garantire un certo grado di comparabilità tra i risultati tutte le analisi di approfondimento si orientano, ove opportuno, alle **dinamiche dei mercati delle abitazioni secondarie**¹⁶:

- Comuni LASEc «hotspot»: Comuni contraddistinti da mercati delle abitazioni secondarie altamente redditizi (intensa edificazione di abitazioni secondarie e prezzi di livello elevato);
- Comuni LASEc «centrali»: Comuni con mercati delle abitazioni secondarie mediamente redditizi (intensa edificazione di abitazioni secondarie e prezzi di livello medio);
- Comuni LASEc «periferici»: Comuni con mercati delle abitazioni secondarie poco redditizi (ridotta edificazione di abitazioni secondarie e prezzi di livello basso);
- Comuni rimanenti nell'arco alpino e del Giura (quota di abitazioni secondarie inferiore al 20 %).

Nella figura seguente è visibile la differenziazione dei Comuni distribuiti lungo l'arco alpino e del Giura¹⁷.

¹² Nell'inventario delle abitazioni, basato sul Registro degli edifici e delle abitazioni, occorre indicare almeno il numero complessivo delle abitazioni e il numero delle abitazioni primarie. Spetta all'ARE calcolare e pubblicare la quota di abitazioni secondarie di ciascun Comune sulla base degli inventari allestiti. Le restrizioni in materia di diritto edilizio previste dalla LASEc si applicano ai Comuni con una quota di abitazioni secondarie superiore al 20 per cento.

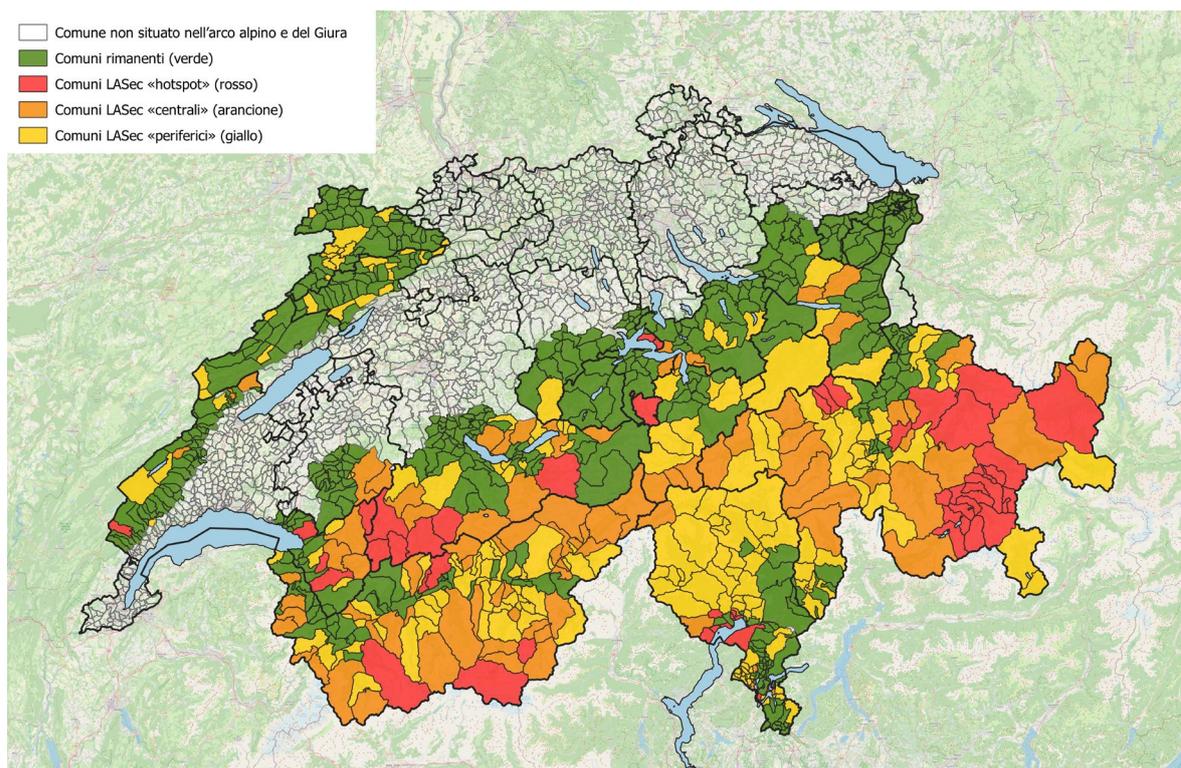
¹³ Tra le eccezioni figurano ad esempio la costruzione di «abitazioni secondarie sfruttate a scopi turistici» o il cambiamento di destinazione in abitazioni secondarie di «edifici tipici del sito». Inoltre, nei Comuni LASEc le autorizzazioni edilizie rilasciate per le abitazioni primarie sono vincolate alla menzione di una corrispondente limitazione d'uso nel registro fondiario.

¹⁴ Cfr. anche cap. 7.3.

¹⁵ La figura 3 mostra la delimitazione territoriale della regione alpina e dell'arco del Giura.

¹⁶ La definizione delle dinamiche dei mercati delle abitazioni secondarie è stata svolta in analogia a BHP - Hanser und Partner: *Tourismusfinanzierung ohne Zweitwohnungen: Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative auf die Finanzierung von Beherbergungsbetrieben und Tourismusinfrastrukturen*, 2013.

¹⁷ Poiché prende in esame la totalità dei Comuni svizzeri, l'analisi di approfondimento riguardante gli effetti a livello di superfici e paesaggio comprende 12 Comuni LASEc «centrali» e 7 Comuni LASEc «hotspot» in più rispetto alle analisi incentrate sugli aspetti economico-aziendali, che si sono invece limitate alla regione alpina e all'arco del Giura.

Figura 3: Carta con delimitazione territoriale

(Fonte: dati dei Comuni della Svizzera swisstopo 2019, carta di sfondo OSM, rappresentazione: Rütter)

6.2 Approcci metodologici

Le condizioni quadro economiche nelle Alpi e nel Giura sono influenzate da una molteplicità di fattori che rendono estremamente complesso rilevare in maniera netta e inequivocabile gli effetti imputabili alla LASec. Per aumentare l'attendibilità dei risultati sono stati combinati più approcci metodologici, sia quantitativi che qualitativi.

Per quanto riguarda la parte quantitativa, sono stati analizzati e interpretati i dati disponibili e pertinenti (p. es. gli investimenti nell'edilizia e i pernottamenti in albergo); sono stati inoltre impiegati modelli edonistici¹⁸ per determinare gli effetti della LASec sui prezzi delle transazioni per le abitazioni. L'impatto della LASec sugli investimenti praticati nell'edilizia residenziale è stato infine investigato ricorrendo a un'analisi di regressione.

A tali analisi si sono aggiunti alcuni sondaggi condotti presso un ampio spettro di responsabili in materia di esecuzione, nonché presso impianti di risalita e aziende attive nei settori alberghiero, edilizio e immobiliare nella regione alpina e nell'arco del Giura. Questi sondaggi arricchiscono i dati a disposizione per l'analisi dell'esecuzione e degli effetti della LASec con una serie di informazioni sia qualitative che quantitative.

Sul lato qualitativo, le interviste alle parti interessate e gli studi di casi a livello regionale consentono non solo di comprendere meglio i meccanismi di azione innescati dalla LASec e di identificare i processi di adattamento, ma anche di verificare la plausibilità dei risultati ottenuti dalle analisi e dai calcoli.

L'impatto finora esercitato dalla LASec su variabili economiche quali valore aggiunto lordo, occupazione ed entrate fiscali è stato stimato attraverso modellizzazioni, mentre per stimare

¹⁸ Per l'analisi dei prezzi sono disponibili gli indici dei prezzi di transazioni per appartamenti in proprietà e case unifamiliari utilizzati come abitazioni primarie. Dal 2006 Fährländer Partner (FPRE) calcola indici rettificati per tenere conto della qualità sulla base delle transazioni immobiliari. In tale contesto, gli indici elementari calcolati a livello località/quartiere possono successivamente essere ponderati e consolidati per aree aggregate di maggiori dimensioni. In questo modo è stato possibile analizzare i prezzi al livello delle regioni e delle tipologie di Comuni prese in esame.

gli effetti prevedibili in futuro sono stati sviluppati degli scenari che ipotizzano gli effetti della legge su tali variabili economiche nel 2023¹⁹.

7 Contesto

La LASEc esplica i suoi effetti in un ambiente complesso e mutevole. Il presente capitolo illustra a grandi linee tale contesto al fine di facilitare una valutazione differenziata dell'esecuzione (cfr. parte II) e degli effetti (cfr. parte III) della legge nonché di identificare i settori di intervento e le opportune misure (cfr. parte IV).

7.1 Contesto giuridico

In diversi Cantoni e Comuni le zone edificabili sovradimensionate e la tendenza a edificare lontano dai centri urbani contribuiscono a rafforzare la dispersione degli insediamenti. Per porre rimedio a questo stato di cose, il 1° maggio 2014 è entrata in vigore la revisione della LPT del 15 giugno 2012, che argina l'utilizzazione eccessiva del suolo e la speculazione fondiaria prevedendo l'obbligo di ridimensionare le zone edificabili troppo estese e di sfruttare in modo più mirato le riserve di terreni edificabili esistenti. Tali misure garantiscono uno sviluppo degli insediamenti più compatto e preservano il paesaggio. Puntando a porre un freno alla costante attività di costruzione e alla dispersione degli insediamenti nelle regioni turistiche, a salvaguardare il paesaggio e a ridurre il fabbisogno di terreni edificabili per la costruzione di abitazioni secondarie, il diritto in materia di abitazioni secondarie favorisce in alcuni luoghi anche il ridimensionamento delle zone edificabili previsto dalla LPT. La LPT riveduta e il diritto in materia di abitazioni secondarie perseguono dunque in parte obiettivi analoghi.

Nella sua applicazione, la LASEc presenta punti di contatto anche con la legge federale del 16 dicembre 1983 sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (LAFE, RS 211.412.41). Un aspetto che sorprende di primo acchito sono le differenti finalità di questi due atti normativi federali: la LAFE vuole limitare l'acquisto di fondi da parte di persone all'estero, la LASEc l'edificazione di abitazioni secondarie. L'applicazione delle due leggi prende dunque le mosse da presupposti differenti. I punti di contatto tra i due atti normativi sono ravvisabili soprattutto negli ambiti riportati qui di seguito.

- Le definizioni di stabilimenti ai sensi della LAFE (art. 2 cpv. 2 lett. a) e di abitazioni sfruttate a scopi turistici ai sensi della LASEc (art. 7) sono al tempo stesso divergenti e sovrapponibili. La mancanza di chiare linee di demarcazione tra i due concetti può dunque creare incertezze nell'applicazione delle due leggi federali.
- Conformemente all'articolo 8 LASEc, le strutture ricettive organizzate possono essere autorizzate a realizzare abitazioni secondarie senza limitazione d'uso o senza l'obbligo di sfruttamento a scopi turistici nel rispetto di determinati presupposti. Questa possibilità è stata concepita per consentire il finanziamento trasversale che si rende di frequente necessario per gli alberghi esistenti o pianificati. Nel contesto della LAFE occorre però distinguere chi intende acquistare o realizzare un immobile e di quale tipo di immobile si tratta: le persone residenti all'estero non sono autorizzate a realizzare o acquistare abitazioni che non siano utilizzate per scopo commerciale secondo l'articolo 2 capoverso 2 lettera a LAFE. Un alloggio che viene concesso in locazione o gestito in combinazione con un'attività commerciale non è infatti considerato uno stabilimento ai sensi di questa disposizione. Le unità che non sono abitazioni ai sensi della LASEc e che vengono utilizzate all'interno di alberghi a scopi puramente commerciali, cioè a titolo esclusivamente alberghiero (art. 2 cpv. 2 lett. a LAFE), possono invece essere realizzate o acquistate anche da parte di persone all'estero.

¹⁹ Per informazioni sui dati confluiti nelle analisi, sui sondaggi, sulle interviste alle parti interessate, sugli studi di casi effettuati, nonché sulle analisi di regressione, sulle modellizzazioni e sui calcoli degli scenari, si rimanda ai lavori di approfondimento riportati nella tabella 1.

- Entrambe le leggi prevedono specifici obblighi di notifica. L'articolo 24 capoverso 1 LAFE stabilisce inoltre che le autorità amministrative e giudiziarie federali e cantonali debbano prestarsi reciproca assistenza giudiziaria e amministrativa. Un'analisi dettagliata delle rispettive basi legali potrebbe eventualmente determinare se, nell'ottica di assicurare il rispetto dei due atti legislativi federali, sussistano in sede di esecuzione possibilità di cooperazione tra le autorità amministrative di prima istanza.

7.2 Contesto politico a livello federale

Fin dalla sua entrata in vigore la LASEc è stata sempre al centro del dibattito politico. I suoi effetti restrittivi vengono criticati soprattutto dai Cantoni di montagna, come dimostrano anche diversi interventi parlamentari (p. es. mozione Rieder 16.3458 «Cambiamento di destinazione delle strutture ricettive organizzate. Niente mezze misure!», mozione Candinas 18.3704 «Autorizzare l'ampliamento di edifici costruiti secondo il diritto anteriore e la creazione di ulteriori abitazioni», mozione Ruppen 18.4221 «Legge sulle abitazioni secondarie. Le abitazioni vuote non sono abitazioni secondarie!», interpellanza Ruppen 18.4220 «Opposizioni di Helvetia Nostra contro le domande di costruzione di abitazioni primarie. È ora di finirla con la caccia alle streghe!», mozione Candinas 19.3530 «Mitigare gli effetti negativi dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie»)²⁰.

Nel rapporto del 2013²¹ sul turismo il Consiglio federale aveva concluso che, durante la fase di transizione, l'approvazione dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie avrebbe generato un certo grado di incertezza tra gli attori turistici e accelerato il cambiamento strutturale soprattutto nel turismo alpino. Per tali ragioni il Consiglio federale ha proposto un pacchetto di misure in materia di politica del turismo, che è stato approvato dal Parlamento nel 2015 e attuato fino al 2019. Per il programma d'impulso turistico 2016–2019 in esso contenuto, nel 2015 il Parlamento ha approvato lo stanziamento di ulteriori 10 milioni di franchi in favore di Innotour e di ulteriori 200 milioni di franchi in favore della Nuova politica regionale (NPR). Inoltre, il prestito supplementare di 100 milioni di franchi concesso alla Società svizzera di credito alberghiero (SCA) è stato prorogato fino al 2019.

7.3 Contesto territoriale/naturale

I Comuni con una quota elevata di abitazioni secondarie sono situati in prevalenza nella regione alpina e sporadicamente nell'arco del Giura. In questi contesti, le abitazioni secondarie si concentrano in regioni specifiche dei Cantoni Vallese, Ticino, Oberland bernese, Grigioni, nella Svizzera centrale, nel Cantone di Glarona e nell'Oberland di San Gallo. Gli edifici con abitazioni secondarie occupano complessivamente 3940 ha (REA, 2018, spazi esterni e infrastrutture esclusi), ovvero una superficie pari a quella del lago di Bienna. Due terzi di tali edifici sono situati nei Comuni LASEc, un terzo nei Comuni non LASEc.

Da un'analisi della tipologia dei paesaggi svizzeri risulta che, sebbene in tutti i tipi di paesaggi siano presenti abitazioni realizzate o utilizzate come abitazioni secondarie²², la tipologia in assoluto più gettonata è il paesaggio montano. Questi spazi paesaggistici dalla diversità naturale particolarmente elevata, sono al tempo stesso molto sensibili agli interventi strutturali (declività) e più colpiti dal cambiamento climatico e dai pericoli naturali. Sono anche spazi in cui il turismo svolge un ruolo centrale. Sebbene le abitazioni secondarie siano tipicamente

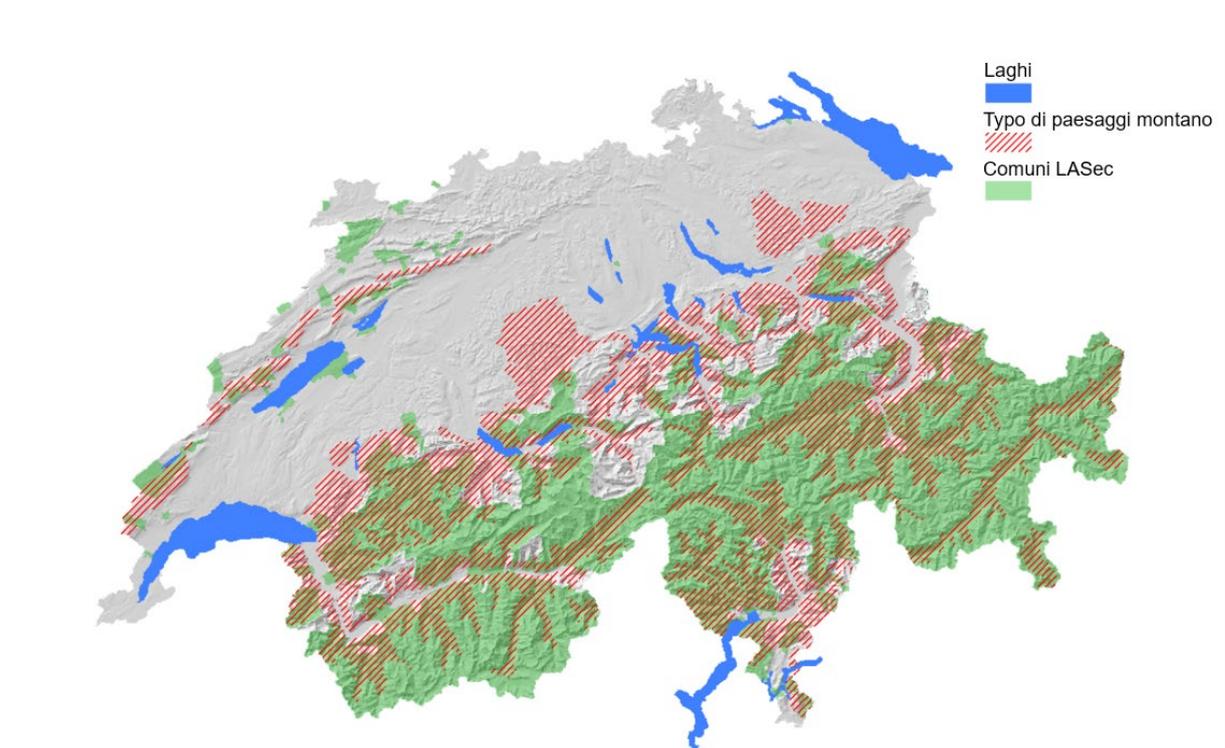
²⁰ Alcune delle preoccupazioni e richieste avanzate in questi interventi sono confluite nell'analisi d'impatto e vengono prese in considerazione nella valutazione dei risultati.

²¹ Rapporto sulla situazione strutturale del turismo svizzero e sulla strategia del Consiglio federale per il futuro, Berna 2013.

²² La tipologia dei paesaggi svizzeri illustra, sulla scorta di una cartina e di testi esplicativi, 38 tipi di paesaggi sia dal punto di vista delle loro caratteristiche naturalistiche che in un'ottica orientata all'utilizzazione, contribuendo così a integrare vari aspetti dei paesaggi in politiche di rilevanza territoriale. La tipologia dei paesaggi svizzeri è stata elaborata dagli Uffici federali dello sviluppo territoriale (ARE), dell'ambiente (UFAM) e di statistica (UFS). (Fonte: <https://www.are.admin.ch/are/de/home/laendliche-raeume-und-berggebiete/grundlagen-und-daten/landschaftstypologie-schweiz.html>, ultimo aggiornamento: 19.11.2020). Ai fini della presente analisi, i 38 tipi di paesaggio sono stati raggruppati all'interno di sei categorie rilevanti per le tematiche della LASEc (cfr. anche cap. 12.2).

usate soprattutto nella stagione invernale, il cambiamento climatico ha fatto sì che l'uso si sia esteso sempre di più anche nei mesi estivi e nelle mezze stagioni. La struttura insediativa dell'arco alpino è molto varia: oltre che da città e piccoli agglomerati, è caratterizzata da centri rurali più e meno grandi, ma anche da regioni scarsamente popolate.

Figura 4: Contesto territoriale/naturale



I Comuni LA Sec (in verde) si trovano per lo più nella regione alpina e nell'arco del Giura. Le abitazioni secondarie sono realizzate di preferenza nei paesaggi montani (fatta eccezione per l'alta montagna) (zone tratteggiate in rosso). (Fonte: ARE, rappresentazione propria).

7.4 Contesto economico

7.4.1 Popolazione

Tra il 2005 e il 2018 la popolazione residente permanente in Svizzera è cresciuta del 15 per cento, seppure con significative differenze a livello regionale. Rispetto alla media nazionale, la crescita è stata meno dinamica nella regione alpina (+12 %) e nell'arco del Giura (+8 %). Nella regione alpina, inoltre, è osservabile una notevole differenza tra i Comuni LA Sec (+5 %) e non LA Sec (+14 %), differenza che non trova invece riscontro nell'arco del Giura.

7.4.2 Occupazione e prodotto interno lordo

Tra il 2005 e il 2018 il numero di persone occupate in Svizzera è cresciuto del 19 per cento circa e il prodotto interno lordo di quasi il 29 per cento.

Nella regione alpina il numero di lavoratori occupati è cresciuto del cinque per cento tra il 2011 e il 2017, in seguito soprattutto all'aumento dell'occupazione registrato nei Comuni non LA Sec. Nei Comuni LA Sec l'occupazione è cresciuta in misura del tutto irrilevante fino al 2014, per poi diminuire fino quasi a tornare ai livelli del 2011. Tra il 2011 e il 2017, il valore aggiunto lordo nominale è cresciuto del cinque per cento nei Comuni LA Sec e del dieci per cento in quelli non LA Sec.

Nell'arco del Giura, invece, pur tra alti e bassi, i dati sull'occupazione si sono mantenuti nel complesso relativamente costanti tra il 2011 e il 2017. Nello stesso periodo anche il valore aggiunto lordo nominale ha evidenziato un andamento analogo.

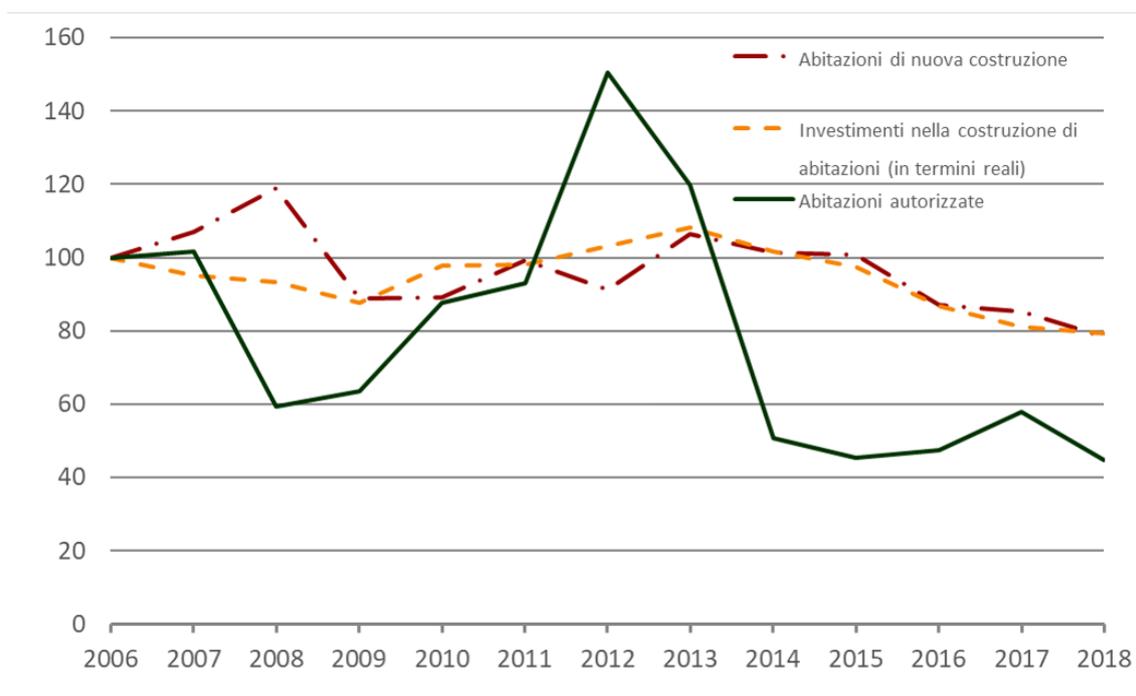
7.4.3 Investimenti nell'edilizia

Tra il 2005 e il 2018 gli investimenti nell'edilizia hanno rappresentato uno stabile fattore di crescita in Svizzera, registrando un aumento di oltre il 20 per cento. Oltre che dallo sviluppo demografico, questo aumento è stato probabilmente incentivato dai tassi di interesse bassi, che hanno subito un ulteriore ribasso durante il periodo in esame. La situazione dei tassi bassi che si protrae ormai da anni, interessando soprattutto i titoli a reddito fisso, dirotta infatti verso il settore immobiliare parte degli investitori alla ricerca di alternative.

Nello spazio alpino, gli investimenti nell'edilizia sono cresciuti di quasi il 30 per cento tra il 2005 e il 2018. A tal riguardo, i Comuni LAsSec e non LAsSec evidenziano un andamento nettamente differenziato: mentre nei secondi la crescita degli investimenti ha toccato quasi il 40 per cento, nei primi si è attestata intorno al 18 per cento fino al 2013, dopodiché gli investimenti si sono ridotti di circa nove punti percentuali.

In riferimento alla LAsSec risulta di interesse soprattutto l'evoluzione della costruzione di abitazioni. La figura 5 mostra l'andamento di alcuni indicatori relativi alla costruzione di abitazioni nei Comuni LAsSec: qui il numero di abitazioni autorizzate ha registrato un vero e proprio balzo tra il 2011 e il 2012, crescendo di circa il 60 per cento, prima di tornare a scendere nel 2013 e ancora di più nel 2014 per poi mantenersi sostanzialmente immutato negli anni successivi. Nel 2018 le abitazioni autorizzate sono state meno della metà di quelle autorizzate nel 2006. Per quanto riguarda il numero di abitazioni di nuova costruzione, nei Comuni LAsSec l'evoluzione è stata notevolmente più piatta: il fatto che nel 2016 i valori siano scesi sotto il livello degli anni precedenti al 2012 suggerisce che la costruzione delle abitazioni autorizzate nel biennio 2012–2013 si sia distribuita nell'arco degli anni successivi, andando a rallentare il calo delle attività edilizie indotto dalla LAsSec. L'andamento degli investimenti nella costruzione di abitazioni è strettamente legato a quello del numero di abitazioni di nuova costruzione. Nei Comuni LAsSec tali investimenti hanno evidenziato un andamento in crescita fino al 2013, per poi crollare di circa 30 punti percentuali. Va tenuto presente che nei dati relativi ad autorizzazioni edilizie, investimenti edili e costruzione di nuove abitazioni non è possibile fare una distinzione tra abitazioni primarie e secondarie.

Figura 5: Andamento degli indicatori relativi alla costruzione di abitazioni nei Comuni LAsSec



Indice 2006 = 100. (Fonte: Foglio dell'edilizia svizzera, UST: *statistica sulle costruzioni, statistica sulle spese di costruzione, calcoli: Rütter Soceco*).

Nei Comuni LASEC situati nell'arco del Giura gli investimenti nell'edilizia hanno registrato una crescita che, per quanto soggetta a brusche oscillazioni, si dimostra notevolmente più vigorosa in termini relativi di quella osservata nei Comuni LASEC dello spazio alpino. Al riguardo va tuttavia notato che la quota di Comuni LASEC è comparativamente ridotta nell'arco del Giura.

7.4.4 Turismo

Il forte apprezzamento del franco svizzero a seguito della crisi finanziaria ed economica degli anni 2008/2009 ha creato varie difficoltà per la Svizzera, soprattutto per quanto riguarda l'industria delle esportazioni e il settore turistico, dove i prezzi dei prodotti hanno subito un rincaro rispetto a quelli della concorrenza estera. Questa è probabilmente una delle principali cause all'origine del calo dei pernottamenti in albergo verificatosi a partire dal 2008, calo che ha toccato i livelli più bassi nel 2012 per poi risalire negli anni successivi, fino a raggiungere addirittura un nuovo livello massimo nel 2019.

Per far fronte alla contrazione della domanda dovuta alla forza del franco, alcune strutture ricettive hanno abbassato i propri prezzi. Poiché tuttavia la struttura dei costi del settore alberghiero non concede ampie possibilità in tal senso, l'assottigliamento dei margini non fa che accelerare il cambiamento strutturale in atto nel settore e la tendenza osservabile in favore delle strutture ricettive più grandi.

Va inoltre ricordato l'impatto determinante esercitato sulla struttura della clientela dall'andamento dei tassi di cambio: il calo dei pernottamenti ha interessato soprattutto i clienti europei, mentre sono aumentati quelli della clientela autoctona e dei clienti asiatici, americani e arabi.

L'andamento dei pernottamenti in albergo presenta notevoli differenze a livello regionale. Basti pensare, ad esempio, che nelle zone urbane la domanda ha registrato una crescita costante, con un numero di pernottamenti che nel 2018 superava del 23 per cento il livello del 2008, mentre nella regione alpina i pernottamenti hanno continuato a scendere fino al 2016 e solo nel 2017 si è registrata una ripresa. All'interno dello spazio alpino, i Comuni non LASEC evidenziano un andamento più positivo rispetto a quelli LASEC. L'andamento dei pernottamenti in albergo è invece meno significativo nell'arco del Giura: qui, infatti, assume un peso rilevante il settore paralberghiero, per il quale non sono disponibili dati di base dettagliati.

Per quanto riguarda gli impianti di risalita, negli ultimi anni la domanda si è sviluppata in linea con l'andamento generale del settore alberghiero: dopo la forte contrazione registrata su tutto il territorio nazionale negli anni dal 2008 al 2017, periodo in cui il numero di primi passaggi²³ durante la stagione invernale è sceso da circa 29 a circa 21 milioni, la domanda è tornata a crescere nella stagione invernale 2017/2018 e con vigore ancora maggiore in quella 2018/2019, in cui il livello di primi passaggi si è attestato intorno ai 25 milioni.

7.5 Excursus: parco abitazioni secondarie

I motivi riportati qui di seguito indicano come sia possibile calcolare solo in maniera approssimativa il numero totale di abitazioni effettivamente utilizzate come abitazioni secondarie in Svizzera.

1. I Comuni sono tenuti a documentare solo il numero di abitazioni primarie. A tal fine, i dati del REA vengono confrontati con quelli dei registri degli abitanti, cosicché le abitazioni primarie possono essere conteggiate in maniera attendibile.
2. La quota di abitazioni secondarie, che viene calcolata sottraendo il numero di abitazioni primarie dal numero totale delle abitazioni, consiste di fatto nella somma delle

²³ Definizione di primo passaggio: viene conteggiato un primo passaggio (con dieci trasporti) quando un cliente passa attraverso il tornello dell'impianto di risalita alla base del monte e nel resto della giornata utilizza l'impianto per risalire in cima per un totale di dieci volte.

- abitazioni registrate come secondarie con quelle la cui utilizzazione non è nota (nessuna indicazione), tra cui ricadono ad esempio le abitazioni vuote da oltre due anni.
3. Non tutti i Comuni registrano le abitazioni secondarie in quanto tali. Una registrazione quanto più completa possibile di queste abitazioni è di interesse soprattutto per i Comuni turistici, che possono così riscuotere le tasse di soggiorno.
 4. Non tutti i Comuni riducono la quota di abitazioni rientranti nella categoria «nessuna indicazione» registrando le «abitazioni equiparate ad abitazioni primarie» in quanto tali (p. es. abitazioni alpestri o alloggi usati infrasettimanalmente). A farlo sono soprattutto i Comuni che, in questo modo, riescono a mantenere sotto il 20 per cento la loro quota di abitazioni secondarie.

Per tali motivi è ragionevole presumere che il numero totale di abitazioni effettivamente utilizzate come abitazioni secondarie possa essere calcolato con un certo grado di precisione soprattutto nei Comuni LASEC turistici. Ci si può attendere invece una maggiore incertezza nei centri dell'Altipiano e nelle città, dato che in questi contesti gli scenari possibili sono due: 1) la quota di abitazioni secondarie è inferiore al 20 per cento e non vi è dunque l'interesse a registrare separatamente le «abitazioni equiparate ad abitazioni primarie», oppure 2) la scarsa vocazione turistica non incentiva a dichiarare le abitazioni secondarie come tali in quanto la riscossione delle tasse di soggiorno non riveste un ruolo importante. Nondimeno sono sempre più numerose anche le città di grandi dimensioni (tra cui ad es. Berna, Lucerna o Ginevra) che, sulla scia dell'aumento della quota di abitazioni secondarie, si trovano a dover gestire inventari più precisi delle abitazioni (p. es. registrazione degli appartamenti per studenti come alloggi usati infrasettimanalmente) e a registrare in maniera più completa anche le abitazioni secondarie per la riscossione delle tasse di soggiorno.

Ai fini del presente rapporto, il numero totale di abitazioni secondarie è stato calcolato in due modi: prima di tutto, sulla base dei dati grezzi del REA e, secondariamente, facendo riferimento a uno studio di Rütter Soceco relativo al Cantone di Uri²⁴. Basandosi su accertamenti dettagliati riferiti a questo Cantone, Rütter Soceco ipotizza che nei Comuni che non registrano le «abitazioni equiparate ad abitazioni primarie», la percentuale di abitazioni con «nessuna indicazione» sarebbe in media inferiore del nove per cento se tale registrazione venisse effettuata. Come molti altri Cantoni dello spazio alpino, il Cantone di Uri è caratterizzato da un mix di Comuni agricoli, Comuni rurali periurbani e Comuni turistici, ragione per cui si ritiene che il metodo di Rütter Soceco possa essere applicato anche ad altri Comuni, a maggior ragione se nella regione alpina:

Tabella 4: Parco abitazioni secondarie 2018 (valori assoluti)

| | Svizzera | Regione alpina | Arco del Giura | Resto del territorio | | |
|--|-----------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------------|---------------|----------------|
| Abitazioni secondarie | 198 370 | 175 750 | 4100 | 18 510 | | |
| Nessuna indicazione | 524 400 | 192 490 | 17 950 | 313 970 | | |
| Somma totale (REA) | 722 770 | 368 240 | 22 050 | 332 480 | | |
| Somma meno 9 % di «Nessuna indicazione» (stima) | | | 687 300 | 357 570 | 20 980 | 308 760 |

(Fonte: REA, calcoli propri, risultati arrotondati)

²⁴ Cfr. Rütter Soceco: *Befragung von Eigentümer/innen von Zweitwohnungen im Kanton Uri, Rüschiikon*, 2017.

Parte II: Diritto e implementazione

La seconda parte del presente rapporto è dedicata all'analisi e alla descrizione delle varie questioni connesse con l'esecuzione della LASEc. Nel capitolo 8 vengono presentati i risultati dell'analisi di approfondimento relativa all'esecuzione, il capitolo 9 prende in esame l'attività di vigilanza condotta dall'ARE e i ricorsi presentati da Helvetia Nostra e il capitolo 10 fornisce una panoramica della Giurisprudenza del Tribunale federale e del Tribunale amministrativo federale. Tutte le informazioni presentate confluiscono nelle conclusioni esposte nel capitolo 11, che descrive gli interventi ritenuti necessari per migliorare l'efficacia della LASEc.

8 Esecuzione

L'analisi dell'esecuzione si sofferma sui vari aspetti della LASEc: lo stato delle conoscenze in merito alla legge, la relativa esecuzione, gli oneri che ne derivano e le ulteriori misure intraprese dai Comuni per gestire la questione delle abitazioni secondarie. A integrazione delle analisi di approfondimento incentrate sugli effetti (parte III), viene inoltre realizzata una valutazione generale dell'impatto avuto della legge.

L'analisi dell'esecuzione contribuisce a determinare il livello di corrispondenza tra le disposizioni della LASEc e la prassi attuativa, fornendo così indicazioni sull'efficacia della legge. Un'esecuzione efficace è un presupposto fondamentale per far sì che la legge espliciti gli effetti prefissi e per poter definire le misure di ottimizzazione necessarie.

8.1 Conoscenza e comprensione

I risultati dell'analisi mostrano che il livello di conoscenza dei singoli contenuti della legge tra i responsabili comunali e cantonali è direttamente proporzionale alla quota di abitazioni secondarie e alla frequenza con cui vengono presentate domande di costruzione per questo tipo di abitazioni. Nei Comuni LASEc «hotspot», i responsabili in materia di esecuzione vantano in genere conoscenze più approfondite rispetto ai responsabili attivi nei Comuni non LASEc.

L'analisi evidenzia che, nei Comuni e Cantoni in cui la LASEc viene applicata da alcuni anni, i responsabili vantano un livello di conoscenza nel complesso soddisfacente, anche se permangono lacune in casi specifici: in tutti i Comuni che non hanno avuto occasione di confrontarsi con i contenuti della legge il livello di conoscenza è generalmente basso. In particolare, le disposizioni in assoluto meno note sono l'articolo 3 (Compiti e competenze dei Cantoni), l'articolo 7 (Nuove abitazioni con limitazione d'uso), gli articoli 8 e 9 (Nuove abitazioni senza limitazione d'uso) e gli articoli 12–27 (Abuso e sviluppi indesiderati, Modifica e sospensione delle limitazioni d'uso, Esecuzione, Disposizioni penali, Disposizioni finali).

8.2 Legge e prassi

Stando agli esiti delle analisi, molte delle questioni giuridiche controverse associate all'esecuzione della LASEc sono state chiarite negli ultimi anni oppure sono attualmente pendenti dinanzi ai tribunali. Tuttavia, sussistono ancora svariate difficoltà.

La maggior parte dei Comuni provvede alla tenuta del REA con l'onere minimo richiesto dalla legge, in quanto ravvisa un dispendio elevato a fronte di uno scarso valore aggiunto in un aggiornamento meticoloso, che includerebbe anche l'indicazione della caratteristica «Tipo di

utilizzazione dell'abitazione» (WNART). Per quanto riguarda la tenuta del REA, si riscontrano difficoltà legate all'indicazione del tipo di utilizzazione, soprattutto nella assegnazione, conformemente alla legge, delle abitazioni alla categoria «Abitazioni equiparate ad abitazioni primarie». Inoltre è occasionalmente oggetto di critiche, soprattutto in riferimento a maggenghi e capanni da cacciatori, l'utilizzo della presenza di un angolo cottura come criterio per definire un'«abitazione».

Se dispongono di un organico limitato e con scarsa esperienza, le autorità preposte alle autorizzazioni edilizie (ancora di più se a livello comunale) possono essere messe a dura prova già alla prima richiesta riguardante un'abitazione secondaria. Di norma i problemi minori vengono risolti ricorrendo a consulenti esterni o effettuando autonomamente i necessari accertamenti. Quasi tutte le autorità lamentano la mole di nuovi adempimenti, con tutte le incertezze che ne conseguono, che comporta il primo superamento della soglia del 20 per cento di abitazioni secondarie. Tuttavia, l'eccessivo carico di lavoro a cui sono sottoposti in particolare i Comuni che hanno appena superato la soglia del 20 per cento è, almeno in parte, imputabile ai Comuni stessi: sono pochissimi infatti quelli che predispongono per tempo le rettifiche del REA o che ne curano l'aggiornamento in maniera costante. Ciò fa sì che il superamento della quota del 20 per cento e le conseguenti restrizioni giungano del tutto inaspettati per questi Comuni. Come se non bastasse, la maggior parte delle autorità sottovaluta le restrizioni poste dalla LASEC che assumono forza vincolante con il superamento della soglia del 20 per cento.

Nei casi speciali che presentano un certo grado di complessità, i problemi e dubbi di alcune autorità preposte alle autorizzazioni edilizie riguardano soprattutto gli ambiti in cui la LASEC presenta punti di contatto con la LAFE e i regolamenti locali. Tra questi figurano per esempio il calcolo delle superfici utili principali e l'edificazione di abitazioni non sfruttate a scopi turistici in connessione con strutture ricettive organizzate (entrambi aspetti collegati alla LAFE), i requisiti posti per le strutture ricettive organizzate e le perizie indipendenti o i criteri da adottare per l'esame delle richieste di sospensione, come pure svariate domande specifiche relative all'interpretazione degli articoli 7–9 LASEC (Nuove abitazioni con o senza limitazione d'uso).

Un'ulteriore difficoltà d'esecuzione riguarda il controllo delle prescrizioni di polizia edilizia. Tra gli aspetti più complessi da verificare vi sono in particolare: l'effettiva utilizzazione di un'abitazione, il centro degli interessi di una persona registrata o del/la titolare di un'azienda²⁵ e la verifica di un'utilizzazione a scopo personale solo di breve durata da parte dei proprietari di abitazioni sfruttate a scopi turistici.

Vengono riscontrate alcune difficoltà anche in relazione ai compiti e alle competenze ai differenti livelli statali. L'ARE sospetta che determinate autorità preposte alle autorizzazioni edilizie non siano consapevoli del proprio obbligo di notificare all'ARE le autorizzazioni rilasciate per le abitazioni secondarie (art. 10 OASEC). Non vi è modo tuttavia di quantificare la reale diffusione di una simile lacuna conoscitiva. Poiché nell'articolo 10 OASEC non è prevista la notifica ai Cantoni, questi ultimi fanno fatica ad adempiere in modo soddisfacente ai propri obblighi di vigilanza. Senza l'aiuto del Cantone interessato, però, un controllo da parte della Confederazione non è facilmente realizzabile. A ciò si aggiunge il fatto che le autorizzazioni indebitamente concesse non sono riconosciute come tali se non vengono presentati ricorsi e determinate questioni controverse non sono affrontate nell'ambito dell'autorizzazione edilizia.

Inoltre, i Comuni giudicano tendenzialmente mediocre la qualità del sostegno offerto dalla Confederazione e dal Cantone in presenza di punti poco chiari. In questo ambito si evidenziano tra l'altro nette differenze tra i singoli Cantoni.

²⁵ Viene fatto riferimento alle registrazioni fittizie, ovvero casi in cui un/a coniuge si annuncia in un Comune LASEC oppure un'azienda trasferisce la sua sede nella località «in maniera fittizia» (solo cassetta delle lettere).

Per concludere, si può constatare innanzitutto in via generale che i Cantoni assumono un ruolo estremamente passivo: adducendo come motivazione la volontà di interferire il meno possibile con l'autonomia comunale, delegano la maggior parte dei compiti ai Comuni o alle competenti autorità preposte alle autorizzazioni edilizie. Questa prassi contrasta però in certa misura con i compiti definiti agli articoli 3, 12 e 15 LASEc, che suggeriscono al contrario un ruolo attivo dei Cantoni. In secondo luogo, è emerso che il diritto federale non prevede alcun obbligo di notifica nei confronti dei Cantoni, una scelta non necessariamente opportuna dato che le autorità di vigilanza cantonali dipendono dalle informazioni tanto quanto la Confederazione in veste di autorità di alta vigilanza.

8.3 Onere e risorse

La legge sulle abitazioni secondarie ha comportato un leggero aumento del carico di lavoro di Comuni e Cantoni, di per sé già costante. A comportare un dispendio di lavoro elevato è in particolare il primo superamento della «soglia» posta per la quota di abitazioni secondarie, pari al 20 per cento (rettifiche al REA, esame delle domande di costruzione). La maggior parte dei Comuni tende tuttavia a sottovalutare questo onere iniziale. Nei Comuni LASEc, sono soprattutto singoli casi particolari a creare più lavoro.

Le risorse a disposizione di Cantoni e Comuni non sono sempre sufficienti a coprire il dispendio aggiuntivo connesso con l'esecuzione della LASEc. Molti Comuni hanno aumentato l'organico o si avvalgono di servizi di consulenza esterna.

8.4 Misure ed effetti

In diversi Comuni e Cantoni le abitazioni secondarie erano oggetto di misure pianificatorie già prima dell'introduzione della LASEc. Con l'entrata in vigore della legge, molte di queste misure hanno dovuto essere adattate per fare in modo che fossero conformi alle nuove disposizioni. Alcune prevedono restrizioni più ampie rispetto alla LASEc. In diversi casi, l'introduzione della LASEc ha comportato anche la completa soppressione delle misure esistenti in quanto, a detta dei Comuni, queste venivano rese obsolete dalla nuova legge. Nel complesso, comunque, solo un terzo circa di tutti i Comuni interpellati mette in campo misure aggiuntive in relazione alle abitazioni secondarie. Le misure adottate sono molteplici ed estremamente varie²⁶. Nella maggior parte dei casi, servono a dare attuazione a politiche locali e a risolvere problemi locali (adattamento dei regolamenti edilizi, zone destinate alle strutture alberghiere per sostenere il ramo alberghiero, zone di pianificazione, disposizioni concernenti Airbnb ecc.).

Nel complesso, i Cantoni che hanno introdotto ulteriori misure sono una netta minoranza. In quasi tutti i Cantoni in cui sono presenti Comuni LASEc è stata istituita un'autorità di vigilanza nel rispetto dei requisiti minimi. I Cantoni interessati in misura consistente dal fenomeno delle abitazioni secondarie mostrano generalmente un approccio più attivo: ne sono un esempio i Cantoni di Berna, dei Grigioni e del Vallese, dove sono stati predisposti anche degli aiuti all'esecuzione e le autorità di vigilanza cantonali fungono in diversa misura anche da interlocutori.

Quasi tutti i Comuni LASEc ritengono che la legge abbia un impatto limitato sull'economia, sulla società e sul paesaggio. Anche se è vero che il consumo di superfici è diminuito, che il paesaggio viene protetto con maggiore efficacia e che l'attività di costruzione di abitazioni secondarie è stata ridimensionata, a scapito dell'edilizia locale, attribuire tali effetti alla sola LASEc sarebbe eccessivo: gli effetti osservati (dalla votazione popolare del 2012 in poi)

²⁶ Ad esempio piani delle quote di abitazioni principali, zone di pianificazione, zone destinate alle strutture alberghiere, regolamenti comunali per le abitazioni secondarie, divieti di costruzione per le persone all'estero, inventari degli alberghi di rilevanza sistemica e dei relativi interventi di manutenzione, sussidi per gli alberghi, restrizioni all'utilizzazione delle abitazioni sfruttate a scopi turistici da parte dei relativi proprietari e misure di accompagnamento volte a precisare la LASEc (adeguamenti della legge edilizia, regolamento sulle tasse di soggiorno, introduzione di prassi locali).

sarebbero ascrivibili per lo meno in pari misura anche alla LPT e alle tendenze generali in atto in campo economico e sociale.

Anche tenendo conto dei risultati di cui ai capitoli 7.4.3, 12.1 e 13.3, si può concludere che tale impressione soggettiva di una complessa rete di interazioni sia rafforzata dal fatto che, in alcuni luoghi, è proseguita fino ai nostri giorni un'attività (decescente) di edificazione di abitazioni secondarie legata al boom di autorizzazioni concesse in concomitanza con il lancio e l'approvazione dell'iniziativa popolare. Di conseguenza, gli effetti della LAsSec sull'attività edilizia e il consumo di superfici non hanno causato una «netta cesura» con il passato.

Nella maggior parte dei Comuni sono presenti (frequentemente in posizione centrale) moltissime abitazioni realizzate in virtù del diritto anteriore (50–70 % del numero complessivo di abitazioni) utilizzabili come «riserva occulta» per nuove abitazioni secondarie grazie all'uso abitativo libero disposto dall'articolo 11 capoverso 1 LAsSec. In prospettiva, è prevedibile che un numero via via maggiore di queste abitazioni sarà trasformato in abitazioni secondarie. Nei casi in cui tale cambiamento di destinazione abbia come contropartita la costruzione di nuove abitazioni primarie a margine degli insediamenti, entra in gioco il cosiddetto effetto «ciambella». Poiché, tuttavia, la vendita delle abitazioni primarie realizzate in virtù del diritto anteriore coincide spesso con il trasferimento dei proprietari in un Comune vicino o in un'altra regione, si può presumere che la vendita e il cambiamento di destinazione di tali abitazioni produca effetti complessi a livello territoriale. Entrambi i fenomeni, ovvero sia l'effetto «ciambella» sia il cambiamento di destinazione e la partenza dei proprietari, risultano problematici nell'ottica della dispersione degli insediamenti.

9 Ricorsi

L'analisi relativa ai ricorsi fornisce utili indicazioni sulla loro evoluzione e oggetto. Sono stati esaminati i ricorsi presentati dalla fondazione Helvetia Nostra. Seguono poi alcune avvertenze sull'utilizzo dei ricorsi come rimedio giuridico nel contesto dell'attività di vigilanza dell'ARE. Non è possibile sottoporre ad analisi le opposizioni o i ricorsi privati in quanto questi ultimi non sono oggetto di una registrazione sistematica.

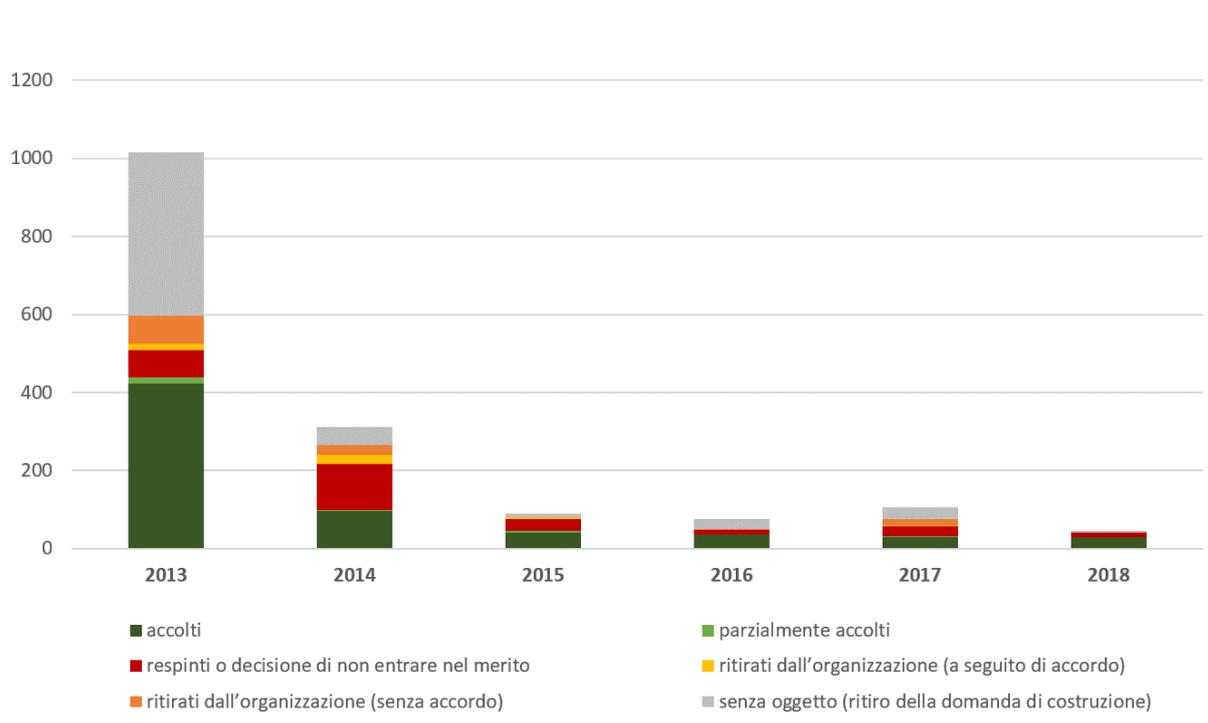
9.1 Ricorsi di Helvetia Nostra

La fondazione Helvetia Nostra, che dispone del diritto di ricorso delle associazioni, è il principale ricorrente per quanto riguarda le tematiche connesse con le abitazioni secondarie. L'analisi dei ricorsi, registrati in maniera sistematica dal 2013, fornisce una panoramica differenziata dell'evoluzione delle attività svolte in relazione ai ricorsi e permette di trarre conclusioni su tali attività nel loro complesso.

Va tuttavia notato che, a livello geografico, l'interesse di Helvetia Nostra si concentra sui Cantoni del Vallese e di Vaud, il che esclude un confronto tra i dati dei vari Cantoni; inoltre, dai risultati delle interviste si evince che le opposizioni o i ricorsi privati presentati sulla base della LAsSec sono aumentati negli anni, diversamente dai ricorsi di Helvetia Nostra, che mostrano un andamento nettamente in calo (cfr. fig. 6).

La maggioranza dei ricorsi presentati, soprattutto se dinanzi al Tribunale federale, è stata accolta. Un'altra parte consistente è divenuta invece priva di oggetto, ad esempio in seguito al ritiro della domanda di costruzione.

Figura 6: Evoluzione dei ricorsi di Helvetia Nostra



(Fonte: UFAM, rappresentazione propria)

Come risulta evidente dall'evoluzione dei ricorsi, Helvetia Nostra ha generato una serie di precedenti importanti già prima dell'entrata in vigore della LASEC. Tali casi hanno concorso in modo significativo allo sviluppo precoce di una prassi giuridica in merito agli aspetti controversi noti, il che a sua volta si è tradotto in una rapida diminuzione del numero di ricorsi. Nel periodo intercorso tra l'approvazione dell'iniziativa (2012) e l'entrata in vigore della legge (2016), Helvetia Nostra ha dunque apportato un contributo di rilievo all'applicazione delle disposizioni del nuovo articolo costituzionale e alla creazione di un certo grado di certezza del diritto a partire dal 2016. Lo confermano i risultati delle interviste condotte tra i responsabili in materia di esecuzione dei Comuni, secondo cui nel frattempo si sono praticamente azzerate le domande di costruzione per abitazioni secondarie che, di per sé o in virtù della giurisprudenza esistente, non erano autorizzabili. Dalle analisi si evince che le attività di Helvetia Nostra in relazione ai ricorsi sono state condotte in modo mirato e sono fortemente diminuite.

9.2 Vigilanza da parte dell'ARE

L'ARE esercita la sua funzione di vigilanza in vario modo: ogni anno, determina per ciascun Comune la quota di abitazioni secondarie rispetto al totale delle abitazioni. L'Ufficio influisce sulla corretta applicazione del diritto nella valutazione delle domande di costruzione prendendo posizione sui quesiti che gli vengono posti relativamente alla LASEC nell'ambito delle procedure di ricorso in atto dinanzi ai tribunali cantonali oppure dinanzi al Tribunale federale e al Tribunale amministrativo federale. Più volte durante la settimana fornisce inoltre assistenza telefonica o scritta alle autorità preposte alle autorizzazioni edilizie per l'esercizio di tale competenza.

L'ARE presenta esso stesso ricorsi solo in casi del tutto eccezionali. La maggior parte di quelli presentati finora riguardava una violazione delle disposizioni concernenti gli edifici fuori delle zone edificabili in seguito alla trasformazione in abitazioni secondarie di edifici di economia rurale situati al di fuori di tali zone. Soltanto in un caso ha presentato ricorso al Tribunale federale per una questione riguardante prettamente il diritto in materia di abitazioni secondarie,

e nello specifico contro una sentenza del Tribunale cantonale dei Grigioni che aveva indebitamente applicato anche alle attività di demolizione e ricostruzione la possibilità concessa ai sensi dell'articolo 11 LASEc di ampliare la superficie utile principale delle abitazioni realizzate in virtù del diritto anteriore.

10 Giurisprudenza del Tribunale federale e del Tribunale amministrativo federale

A causa del tempo relativamente breve trascorso dall'entrata in vigore della LASEc – poco più di quattro anni – sono numerose le disposizioni per cui non è ancora presente alcun tipo di giurisprudenza, in particolare del Tribunale federale o del Tribunale amministrativo federale. A oggi, molte delle questioni legali su cui le autorità preposte alle autorizzazioni edilizie o privati hanno chiesto un parere giuridico all'ARE non sono cioè state oggetto di alcuna sentenza giudiziaria. I commenti riportati di seguito forniscono una panoramica della giurisprudenza rilevante del Tribunale federale e del Tribunale amministrativo federale.

10.1 Realizzazione illecita di abitazioni primarie

La disposizione, di per sé ovvia e naturale, per cui nei Comuni LASEc possono essere autorizzate nuove abitazioni solamente se vengono utilizzate come abitazione primaria o abitazione equiparata a un'abitazione primaria (art. 7 cpv. 1) ha posto nella pratica una serie di problemi. I ricorrenti si sono opposti a domande di costruzione accusando la committenza di avere presentato la domanda adducendo di voler utilizzare l'abitazione come abitazione primaria premeditando però in realtà di utilizzarla come abitazione secondaria, concederla in locazione o venderla una volta terminata la costruzione. Il Tribunale federale ha dovuto confrontarsi a più riprese con situazioni di questo tipo.

Nelle sentenze sulla problematica degli abusi il Tribunale federale ha supposto che l'articolo 14 LASEc – secondo cui, dopo un certo periodo di tempo e a determinate condizioni, è possibile sospendere le limitazioni d'uso – potrebbe offrire uno spiraglio per eludere il divieto di costruire nuove abitazioni secondarie. Nel breve arco di tempo trascorso dall'entrata in vigore della LASEc, l'ARE non ha tuttavia avuto modo di osservare casi di questo genere. Le decisioni di sospensione, di cui deve ricevere notifica, si possono contare sulle dita di una mano. Ovviamente, non si può escludere la possibilità che il proprietario che intende compiere un abuso ometta di presentare la domanda di sospensione della limitazione d'uso, evitando così di richiamare l'attenzione delle autorità sul fatto che l'abitazione non viene utilizzata conformemente alla condizione posta. Oltre a essere vincolata al rispetto di condizioni rigorose, infatti, la sospensione può essere concessa solo per una durata determinata: alla sua scadenza un'abitazione non sfruttata commercialmente non potrà più avere lo statuto di abitazione secondaria.

Anche in una sentenza riguardante la costruzione di tre abitazioni a Verbier (DTF 1C_874/2013 del 4 aprile 2014) il Tribunale federale non ha ravvisato indizi di un potenziale abuso di diritto. In base al Tribunale, il fatto che il Comune di Bagnes autorizzi la costruzione di molte abitazioni subordinandola alle limitazioni d'uso non consente di presumere un abuso di diritto nel caso concreto. Dall'entrata in vigore della LASEc il Tribunale federale ha tuttavia precisato la sua prassi, giudicando contraria alle finalità della LASEc l'autorizzazione della costruzione di abitazioni qualora vi siano scarse probabilità che possano essere utilizzate come abitazioni primarie (DTF 144 II 49 consid. 2.4 in fine pag. 54 seg.). Qualora le abitazioni primarie vengano realizzate per acquirenti non ancora noti, occorrerebbe pertanto dimostrare in maniera attendibile l'esistenza di una domanda di abitazioni primarie nel segmento di mercato interessato (DTF 144 II 49 consid. 2.3 pag. 53; sentenza 1C_160/2015 del 3 maggio 2016). Nei casi in cui tale domanda risulti palesemente

insufficiente, l'autorizzazione edilizia andrebbe concessa soltanto se sussistono impegni seri e concreti all'acquisto da parte di persone che vi risiederanno tutto l'anno (DTF 144 II 49 consid. 2.4 pag. 54). Lo stesso principio vale anche nel caso in cui la committenza abbia in programma di commercializzare il progetto di costruzione sul mercato delle abitazioni primarie: qualora un'intenzione in tal senso non sia realistica, occorre ipotizzare un tentativo di elusione delle disposizioni di legge. Riguardo alla possibilità di sospensione, viene giudicata irrilevante anche l'obiezione secondo cui è la committenza ad assumersi il rischio finanziario (sentenza 1C_263/2016 del 21 febbraio 2017 consid. 5.3 in fine). Occorre controllare d'ufficio l'eventuale presenza di indizi concreti che facciano apparire irrealistica l'intenzione o l'effettiva possibilità di utilizzare come abitazione primaria l'immobile oggetto del progetto di costruzione. A seconda delle circostanze, tali indizi possono includere la posizione dell'immobile (zona di costruzione, accessibilità durante tutto l'anno, distanza dai posti di lavoro), la progettazione della struttura (nell'ottica di un'utilizzazione durante tutto l'anno), il prezzo e la situazione di vita di chi intende abitarvi (attuale luogo di residenza e di lavoro, progetti di trasferimento). Se i futuri occupanti dell'abitazione non sono noti, il criterio principale è rappresentato dalla domanda di abitazioni primarie esistente nello stesso settore (DTF 144 II 49 consid. 2.2 pag. 53; 142 II 206 consid. 3.2 pag. 214).

In relazione alla costruzione di un nuovo edificio residenziale e commerciale nella località di Feutersoey, il Tribunale federale ha stabilito la totale assenza di accertamenti effettuati dal Comune in merito al criterio principale, vale a dire la domanda di abitazioni primarie a Gsteig. Secondo il Tribunale, il riferimento al lieve aumento della popolazione negli anni precedenti non è un motivo di per sé sufficiente se non è nota l'entità dell'offerta di abitazioni primarie nel Comune. A tal fine è necessario conoscere la quota di abitazioni vuote presenti nel Comune nonché il numero di abitazioni primarie che sono state autorizzate o realizzate negli ultimi tempi (1C_592/2017, sentenza del 15 giugno 2018).

Il Tribunale federale è giunto alle stesse conclusioni nel caso di uno chalet con sei appartamenti (monocali e bilocali) nel Comune di Gryon, ritenendo che l'elevata quota di abitazioni secondarie vuote, realizzate in virtù del diritto anteriore, potesse servire anche per coprire il fabbisogno effettivo di abitazioni primarie nel Comune. Per il Tribunale, le dimensioni ridotte delle abitazioni, la mancanza di informazioni sul prezzo e la posizione (a 2 km dal centro della località, a 1200 m sul livello del mare, proprio accanto alle sciovie e alla pista da sci) facevano apparire elevato il rischio di un'utilizzazione illecita, ciò almeno fintanto che la committenza non fosse stata in grado di presentare in anticipo persone seriamente interessate all'acquisto in vista di un'utilizzazione come abitazione primaria (DTF 1C_448/2018 del 24 giugno 2019 consid. 3.3 e 3.4). A Ormont-Dessus è stato esaminato il caso di due chalet con otto appartamenti. In questa località, negli ultimi cinque anni erano state realizzate numerose nuove abitazioni primarie senza che ciò incidesse sul numero di residenti locali. Considerando la domanda di nuove abitazioni primarie, il Tribunale ha concluso che al momento non esisteva palesemente alcuna domanda che non potesse essere soddisfatta (DTF 1C_257/2018 del 6 agosto 2019).

10.2 Realizzazione illecita di abitazioni sfruttate a scopi turistici

Il Tribunale federale si è confrontato con la questione del rischio di abusi in riferimento a una domanda di costruzione per due case di vacanza che dovevano costituire la prima tappa della realizzazione del resort di vacanze «Steinbock Resort» a Leis, nei pressi della stazione a valle degli impianti di risalita di Vals e nell'area di Gada. Come si può impedire che, in seguito all'edificazione, le abitazioni secondarie autorizzate per uno sfruttamento a scopi turistici ai sensi della LASEC vengano poi utilizzate come abitazioni secondarie non sfruttate commercialmente? Come si evince dalla genesi dell'articolo 7 LASEC, non è stato ritenuto sufficiente, di per sé, uno sfruttamento commerciale delle abitazioni a opera di un'organizzazione commerciale o di distribuzione. Le abitazioni dovevano anche essere

geograficamente e funzionalmente integrate in una struttura ricettiva organizzata di tipo alberghiero. Il caso in questione non soddisfaceva queste condizioni: si trattava infatti di tipiche case di vacanza situate a grande – oltre 2 chilometri – dall'hotel Steinbock, al quale erano collegate solo dal contratto di gestione. Simili contratti possono tuttavia essere oggetto di risoluzione o disdetta, e controllarne il rispetto è di fatto impossibile per i Comuni. Per esperienza, una volta edificate non sarebbe più stato possibile demolirle (DTF 1C_511/2018 del 3 settembre 2019 consid. 4.3 e 4.4).

10.3 Demolizione e ricostruzione di abitazioni realizzate in virtù del diritto anteriore: opzioni possibili

L'articolo 11 capoverso 2 LASEc disciplina le attività di rinnovo, trasformazione e ricostruzione delle abitazioni realizzate in virtù del diritto anteriore, specificando che le possibilità descritte sono consentite soltanto nei limiti della superficie utile principale preesistente. Si tratta di una norma speciale esplicita, destinata alla ricostruzione di questa tipologia di abitazioni. In contrasto con tale norma, il Tribunale cantonale dei Grigioni aveva stabilito che la superficie utile principale preesistente potesse essere superata anche nel contesto di una demolizione con successiva ricostruzione ai sensi dell'articolo 11 capoverso 3 LASEc. Il Tribunale federale ha accolto il ricorso dell'ARE contro tale sentenza e revocato l'autorizzazione a costruire ribadendo che l'articolo 11 capoverso 3 LASEc fa riferimento all'ampliamento edilizio delle abitazioni realizzate in virtù del diritto anteriore. Lo scopo della disposizione è permettere l'adeguamento di queste abitazioni alle esigenze odierne e, più in generale, renderne possibile la locazione. L'articolo 75b capoverso 1 Cost. non limita unicamente il numero di abitazioni secondarie di un Comune a una quota massima del 20 per cento, ma anche la superficie lorda per piano utilizzata da tali abitazioni. Se, in fase di ricostruzione, un'abitazione realizzata in virtù del diritto anteriore e utilizzata come abitazione secondaria potesse essere ampliata oltre la superficie utile principale preesistente, non solo la percentuale della superficie utilizzata dalle abitazioni secondarie rimarrebbe invariata nel migliore dei casi, ma verrebbe addirittura modificata in senso contrario all'obiettivo costituzionale. Pertanto, l'articolo 11 capoverso 2 LASEc non costituisce in alcun modo la base per autorizzare un ampliamento della superficie utile principale di un'abitazione realizzata in virtù del diritto anteriore oltre i limiti della superficie preesistente nel contesto della ricostruzione (DTF dell'8 maggio 2020, 1C_478/2019, 1C_479/2019).

10.4 Concetto di abitazione

Il concetto di abitazione è oggetto di una procedura di ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo federale. La questione da dirimere è se, e a partire da quando, i Comuni siano tenuti a registrare come abitazioni nel corrispondente inventario i locali situati all'interno di edifici e impianti costruiti in modo duraturo presso orti e campeggi. I Comuni che hanno oltrepassato la soglia del 20 per cento di abitazioni secondarie a causa di questi edifici e impianti puntano a far escludere tali locali dalla definizione di abitazione e ridurre così in maniera significativa la propria quota di abitazioni secondarie. L'argomentazione addotta sono gli scarsi standard igienico-abitativi (altezza del soffitto, ampiezza delle finestre, distanze da altri immobili, isolamento ecc.). Finora i procedimenti condotti al riguardo dinanzi al Tribunale amministrativo federale sono diventati in gran parte privi di oggetto senza che venisse presa una decisione sulla questione di diritto alla base.

Diverso invece è il discorso per gli edifici che vengono utilizzati per scopi agricoli ma che, a causa dell'altitudine, non sono accessibili per tali scopi tutto l'anno, come avviene ad esempio per i maggenghi e i rustici. Il Tribunale amministrativo federale ha sottolineato come l'ARE abbia legittimamente richiesto al Comune di Turtmann-Unterems, che vorrebbe equiparare queste abitazioni ad abitazioni primarie, di classificarle nel REA in una delle categorie di cui

all'articolo 2 capoverso 3 LASEc. Secondo il Tribunale, l'ARE ha avuto ragione a non includere come abitazioni equiparate ad abitazioni primarie nel calcolo della quota di abitazioni secondarie le abitazioni in questione che il Comune non aveva assegnato ad alcuna categoria (consid. 4.3.3, Turtmann-Unterems dell'11 settembre 2020).

10.5 Excursus: le abitazioni destinate a un uso diverso da quello abitativo devono essere computate nel numero totale delle abitazioni?

La pratica dell'ARE di non includere nel numero totale di abitazioni quelle destinate a un uso diverso da quello abitativo (studio di architettura, studio dentistico, ambulatorio per disturbi respiratori ecc.) è stata oggetto di discussioni. Nell'ottica dell'ARE, questa prassi – che di per sé fa tendenzialmente crescere la quota di abitazioni secondarie – si giustifica per i seguenti motivi: le abitazioni di cui all'articolo 2 capoverso 3 lettere a–g LASEc sono effettivamente utilizzate come abitazioni (lett. a, b, c, e, f, g) o potrebbero quanto meno tornare a essere utilizzate come tali in qualsiasi momento (lett. d). Le abitazioni di cui alla lettera h sono invece destinate a un uso lecito diverso da quello abitativo (studio di architettura, studio dentistico ecc.), che impedisce che le abitazioni interessate possano essere effettivamente utilizzate per alloggiarvi. Dal punto di vista dell'ARE, questa circostanza giustifica la prassi di non annoverare nel numero totale delle abitazioni sia le «abitazioni destinate a uno scopo diverso da quello abitativo» (WNART 3030) sia le abitazioni non abitabili (WNART 3030). Finora tuttavia la questione non è mai stata oggetto di ricorsi.

11 Diritto e attuazione: conclusioni

Le analisi relative all'esecuzione e ai ricorsi e la panoramica della giurisprudenza dimostrano che, in relazione ad alcune questioni essenziali, si è già potuta sviluppare in tempi rapidi una prassi giuridica, non da ultimo per effetto delle opposizioni e dei ricorsi di Helvetia Nostra. L'esistenza di questa prassi costituisce una premessa importante per un'applicazione efficace ed efficiente della LASEc a livello comunale. Si è potuto inoltre constatare che le conoscenze e la comprensione in materia di LASEc aumentano di pari passo con il livello di coinvolgimento dei Comuni e che nella maggior parte dei casi l'esecuzione non pone particolari problemi o sfide.

Le difficoltà emergono in due contesti. Il primo è rappresentato dai casi in cui non sussiste (ancora) una giurisprudenza del Tribunale federale e del Tribunale amministrativo federale né una prassi d'esecuzione sufficientemente consolidata, ovvero di norma casi speciali che, oltre a verificarsi raramente, presentano spesso punti di contatto con altre leggi o regolamenti. Il secondo contesto è quello dei Comuni che dispongono di competenze e conoscenze (tuttora) carenti in materia, trovandosi a dirimere simili questioni di rado o per la prima volta. Un altro aspetto che si è reso evidente è l'atteggiamento marcatamente passivo assunto da numerosi Cantoni. Tale passività – favorita dal fatto che le autorizzazioni devono essere notificate solo alla Confederazione (art. 10 OASEc) – caratterizza anche il sistema delle autorità cantonali di vigilanza che, nel migliore dei casi, fungono da interlocutori per i Comuni. Tutto ciò rende più gravoso il compito di alta vigilanza delle autorità federali.

Come è stato possibile evidenziare, le prassi d'esecuzione che si sono consolidate nei primi quattro anni combinano aspetti sia positivi che negativi. Se, da un lato, la stragrande maggioranza delle autorità preposte alle autorizzazioni edilizie applica la legge in maniera soddisfacente, il che consente di dare un giudizio relativamente positivo dell'efficacia della legge, dall'altro lato gli aspetti menzionati sopra (giurisprudenza ancora assente, conoscenze in parte carenti e scarsa vigilanza) indicano che sussistono ancora margini di miglioramento sia a livello di esecuzione sia, e di conseguenza, di efficacia.

Per il DATEC e il DEFR, i risultati delle analisi evidenziano le necessità d'intervento qui di seguito elencate:

- diffusione delle conoscenze e informazione proattiva con particolare attenzione rivolta ai casi speciali e ai Comuni poco interessati o che affrontano tali problematiche per la prima volta;
- chiarimento delle interazioni a livello federale e della ripartizione delle responsabilità tra Confederazione, Cantoni e Comuni, attribuendo particolare rilievo al ruolo che compete all'autorità di vigilanza cantonale;
- precisazione della terminologia rilevante per il settore alberghiero nel contesto della LAFE e della LASEC;
- attività di monitoraggio sul territorio focalizzata sul cambiamento di destinazione in abitazioni secondarie delle abitazioni primarie realizzate in virtù del diritto anteriore.

Parte III Effetti

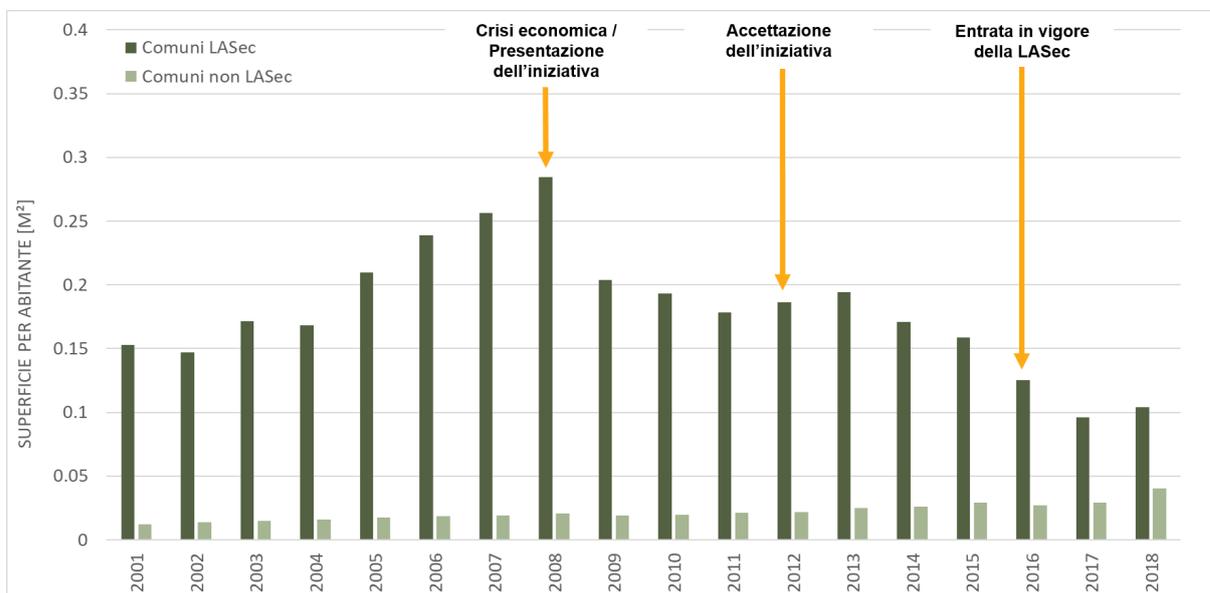
Nella terza parte del presente rapporto vengono riepilogati gli effetti identificati della LAsSec: il capitolo 12 fornisce una panoramica degli effetti della legge in ambito territoriale e paesaggistico, mentre il capitolo 13 si concentra sugli effetti economici e il capitolo 14 riassume i risultati della valutazione del pacchetto di misure del 2013 in materia di politica del turismo. Conclude la serie il capitolo 15, in cui vengono tratte le conclusioni sull'impatto della LAsSec.

12 Territorio e paesaggio

Il presente capitolo descrive gli effetti della LAsSec sul paesaggio, soffermandosi in particolare sul consumo di suolo dovuto all'edificazione di nuove abitazioni secondarie. La questione al centro dell'analisi è stabilire a quanto ammonti la quantità aggiuntiva di suolo utilizzata per le abitazioni secondarie nel periodo che precede l'iniziativa (2001–2006 e 2007–2012) e in quello successivo (a partire dall'entrata in vigore dell'ordinanza sulle abitazioni secondarie, tra il 2013 e il 2018)²⁷. Inoltre, sono stati esaminati gli effetti della LAsSec sul paesaggio e sui siti caratteristici utilizzando una serie di esempi pratici.

12.1 Consumo di superfici nei Comuni LAsSec e non LAsSec

Figura 7: Consumo annuo di superfici dovuto a nuove abitazioni secondarie per abitante nel periodo 2001–2018



Per facilitare la rappresentazione e interpretazione dei dati, il consumo di superfici è stato rapportato al numero di abitanti. I motivi sono due: innanzitutto, i Comuni LAsSec ammontano a 1/5 scarso di tutti i Comuni (373 su 2222, stato: 2018); in secondo luogo, i Comuni non LAsSec, data anche la presenza di un gran numero di città e agglomerati, presentano una popolazione molto più elevata, il che fa sì che in termini assoluti presentino di per sé un'attività di costruzione maggiore rispetto a quella dei Comuni LAsSec. Si può escludere una distorsione dei risultati imputabile all'evoluzione demografica in quanto lo sviluppo (tassi di crescita) dei valori pro capite assoluti e relativi è pressoché identico (fonte: REA, calcoli dell'ARE).

²⁷ I calcoli si basano sulle superfici assolute degli edifici. Poiché non sono stati considerati gli spazi esterni né le superfici occupate da infrastrutture, il consumo di superfici risulta significativamente sottostimato rispetto ai valori reali.

La figura 7 mostra come, dopo una vigorosa crescita durata fino al 2008, la realizzazione di nuove abitazioni secondarie abbia subito una battuta d'arresto nei Comuni LAsSec, presumibilmente per effetto della crisi economica e finanziaria. Il consumo di superfici si è poi stabilizzato o ha registrato un ulteriore lieve calo prima di tornare leggermente a crescere dopo il 2011 e diminuire dal 2013 al 2017. Guardando ai periodi in esame (2007–2012 e 2013–2018), le superfici utilizzate in termini assoluti per la realizzazione di nuove abitazioni secondarie si sono ridotte complessivamente di circa un terzo nei Comuni LAsSec. Nei Comuni non LAsSec, il consumo di superfici per abitante è molto più basso che nei Comuni LAsSec, ma è aumentato negli ultimi anni.

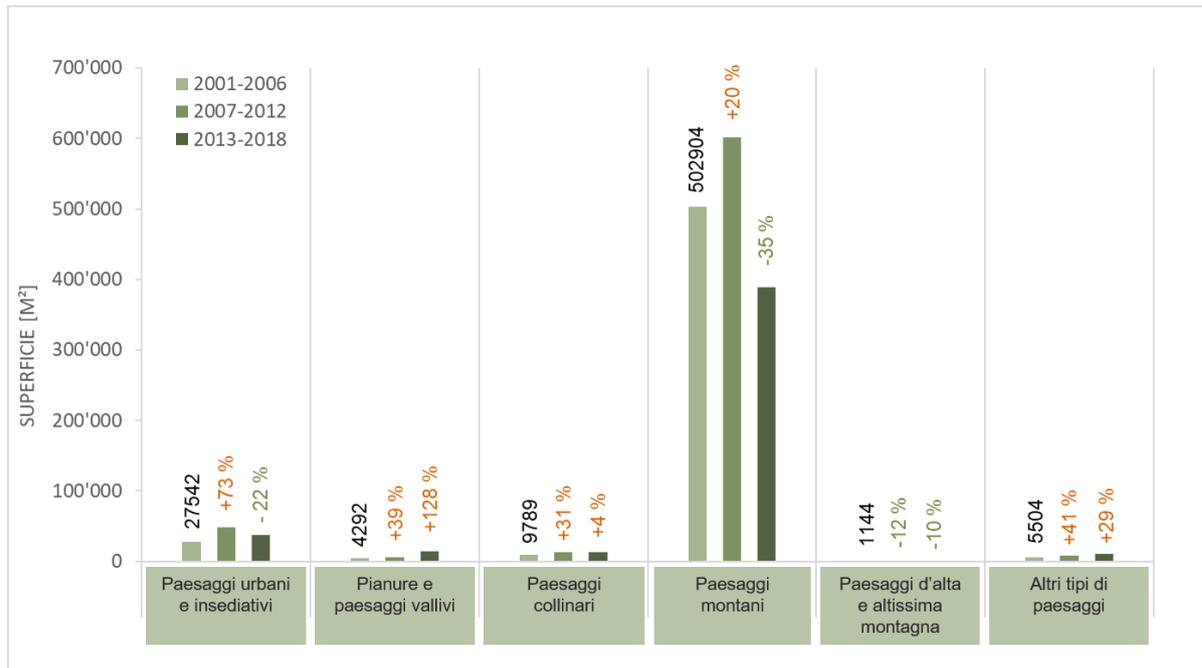
In entrambe le tipologie di Comuni, l'aumento del numero di abitazioni secondarie registrato nel 2018 potrebbe in parte spiegarsi con la costruzione di abitazioni primarie al tempo non ancora occupate. Se ciò sia vero potrà essere stabilito in via definitiva solamente nel corso dei prossimi due-tre anni²⁸.

12.2 Consumo di superfici in base ai tipi di paesaggio

Dalla figura 8, che suddivide in base al tipo di paesaggio le superfici utilizzate per le abitazioni secondarie nei Comuni LAsSec, risulta evidente che tali abitazioni sono situate soprattutto in paesaggi montani ed è in questa tipologia di paesaggio che prima del 2012 si è avuto il principale utilizzo di nuove superfici per la realizzazione di abitazioni secondarie. Dopo il 2012, tuttavia, l'ulteriore consumo di superfici ha registrato un calo particolarmente significativo in questo tipo di paesaggio, riducendosi del 35 per cento, mentre le nuove superfici edificate sono aumentate del 128 per cento nelle pianure e nei paesaggi vallivi.

²⁸ Un'abitazione non occupata viene inclusa nella quota di abitazioni secondarie. I Comuni hanno la possibilità di equiparare alle abitazioni primarie le abitazioni vuote per un massimo di due anni, a condizione che siano offerte in locazione o vendita a prezzi in linea con il mercato e gli standard locali. Non tutti i Comuni però si avvalgono di questa possibilità, il che può tradursi in un aumento della quota di abitazioni secondarie fintanto che le abitazioni interessate non vengono occupate per la prima volta (in qualità di abitazioni primarie).

Figura 8: Consumo di superfici dovuto a nuove abitazioni secondarie nei Comuni LASEC in base ai tipi di paesaggio



I valori percentuali indicano l'andamento rispetto al periodo precedente; la situazione di partenza è il periodo 2001–2006 (fonte: REA, calcoli dell'ARE).

12.3 Consumo di superfici nei Comuni LASEC hotspot, centrali e periferici

Non tutti i Comuni LASEC sono interessati in egual misura dalla costruzione di abitazioni secondarie. Sotto tale aspetto, è possibile classificarli in Comuni LASEC hotspot, centrali e periferici. Nei Comuni «hotspot», l'utilizzazione di suolo imputabile a nuove abitazioni secondarie era elevata già nel periodo 2001–2006 ed è ulteriormente cresciuta solo in misura lieve nel periodo 2007–2012. Al contrario, nei Comuni «centrali» e «periferici», il consumo di superfici ha registrato una crescita massiccia dal periodo 2001–2006 fino al periodo 2007–2012. Nel periodo 2013–2018 si è poi registrata una flessione netta in tutte e tre le tipologie di Comuni. I Comuni più interessati dal fenomeno sono stati i Comuni «centrali» (-39 %), seguiti dai Comuni «hotspot» (-27 %) e da quelli «periferici» (-26 %). Tra i periodi 2007–2012 e 2013–2018, le superfici utilizzate per le abitazioni primarie sono diminuite solo lievemente, mentre nei Comuni «periferici» è stato registrato addirittura un aumento, seppure di entità trascurabile.

Se si rapportano questi valori ai singoli Comuni, risulta evidente che quelli «hotspot» (48 Comuni) destinano ad abitazioni secondarie una quantità di superficie notevolmente superiore rispetto ai Comuni LASEC delle altre due categorie: nel 2018, tale consumo è stato di oltre cinque volte superiore a quello dei Comuni «periferici» (209 Comuni) e all'incirca di due volte e mezzo quello dei Comuni «centrali» (104 Comuni). I problemi associati con un consumo elevato di superfici e, di conseguenza, con un deterioramento della qualità del sito e del paesaggio si pongono dunque principalmente nei Comuni hotspot e in misura leggermente inferiore in quelli centrali, mentre sono meno pronunciati nei Comuni periferici.

Tabella 5: Consumo di superfici dovuto ad abitazioni primarie e secondarie per tipologia di Comuni

| | Abitazioni secondarie | | | Abitazioni primarie | | |
|-------------------|-----------------------|-----------|-----------|---------------------|-----------|-----------|
| | 2001-2006 | 2007-2012 | 2013-2018 | 2001-2006 | 2007-2012 | 2013-2018 |
| Hotspot | 298 007 | + 1 % | - 27 % | 250 016 | + 5% | - 5% |
| Centrali | 177 929 | + 46% | - 39% | 225 998 | + 40% | - 4% |
| Periferici | 75 239 | + 54% | - 26% | 340 253 | + 21% | + 1 % |

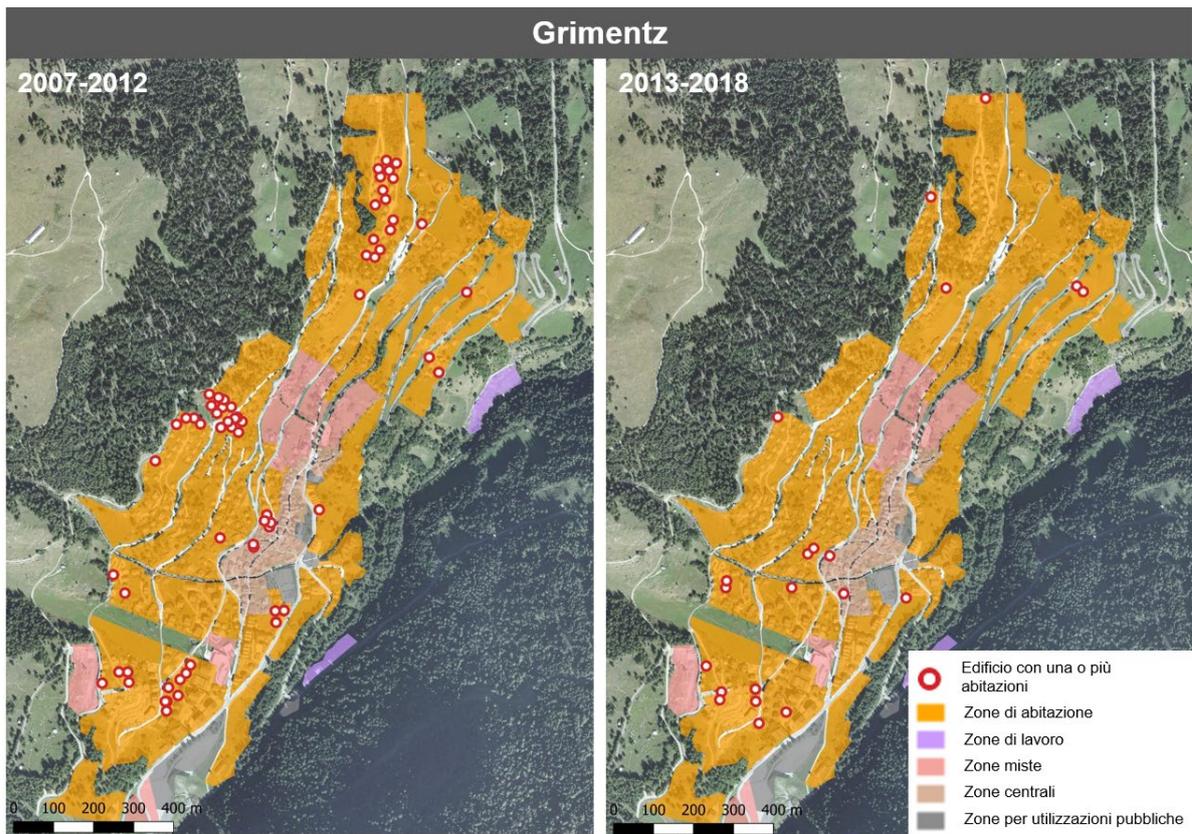
Periodo 2001–2006, incremento in metri quadrati seguito dall'aumento o dalla diminuzione in percentuale (fonte: REA, calcoli propri dell'ARE).

12.4 Effetti sul paesaggio e sui siti caratteristici nei casi oggetto di studio

Un periodo di sei anni (2013–2018) non consente generalmente di rilevare effetti significativi sul paesaggio e sui siti caratteristici, soprattutto se in passato vi è già stata una massiccia edificazione e dispersione degli insediamenti a seguito dell'attività edilizia generale (non dovuta dunque unicamente alla costruzione di abitazioni secondarie). Tuttavia, gli esempi pratici selezionati in concertazione con le altre analisi di approfondimento permettono di desumere alcune prime indicazioni per quanto concerne l'impatto della LASEC (cfr. a titolo di esempio la figura 9):

- le nuove abitazioni secondarie vengono costruite principalmente all'interno delle zone edificabili, sfruttando a tale scopo i vuoti edificatori già presenti nei contesti edificati;
- nel periodo 2013–2018, nessuno dei Comuni esaminati ha visto la creazione di nuovi quartieri di abitazioni secondarie e di grandi insediamenti residenziali come quelli realizzati tipicamente in passato tra gli anni Sessanta e gli anni Novanta.

Figura 9: Andamento della distribuzione delle nuove abitazioni secondarie – Esempio pratico: Comune di Anniviers



La figura mostra a titolo di esempio la distribuzione delle nuove abitazioni secondarie della località di Grimentz, nel Comune LASEC di Anniviers. Negli anni dal 2007 al 2012, le attività di costruzione hanno interessato vaste aree e sono stati creati nuovi quartieri di abitazioni secondarie. Al contrario, i progetti realizzati nel periodo 2013–2018 hanno interessato principalmente terreni liberi da costruzioni in un contesto già edificato (fonte: REA, rappresentazione dell'ARE).

13 Economia

Questo capitolo riassume gli effetti a oggi riconoscibili della LAsSec sull'economia delle regioni alpine²⁹. Nel prosieguo saranno illustrati innanzitutto i risultati delle analisi di approfondimento dedicate ai settori edilizia ed economia immobiliare, turismo, mercato delle abitazioni e finanze pubbliche (cfr. capitoli 13.1–13.4); verranno quindi esposti i risultati ottenuti nell'ambito delle modellizzazioni e dei calcoli basati su scenari incentrati su una serie di variabili macroeconomiche, quali valore aggiunto lordo, occupazione ed entrate fiscali (cfr. cap. 13.5).

13.1 Settore edilizio e immobiliare

Il settore edilizio e immobiliare è il ramo dell'economia più interessato dalla LAsSec nella regione alpina. Gli effetti tangibili esercitati dalla legge sul settore emergono con chiarezza nel sondaggio condotto presso le aziende: tra le aziende dei Comuni LAsSec attive nel settore che hanno preso parte al sondaggio, il 71 per cento ritiene che la legge abbia inciso in misura rilevante o molto rilevante sull'andamento del fatturato (le percentuali sono rispettivamente del 65 % e del 62 % per quanto riguarda l'andamento degli utili e del numero di collaboratori), mentre le aziende del settore che operano nei Comuni non LAsSec giudicano notevolmente più ridotto l'impatto della LAsSec sui propri indici aziendali.

In termini di posizionamento strategico, gli effetti indotti dalla LAsSec risultano problematici soprattutto per il settore edile principale (opere di edilizia), mentre ne risentono in misura inferiore i rami accessori dell'edilizia (opere di finitura, lavori di costruzione e installazione). È inoltre evidente che a vantare gli indici aziendali migliori sono le imprese dell'edilizia e del settore immobiliare che possono contare su dimensioni più grandi, un posizionamento strategico ottimale e un andamento in crescita, mentre le aziende piccole, con un orientamento a livello locale e una forte dipendenza dalla costruzione di abitazioni secondarie sono messe più a dura prova.

L'effetto frenante della LAsSec³⁰ sugli investimenti nella costruzione di abitazioni trova conferma nelle analisi di regressione: in base alle stime, il loro volume medio si è ridotto significativamente negli anni 2013–2017³¹ rispetto al periodo tra il 2006 e il 2013 e la legge sulle abitazioni secondarie è stata uno dei principali fattori responsabili di tale flessione. Oltre a questa, nei Comuni LAsSec hanno però sicuramente pesato anche altre variabili, tra cui ad esempio le limitazioni introdotte nello stesso periodo dalle banche alla concessione di ipoteche e forse la diminuzione della domanda di abitazioni secondarie da parte degli acquirenti esteri per effetto della strategia dell'emersione del denaro non dichiarato e dell'apprezzamento del franco svizzero. Nel complesso, è tutt'altro che semplice quantificare e ponderare l'influenza esercitata singolarmente da tutti questi fattori.

Poiché per la statistica dell'edilizia abitativa sono disponibili dati solo fino al 2018, al momento non è dato conoscere con precisione l'andamento registrato dalle attività edilizie né la relativa evoluzione nel prossimo futuro. La LAsSec ha innescato alcuni effetti di transizione che hanno sostenuto per anni il settore edilizio e immobiliare. Come risulta dalle interviste, le abitazioni autorizzate dopo l'approvazione dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie sono state realizzate fino al 2015 inoltrato. Durante la fase di transizione, infatti, i Comuni hanno rilasciato autorizzazioni edilizie in modo generoso e in tempi rapidi, prolungandone in alcuni casi il periodo di validità. Benché sia probabile che nel frattempo questi effetti di transizione siano in

²⁹ Per quanto riguarda l'arco del Giura, le analisi non hanno identificato effetti significativi indotti dalla LAsSec, ragione per cui le osservazioni esposte nel capitolo si concentreranno sullo spazio alpino.

³⁰ Benché la variabile di interesse sia la LAsSec, le analisi di regressione prendono in considerazione l'anno di entrata in vigore dell'ordinanza di transizione (2013), dato che già questa sembra avere avuto degli effetti sugli investimenti nell'edilizia a partire dal 2013, ancora prima della legge vincolante divenuta effettiva nel 2016.

³¹ I dati relativi al 2018 non sono stati inclusi nella regressione, non essendo ancora disponibili i dati necessari per una variabile esplicativa.

gran parte svaniti, i dati a disposizione in merito alle attività edilizie non consentono ancora di riconoscere l'instaurarsi di un nuovo equilibrio.

Dalle analisi di approfondimento non è emerso alcun segnale secondo cui la LASec avrebbe indotto adeguamenti strutturali radicali nel settore edilizio e immobiliare. Tuttavia, in tale settore sono già identificabili alcuni processi di adattamento strategico: il 34 per cento delle aziende attive nel settore edilizio e immobiliare nei Comuni LASec afferma di avere ricercato nuovi segmenti di mercato a partire dal 2016, il 29 per cento ha fatto il proprio ingresso in nuovi mercati geografici e il 36 per cento ha definito nuovi modelli imprenditoriali. Come risulta dal sondaggio condotto tra le aziende, i nuovi orientamenti strategici adottati nel settore edilizio e immobiliare sono riconducibili almeno in parte alla LASec, anche se il numero esiguo di casi esaminati non consente di effettuare una valutazione significativa al riguardo.

Una reazione osservata tra le aziende è stata lo spostamento geografico dell'area di mercato, con la costituzione puntuale di nuove succursali nel fondovalle o nell'Unterland. Prima della LASec si assisteva talvolta al percorso inverso: erano imprese provenienti da fuori a installarsi nelle destinazioni turistiche, dato che le aziende locali erano sfruttate al massimo delle capacità. Oggigiorno, invece, le imprese esterne tendono a ritirarsi da tali località.

Per quanto riguarda l'adeguamento dei modelli imprenditoriali, nel settore dell'edilizia è in corso in particolare uno spostamento dalle opere di edilizia a quelle del genio civile. La tendenza include inoltre una maggiore offerta di servizi d'ingegneria e consulenza edilizia. Nei comprensori LASec l'economia immobiliare tende a seguire di meno lo sviluppo del settore e a concentrarsi sempre più sulla locazione immobiliare e le attività di gestione, consulenza e amministrazione immobiliare. Allo stato attuale, non è possibile procedere a una valutazione dei processi di adattamento strategico identificati.

13.2 Turismo

Le analisi di approfondimento non hanno portato alla luce alcun effetto della LASec sulla domanda turistica né, in particolare, sulla frequenza dei pernottamenti, di per sé molto più influenzata dall'andamento generale del turismo che dalle disposizioni della LASec.

Queste conclusioni trovano conferma anche nel sondaggio condotto tra le aziende, in cui l'impatto della LASec sul settore alberghiero viene valutato in generale come medio-basso: il 63 per cento delle strutture ricettive intervistate nei Comuni LASec ritiene che il settore non sia affatto interessato dagli effetti della legge o che questi siano esigui o di media entità; il 62 per cento ritiene inoltre che la legge abbia avuto ripercussioni nulle o minime sull'andamento del fatturato (le percentuali sono rispettivamente del 65 % e del 67 % per quanto riguarda l'andamento degli utili e del numero dei collaboratori).

Prima dell'approvazione dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie, gli investimenti nel settore alberghiero erano in parte finanziati anche tramite la costruzione e la vendita di abitazioni secondarie, soprattutto in ragione della scarsa redditività delle strutture ricettive. Con la LASec, questa possibilità viene ora limitata. I dati non consentono tuttavia di ravvisare alcun effetto frenante della LASec sugli investimenti nel settore alberghiero e sulla redditività del settore.

Il sondaggio tra le aziende suggerisce che, dopo l'introduzione della legge, il finanziamento degli investimenti per le strutture ricettive presenti maggiori difficoltà. I risultati delle interviste lasciano inoltre presupporre che la LASec abbia acuito i problemi correlati agli investimenti che interessano ormai da molto tempo il turismo: oltre a porre restrizioni al modello di finanziamento degli impianti alberghieri che si era affermato in precedenza, la LASec fa sì che soprattutto gli alberghi piccoli e poco redditizi rimangano più a lungo sul mercato, in quanto ne limita il possibile cambiamento di destinazione in abitazioni secondarie.

Le analisi relative al finanziamento degli investimenti nel settore alberghiero dimostrano che dal 2016 solo il dieci per cento delle strutture ricettive intervistate nei Comuni LASec ha avviato attività concrete di pianificazione o realizzazione di abitazioni allo scopo di venderle per

finanziare investimenti nella struttura stessa (cfr. art. 8 cpv. 1 LASec). I dati di base del sondaggio non consentono di trarre conclusioni di massima sulla quota annua di investimenti che nel settore alberghiero viene sovvenzionata trasversalmente tramite la costruzione e la vendita di abitazioni.

Dalle analisi concernenti il cambiamento di destinazione delle strutture ricettive in abitazioni risulta che, dal 2016, circa il dieci per cento delle strutture ha avviato misure concrete per pianificare o mettere in atto una simile riconversione³², senza significative differenze tra i Comuni LASec e non LASec.

Dalle analisi risulta altresì che i concetti chiave attinenti al settore alberghiero non sono definiti in maniera chiara e continuano a sollevare alcune questioni fondamentali in sede di esecuzione. I dubbi riguardano essenzialmente le condizioni poste per la sussistenza di una struttura ricettiva organizzata (art. 4 OASec) e il concetto di «superficie utile principale» (art. 8 cpv. 1 e cpv. 4 LASec).

Diversamente da quanto riscontrato per il settore edilizio e immobiliare, nel settore alberghiero non ci sono molti segnali che indichino processi di adattamento strategico in risposta alla LASec. I cambiamenti intervenuti, tra cui ad esempio la riorganizzazione delle organizzazioni turistiche, il rafforzamento del turismo nei mesi estivi e durante tutto l'arco dell'anno e la digitalizzazione dei processi e modelli aziendali, sono ascrivibili prevalentemente a fattori di ordine congiunturale, strutturale e sociale.

Analogamente al settore alberghiero, anche per gli impianti di risalita le ripercussioni della LASec sono state generalmente classificate come esigue nel sondaggio presso le aziende. Per quanto riguarda i processi di adattamento strategico, emerge che dal 2016 ci sono state delle modifiche negli orientamenti strategici degli impianti di risalita interpellati: i nuovi modelli imprenditoriali prevedono di frequente un'integrazione lungo la catena di creazione del valore (integrazione verticale). Tali processi non sono tuttavia visti come una reazione alla LASec, quanto piuttosto a fattori strutturali (come la redditività) e sociali (come le mutate esigenze degli ospiti).

13.3 Mercato delle abitazioni

In seguito all'approvazione dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie, a partire dal 2012 il mercato delle abitazioni nei Comuni LASec ha sperimentato per un breve periodo un vero e proprio boom di autorizzazioni sul lato dell'offerta, nonché un'attività di costruzione inizialmente vivace, poi più rallentata (cfr. cap. 7.4.3). Sul lato della domanda, invece, l'ordinanza sulle abitazioni secondarie entrata in vigore nel 2013 ha creato in un primo momento una situazione di incertezza tra i potenziali acquirenti. Questa circostanza, a cui si sono sommati altri fattori con impatto negativo sulla domanda (tra cui ad esempio l'andamento del tasso di cambio), ha portato temporaneamente a un'eccedenza nell'offerta di abitazioni, con un conseguente aumento anche delle abitazioni vuote. Le analisi di approfondimento indicano che tale eccedenza si è ridotta a partire dal 2016/2017: sul lato dell'offerta la costruzione di nuove abitazioni secondarie ha subito una battuta d'arresto, mentre sul lato della domanda l'entrata in vigore della LASec e le sentenze giudiziarie emanate in materia hanno ridotto le incertezze esistenti.

Si temeva che, per effetto dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie, sempre più abitazioni realizzate in virtù del diritto anteriore e utilizzate da persone del posto venissero vendute come abitazioni secondarie e sottratte di conseguenza al mercato delle abitazioni primarie. Nell'ambito delle analisi di approfondimento non è stato documentato alcun effetto in tal senso, come non è stato di fatto osservato il cosiddetto effetto «ciambella», termine con cui si indica la vendita da parte dei residenti locali della propria abitazione – autorizzata secondo il diritto

³² Ai sensi dell'articolo 8 capoverso 4 LASec, una struttura ricettiva organizzata che esisteva già l'11 marzo 2012 può essere trasformata, fino a un massimo del 50 per cento della superficie utile principale, in abitazioni senza limitazione d'uso secondo l'articolo 7 capoverso 1 LASec.

anteriore – nel centro della località allo scopo di acquistarne una nuova in periferia. Nella stragrande maggioranza dei casi, il cambiamento di destinazione di un’abitazione realizzata in virtù del diritto anteriore è associata a una partenza o a una successione.

Un’altra conseguenza attesa dell’iniziativa sulle abitazioni secondarie era la crescita del tasso di occupazione delle abitazioni secondarie esistenti. Come risulta dal sondaggio condotto presso le aziende, a tale proposito sussiste ancora un potenziale considerevole: solo il 14 per cento delle aziende intervistate ritiene che l’occupazione delle abitazioni secondarie esistenti sia (alquanto) cresciuta. Apparentemente, anche a livello di commercializzazione delle abitazioni secondarie esistenti si potrebbe fare di più: solo il 28 per cento delle aziende intervistate ha dichiarato che la commercializzazione delle abitazioni secondarie esistenti è (alquanto) aumentata.

Gli sviluppi intervenuti sul fronte dell’offerta e della domanda in seguito all’approvazione dell’iniziativa (v. sopra) hanno causato provvisoriamente una lieve flessione dei prezzi degli immobili. I prezzi hanno ricominciato a salire dal 2017 o 2018, il che va interpretato come segnale della riduzione delle sovraccapacità esistenti. Dalle analisi di approfondimento è emerso inoltre che, nei Comuni LASEC hotspot e centrali, la LASEC ha comportato una significativa segmentazione del mercato immobiliare abitativo, con i prezzi delle abitazioni primarie e secondarie che seguono un’evoluzione distinta. Si è venuto di fatto a creare un sovrapprezzo per le abitazioni secondarie: alla diminuzione dei prezzi praticati per le abitazioni primarie si è contrapposto infatti un leggero rialzo di quelli delle case secondarie³³. Le analisi indicano che la limitazione d’uso introdotta dalla LASEC per le abitazioni primarie di nuova costruzione ne riduce l’attrattiva. Va notato che nel complesso il mercato delle abitazioni primarie è fortemente influenzato dalla posizione geografica: le destinazioni turistiche situate nei pressi di aree urbane di pianura continuano a registrare una domanda invariabilmente elevata, mentre la domanda scarseggia nelle destinazioni periferiche.

A circa nove anni dall’approvazione dell’iniziativa sulle abitazioni secondarie, è ancora troppo presto per valutarne l’impatto globale. I tassi di abitazioni non occupate e i prezzi indicano che l’effetto di adattamento non si è ancora concluso e che, benché timidamente, le sovraccapacità sono in fase di riduzione.

13.4 Finanze pubbliche

L’analisi degli effetti della LASEC sulle finanze pubbliche è incentrata sulle entrate fiscali di Cantoni e Comuni. Sotto tale aspetto, ci si potrebbe attendere un impatto non solo sulle imposte relative agli immobili, ma anche e soprattutto sulle imposte sui redditi dei lavoratori e sull’imposta sull’utile delle imprese a seguito della contrazione delle attività economiche a livello regionale.

A causa dei pochi dati a disposizione, le imposte relative agli immobili hanno potuto essere oggetto di analisi solo in determinati Cantoni. Le categorie d’imposta contenenti imposte sugli immobili collegate a specifiche transazioni hanno mostrato temporaneamente una tendenza in calo nei Cantoni di Berna e dei Grigioni dopo il 2013, per poi tornare a salire. Non è dunque possibile esprimere un giudizio definitivo sull’impatto esercitato dalla LASEC. L’analisi dei dati sugli introiti dell’imposta immobiliare (imposte sul patrimonio immobiliare) non mette in luce alcun effetto della legge.

L’analisi del gettito fiscale effettuata per una selezione di Comuni non ha evidenziato alcun legame tra la LASEC e l’ammontare complessivo del gettito fiscale. Per quanto riguarda l’imposta sugli utili da sostanza immobiliare, l’imposta sul trapasso di proprietà e le tasse (tasse per autorizzazioni edilizie, urbanizzazione e allacciamento), è possibile osservare evoluzioni

³³ Questa constatazione coincide con i risultati principali di Hilber, Christian A.L.; Schöni, Olivier: *On the economic impacts of constraining second home investments*, in: *Journal of Urban Economics* 118, 07.2020. Online: <<https://doi.org/10.1016/j.jue.2020.103266>>.

legate alla LAsSec perlomeno in determinati anni. Per effetto della LAsSec, si assiste invece a un effettivo e permanente tracollo per quanto riguarda le imposte speciali, come ad esempio la tassa d'incentivazione in funzione della superficie applicata sulla costruzione di abitazioni secondarie (come ad es. ad Arosa).

13.5 Modellizzazioni e calcoli degli scenari

Quanto esposto finora dimostra che è molto difficile determinare gli effetti della LAsSec basandosi su analisi empiriche. Di conseguenza, per quantificare gli effetti della legge su variabili macroeconomiche quali valore aggiunto lordo, occupazione ed entrate fiscali, nell'ambito delle analisi di approfondimento si è fatto ricorso a modellizzazioni e calcoli basati su scenari. Di seguito sono illustrati i risultati ottenuti. Occorre precisare che tali risultati forniscono soltanto delle stime approssimative, che dipendono tra l'altro in misura preponderante dai presupposti di base e sono pertanto associati a un grado elevato di incertezza.

13.5.1 Modellizzazioni sugli effetti finora esercitati dalla LAsSec

Si utilizzano modellizzazioni per stimare gli effetti esercitati dalla LAsSec negli anni 2013–2018 su variabili economiche quali valore aggiunto lordo, occupazione ed entrate fiscali. Tali effetti sono definiti come la differenza esistente tra gli sviluppi registrati in presenza della legge e uno sviluppo ipotetico in sua assenza (scenario di riferimento). I risultati delle modellizzazioni mostrano un possibile intervallo per il calo degli investimenti nella costruzione di abitazioni potenzialmente imputabile alla LAsSec. Utilizzando come base un modello d'impatto sull'economia regionale, si procede a calcolare in che modo il calo degli investimenti si ripercuote sui valori relativi a valore aggiunto lordo, occupazione ed entrate fiscali nello spazio alpino.

Secondo le modellizzazioni, il calo degli investimenti edili dovuto alla LAsSec negli anni 2013–2018 si aggira nel complesso intorno ai 720–1290 milioni di franchi. Tale calo ha provocato a sua volta cumulativamente una contrazione del valore aggiunto lordo di circa 450-800 milioni di franchi nello spazio alpino, a cui viene associato un calo cumulativo dell'occupazione pari a circa 4100–7300 posti di lavoro a tempo pieno (equivalente a una diminuzione media di 700–1200 posti di lavoro a tempo pieno all'anno). Se si rapportano di volta in volta questi valori al totale registrato nella regione, ne risultano percentuali in un ordine di grandezza dello 0,1 per cento. Per quanto riguarda l'imposta sul reddito e l'imposta sull'utile per le imprese, il calo cumulato si aggira intorno ai 33–59 milioni di franchi. A oggi gli effetti della LAsSec devono pertanto essere giudicati come marginali in un'ottica economica.

Se si prende in considerazione solo il 2018, ovvero l'ultimo anno per cui sono disponibili dati sull'attività edilizia, le differenze rispetto allo scenario di riferimento appaiono più marcate di quanto risulti calcolando la media degli anni 2013–2017. Ciò lascia presumere che gli effetti della LAsSec tendano a farsi sentire con maggiore vigore con il passare degli anni, fenomeno coerente con quanto esposto in precedenza in merito agli effetti di transizione innescati dalla LAsSec, che hanno sostenuto il settore edilizio e immobiliare per anni e che nel frattempo sono probabilmente in gran parte svaniti (cfr. cap. 13.1).

13.5.2 Calcoli degli scenari relativi ai futuri effetti della LAsSec

Non disponendo di dati a sufficienza per fare delle previsioni sui futuri effetti della LAsSec sulle variabili economiche valore aggiunto lordo, occupazione ed entrate fiscali, tali effetti sono stati stimati facendo ricorso a una serie di scenari. Ci si è avvalsi di scenari estremi, ovvero di scenari che partono da premesse nettamente diverse per raffigurare i potenziali effetti esercitati dalla legge in futuro.

Il punto di partenza utilizzato per desumere i vari scenari è l'ipotesi che nello scenario di riferimento (senza LAsSec) sussista una certa domanda per ulteriori abitazioni secondarie. Nello scenario LAsSec, una parte di queste (tradizionali) abitazioni secondarie non può essere più realizzata e abitata. Gli attori hanno diverse opzioni a disposizione per reagire a questa lacuna nell'offerta e soddisfare la domanda esistente. Le possibili reazioni e l'entità dei possibili effetti vengono quindi rappresentate tramite due scenari estremi. In entrambi viene fatta una stima del numero totale di nuove abitazioni realizzate, sulla cui base sono stimati a loro volta gli investimenti edili e i relativi effetti sull'economia regionale e sui pernottamenti nonché le spese nel settore turistico.

Secondo i calcoli degli scenari, rispetto a uno scenario di riferimento senza LAsSec, il valore aggiunto lordo ridotto nello spazio alpino subirà nel 2023 una contrazione compresa tra 160 e 380 milioni di franchi circa, pari allo 0,1–0,3 per cento del valore aggiunto totale della regione. Per quanto riguarda l'occupazione, andranno persi all'incirca 1300–3100 posti di lavoro a tempo pieno, equivalenti allo 0,1–0,4 per cento dell'occupazione totale. Gli introiti dalle imposte sul reddito e sull'utile delle imprese diminuiranno invece di 11–26 milioni di franchi.

14 Pacchetto di misure 2013 in materia di politica del turismo

Nel 2013 l'industria svizzera del turismo si è trovata ad affrontare varie criticità, tra cui l'apprezzamento del franco e l'approvazione dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie. Nell'intento di sostenere il settore in questa fase delicata, la Confederazione ha varato nello stesso anno un pacchetto di misure con il quale puntava a raggiungere in particolare due obiettivi: 1) attenuare gli effetti negativi dell'approvazione dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie e 2) accompagnare e arginare il cambiamento strutturale accelerato nel settore del turismo.

Il pacchetto conteneva prevalentemente misure orientate all'offerta, finalizzate cioè a migliorare l'offerta turistica. Per la loro attuazione sono stati utilizzati strumenti di promozione turistica preesistenti, ovvero la Società svizzera di credito alberghiero (SCA), Innotour e la Nuova politica regionale (NPR). Il pacchetto di misure del 2013 si articolava in due parti, dedicate rispettivamente al perfezionamento della promozione alberghiera (misure connesse alla SCA) e al programma d'impulso 2016–2019 (misure connesse a Innotour e NPR).

Tabella 6: Schema del pacchetto di misure 2013 in materia di politica del turismo

| Pacchetto di misure 2013 in materia di politica del turismo | |
|--|---|
| Parte I | Perfezionamento della promozione alberghiera |
| | 1. Modernizzare le disposizioni esecutive concernenti la promozione del settore alberghiero |
| | 2. Ampliare il margine di manovra finanziaria della SCA |
| | 3. Migliorare il coordinamento tra SCA e NPR |
| Parte II | Programma d'impulso 2016–2019 |
| | 4. Misure NPR 2016–2019 |
| | 5. Misure Innotour 2016–2019 |
| | 6. Perfezionare lo sviluppo e la diffusione delle conoscenze |

La valutazione del pacchetto di misure 2013 in materia di politica del turismo mostra come, con il senno di poi, gli orientamenti contenutistici si siano rivelati fundamentalmente adeguati agli scopi perseguiti. Il mix di misure appare una risposta riuscita alle sfide e alle richieste politiche dell'epoca.

Per raggiungere il primo obiettivo (attenuare gli effetti negativi sul settore alberghiero risultanti dall'approvazione dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie) si è puntato soprattutto sull'ottimizzazione della promozione alberghiera e di meno sul programma d'impulso 2016–2019.

Per il secondo obiettivo (accompagnare e arginare il cambiamento strutturale accelerato in atto nel settore del turismo), che è invece stato affrontato nell'ambito di tutte le misure, nell'immediato sono state rilevanti soprattutto quelle volte a perfezionare la promozione alberghiera: il processo di modernizzazione delle disposizioni esecutive della promozione del settore alberghiero (in particolare la modernizzazione del concetto di alloggio e l'aumento della somma di prestito massima) ha concorso in misura importante ad accompagnare il cambiamento strutturale accelerato in atto nell'industria del turismo. Nel medio-lungo periodo è presumibile che anche le misure associate a Innotour e alla NPR apporteranno un contributo significativo in tal senso.

Occorre inoltre prendere nota degli ottimi risultati ottenuti da Innotour in termini di esecuzione snella e apertura tematica. Nel caso della NPR si è visto che, per quanto il mutuo supplementare abbia consentito di finanziarie un volume di investimenti notevolmente superiore, tale strumento è in generale meno adatto a ottenere effetti d'impulso discernibili nel breve-medio periodo.

Un altro aspetto rivelatosi efficace è stata la decisione di attuare le misure del pacchetto 2013 facendo ricorso a strumenti già esistenti (SCA, Innotour, NPR), senza dunque la necessità di istituire strutture e processi separati. Ciò ha permesso di fare leva su orientamenti e modelli già consolidati. L'attuazione del pacchetto di misure del 2013 ha consentito inoltre di migliorare il coordinamento tra la SCA e la NPR nell'ambito della promozione del settore alberghiero.

L'esaurimento dei mezzi finanziari supplementari concessi a SCA e Innotour si è rivelato opportuno: nel caso della SCA, il mutuo supplementare di 100 milioni di franchi stanziato nel 2011 ma utilizzato solo parzialmente nel 2015 è stato prolungato per altri quattro anni, fino al 2019, e utilizzato in larghissima parte³⁴; per quanto riguarda Innotour, i fondi aumentati di 10 milioni di franchi per il programma d'impulso sono stati completamente esauriti entro la fine del programma. Nella NPR, nell'ambito del programma d'impulso sono stati destinati al finanziamento di progetti turistici 10 milioni di franchi sotto forma di contributi a fondo perduto, a cui si sono aggiunti 57 milioni di franchi sotto forma di mutui a tasso zero con il quale sono stati finanziati ulteriori progetti di infrastrutture turistiche. Nel caso della NPR, ci si è resi conto che le risorse messe a disposizione all'inizio del programma erano state fissate con eccessiva generosità e non è stato possibile impiegarle interamente entro la fine del 2019.

15 Effetti: conclusioni

Le analisi approfondite volte a mettere in luce gli effetti della LASEC sull'economia come pure sul territorio e il paesaggio dimostrano che è ancora troppo presto per fornire una valutazione definitiva in materia. Ciò è dovuto al fatto che i processi di adattamento non si sono ancora conclusi e continuano a farsi sentire alcuni effetti di transizione. Inoltre, poiché l'economia della regione alpina è influenzata da una molteplicità di fattori, risulta estremamente complesso determinare con precisione gli effetti ascrivibili alla legge. Le analisi non hanno riscontrato alcuna prova del fatto che la LASEC abbia posto serie difficoltà sul piano economico.

³⁴ Entro la fine del 2019 sono stati utilizzati 94,5 milioni di franchi.

Quanto alle analisi dedicate agli effetti sul territorio e sul paesaggio, è risultato che il consumo di superfici per la realizzazione di abitazioni secondarie si è ridotto di un terzo circa in tutti i Comuni LAsSec tra i periodi 2007–2012 e 2013–2018. Il fatto che l'iniziativa sulle abitazioni secondarie non sia riuscita ad azzerarne la crescita può trovare una spiegazione nelle eccezioni previste dalla LAsSec, oltre che nella realizzazione diluita negli anni dei progetti di costruzione approvati prima del 2013. Al contrario, lungo tutto il periodo in esame (2001–2008), il consumo di superfici dovuto ad abitazioni secondarie ha evidenziato una tendenza in leggero rialzo in tutti i Comuni non LAsSec, per quanto in tali località la percentuale di terreno utilizzata per tali abitazioni si mantenga comunque ancora su livelli molto moderati. Gli esempi pratici mostrano a titolo esemplificativo come: 1) siano stati sfruttati in misura maggiore i vuoti edificatori nei contesti edificati, 2) siano state utilizzate principalmente superfici situate in zone edificabili e 3) siano state realizzate in misura crescente abitazioni sia primarie che secondarie (mescolanza) soprattutto negli edifici di nuova costruzione. In tal senso, la LAsSec apporta anche un contributo all'attuazione della legge sulla pianificazione del territorio riveduta (LPT; in vigore dal 1° maggio 2014), che punta a promuovere lo sviluppo centripeto degli insediamenti. Soprattutto a causa dei sopraccitati effetti di transizione, a oggi è pressoché impossibile fare affermazioni di carattere generale sugli effetti esercitati dalla LAsSec su paesaggio e siti caratteristici.

Le analisi degli effetti sull'economia dell'arco alpino mostrano che il settore più colpito dalla legge è quello edilizio e immobiliare, a causa del calo degli investimenti nella costruzione di abitazioni che ha seguito l'approvazione dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie. Va osservato che la LAsSec ha innescato alcuni effetti di transizione che hanno sostenuto per anni questo settore. Benché sia probabile che nel frattempo questi effetti di transizione siano in gran parte svaniti, le analisi di approfondimento indicano che a oggi la LAsSec non ha indotto alcun sostanziale adeguamento strutturale nei settori in oggetto.

Un'altra conclusione tratta dalle analisi è che al momento non è (ancora) possibile quantificare a livello empirico gli effetti della legge sulla domanda turistica né, in particolare, sulla frequenza dei pernottamenti. I dati non consentono nemmeno di ravvisare effetti sugli investimenti nel settore alberghiero né sulla relativa redditività.

A partire dal 2012, in seguito all'approvazione dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie, il mercato delle abitazioni ha registrato nel breve periodo un vero e proprio boom di autorizzazioni. Ciò si è tradotto temporaneamente in un'offerta eccessiva di abitazioni, che ha provocato tra l'altro anche un aumento del numero di abitazioni vuote. Le analisi indicano che l'eccedenza di offerta ha iniziato a ridursi dagli anni 2016/2017. Altri effetti, come il cosiddetto effetto «ciambella» (termine con cui si definisce il fenomeno che vede i residenti locali vendere la propria abitazione nel centro del paese, autorizzata secondo la precedente legislazione, per assicurarsi in cambio una nuova costruzione ai margini della località), si riscontrano invece solo raramente, anche se si può presumere che il numero di abitazioni primarie realizzate in virtù del diritto anteriore e successivamente riconvertite in abitazioni secondarie sia destinato ad aumentare in futuro. Un altro aspetto emerso dalle analisi è che la LAsSec ha determinato una significativa segmentazione del mercato immobiliare abitativo in numerosi Comuni dell'arco alpino. Qui i prezzi delle abitazioni primarie e secondarie di nuova costruzione seguono un'evoluzione distinta, con un sovrapprezzo a carico delle abitazioni secondarie: alla diminuzione dei prezzi praticati per le abitazioni primarie si è contrapposto infatti un leggero rialzo di quelli delle case secondarie.

L'analisi del gettito fiscale effettuata presso determinati Cantoni e Comuni non ha evidenziato invece alcun legame tra la LAsSec e l'ammontare complessivo di tale gettito.

Stando alle modellizzazioni relative agli attuali effetti della LAsSec, come pure in base ai calcoli relativi agli scenari futuri, l'impatto economico della legge risulta essere marginale. Si stima, ad esempio, che il calo dei posti di lavoro a tempo pieno registrato nelle Alpi negli anni 2013–

2018 si sia aggirato intorno allo 0,1 per cento dell'occupazione totale, per quanto vada sottolineato che tali stime presentano un grado di incertezza elevato.

Il pacchetto di misure in materia di politica del turismo, approvato dalla Confederazione nel 2013 al duplice scopo di mitigare gli effetti negativi della LAsSec e di accompagnare il cambiamento strutturale accelerato in atto nel settore del turismo, si è dimostrato ampiamente opportuno ed efficace. Le misure sono state attuate in modo efficiente facendo ricorso a strumenti già esistenti (SCA, Innotour e NPR), quindi senza la necessità di istituire strutture e processi separati. Hanno inoltre chiaramente contribuito ad accompagnare e ammortizzare i cambiamenti strutturali accelerati dei settori turistico e alberghiero. L'obiettivo teso ad attenuare gli effetti negativi sul settore alberghiero risultanti dall'approvazione dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie è stato raggiunto in particolare con le misure di ottimizzazione della promozione alberghiera.

Secondo il DATEC e il DEFR, i risultati delle analisi evidenziano le necessità d'intervento qui di seguito elencate:

- precisare i concetti chiave relativi al settore alberghiero, in particolare le condizioni poste per la sussistenza di una struttura ricettiva organizzata e il concetto di «superficie utile principale»;
- predisporre e realizzare un'attività di monitoraggio sugli effetti della LAsSec come base per le future analisi d'impatto.

Parte IV Conclusioni di DATEC e DEFR

Dopo aver riportato i risultati delle analisi di approfondimento nelle parti II e III, la parte IV sarà dedicata alle conclusioni tratte. A tal fine si procederà a esaminare i lavori di approfondimento e a valutare le necessità d'intervento (cfr. cap. 16), per poi raccomandare l'attuazione di una serie di misure (cfr. cap. 17) e definire infine la procedura da seguire (cfr. cap. 18).

16 Esame delle analisi di approfondimento e valutazione delle necessità d'intervento

16.1 Esame dei lavori di approfondimento

16.1.1 Procedimento

Il procedimento scelto per analizzare l'esecuzione e gli effetti della LASEC e valutare il pacchetto di misure 2013 in materia di politica del turismo si è rivelato efficace. La suddivisione dell'analisi d'impatto in più analisi di approfondimento distinte ha permesso infatti di coinvolgere nei lavori vari gruppi di consulenti con differenti competenze specialistiche e metodologiche, il che ha garantito una raccolta sistematica e un'analisi esaustiva di tutte le conoscenze pregresse nonché delle informazioni e dei dati di base disponibili. La collaborazione con i tre mandatarî esterni è stata costruttiva e orientata ai risultati. Grazie alle loro analisi – integrate dai lavori di approfondimento svolti dall'ARE – nell'ambito del presente rapporto il DATEC e il DEFR possono trarre una serie di conclusioni e raccomandare l'adozione di alcune misure orientate al futuro.

Il gruppo d'accompagnamento³⁵, che ha agito da «Sounding Board», ha fornito un contributo decisivo all'analisi d'impatto effettuata. Il suo coinvolgimento tempestivo ha permesso di pilotare le analisi di approfondimento in funzione delle esigenze individuate. Il gruppo è stato inoltre consultato in merito ai risultati provvisori delle analisi, affinché potesse confermarne la plausibilità.

Il DATEC e il DEFR ritengono che il progetto sia stato organizzato e realizzato adottando un approccio mirato che ha dato ottimi risultati, il che è importante anche in vista delle future analisi d'impatto della LASEC. Parimenti efficace è stata la combinazione di metodi qualitativi e quantitativi, mix che si è reso necessario per determinare e valutare gli effetti della legge.

La suddivisione del lavoro in più analisi di approfondimento, la ripartizione della competenza tra l'ARE e la SECO e la complessità della tematica stessa, unite alla molteplicità dei responsabili in materia di esecuzione e delle altre parti coinvolte, hanno richiesto uno sforzo di coordinamento non indifferente, ma ne è valsa la pena, in quanto ha reso possibile un'elevata qualità e comparabilità dei risultati ottenuti nell'ambito delle singole analisi.

16.1.2 Contenuto

La combinazione di metodi d'indagine quantitativi e qualitativi nell'ambito dell'analisi in materia di esecuzione garantisce risultati di ampio respiro e provvisti allo stesso tempo di un notevole grado di dettaglio. Ad esempio, il sondaggio online condotto su vasta scala ha offerto utili indicazioni sui punti critici riguardanti l'applicazione della LASEC. Questi sono stati esaminati nel dettaglio mediante interviste guidate condotte nei Comuni selezionati e con le varie parti

³⁵ Per la composizione del gruppo di accompagnamento si rimanda al capitolo 20.

interessate. Grazie alle conoscenze così acquisite, è stato possibile desumere e mettere in luce nelle raccomandazioni il potenziale esistente per possibili ottimizzazioni a livello di esecuzione. Tuttavia, i risultati si basano principalmente su autovalutazioni dei soggetti interpellati.

Secondo il DATEC e il DEFR, gli effetti identificati appaiono logici e comprensibili, così come logica e comprensibile è l'impossibilità di determinare e di valutare a oggi in maniera esaustiva e inconfutabile numerose interazioni. Uno dei motivi è costituito dal fatto che i dati di base sono insufficienti ovvero avrebbero richiesto un dispendio di lavoro eccessivo per essere resi fruibili.

Il periodo in esame è stato inoltre caratterizzato da processi di adattamento e trascinarsi indipendenti dalla LAsSec. A ciò si aggiunge l'entrata in vigore scaglionata nel tempo della normativa sulle abitazioni secondarie (approvazione dell'iniziativa popolare, entrata in vigore dell'ordinanza sulle abitazioni secondarie, entrata in vigore della legislazione esecutiva ordinaria [LAsSec/OAsSec]). Alcuni degli effetti identificati nell'ambito delle analisi di approfondimento sono riconducibili più all'approvazione dell'iniziativa che non alla LAsSec stessa. Un esempio è il boom di autorizzazioni edilizie concesse nel periodo immediatamente precedente e immediatamente successivo all'approvazione dell'iniziativa e che si è tradotto in un'attività di costruzione posticipata che in alcuni luoghi si è protratta oltre l'entrata in vigore della LAsSec. Sarà pertanto possibile acquisire una prospettiva di lungo termine sugli effetti della legge, ad esempio in termini di investimenti nella costruzione di abitazioni e consumo di superfici, solo quando questi processi di adattamento si saranno esauriti. Poiché tuttavia rimarranno sempre presenti importanti fattori d'influenza indipendenti dalla LAsSec, non sarà mai possibile stabilire un rapporto netto di causa-effetto.

16.2 Valutazione delle necessità d'intervento

I risultati finora ricavati non evidenziano alcuna necessità urgente di modificare la legge. Ciò è dovuto principalmente al fatto che la LAsSec è entrata in vigore soltanto nel 2016, i processi di adattamento sono ancora in corso, determinate potenzialità non sono state ancora sfruttate appieno e non in tutti i mercati si sono già instaurati nuovi equilibri. Un ulteriore aspetto osservato è che non si sono avute difficoltà sostanziali sul piano economico. Per il DEFR non si evidenzia nemmeno la necessità di ulteriori misure né di un nuovo programma d'impulso da parte della Confederazione sul fronte della promozione della piazza economica.

Secondo il DATEC e il DEFR, sussiste tuttavia la chiara necessità di ottimizzare l'esecuzione della legge, migliorare le basi conoscitive in materia e fornire precisazioni sulle nozioni chiave attinenti al settore alberghiero. I due dipartimenti raccomandano pertanto l'implementazione di misure in questo senso (cfr. cap. 17).

Il DATEC e il DEFR hanno in programma di esaminare nuovamente gli effetti della LAsSec e l'eventuale fabbisogno di adeguamenti nel 2025, quando saranno presumibilmente disponibili basi più fondate su cui poggiarsi per valutare gli effetti specifici della LAsSec in determinati ambiti (p. es. cambiamento di destinazione di abitazioni realizzate in virtù del diritto anteriore, con particolare attenzione riservata al cosiddetto effetto «ciambella»; contributo delle abitazioni senza limitazione d'uso al finanziamento degli investimenti nel settore alberghiero; segmentazione del mercato delle abitazioni). In questo frangente sarà anche redatto un rapporto sull'attuazione delle misure.

17 Misure

Nel presente capitolo figurano quattro misure o pacchetti di misure aventi lo scopo di ottimizzare l'esecuzione della LAsSec, migliorare la basi conoscitive in relazione alla legge e precisare i concetti chiave relativi al settore alberghiero³⁶.

Tutte le misure sono descritte adottando lo stesso modello: obiettivo, procedura, effetto previsto, competenza, risorse, termine di attuazione e origine della raccomandazione.

17.1 Misura 1: Gestione delle conoscenze e comunicazione

Diverse raccomandazioni riportate nelle analisi di approfondimento esterne fanno direttamente o indirettamente riferimento al settore d'intervento «Gestione delle conoscenze e comunicazione», definito come pacchetto di misure nel presente rapporto. Tale pacchetto comprende due misure che si integrano a vicenda: «creazione e sviluppo costante di una piattaforma online delle conoscenze» e «creazione di un dialogo istituzionalizzato con le parti interessate». Le singole misure combinano aspetti tratti da differenti raccomandazioni e proposte avanzate nell'ambito dei lavori di approfondimento esterni. L'obiettivo principale del pacchetto di misure «Gestione delle conoscenze e comunicazione» è ottimizzare l'esecuzione della LAsSec riducendo gli oneri che essa comporta, soprattutto a livello comunale.

17.1.1 Misura 1.1: Creazione e sviluppo costante di una piattaforma online delle conoscenze

| | |
|-----------|--|
| Obiettivo | <p>Viene istituita una piattaforma online centrale sulla LAsSec che consente ai responsabili in materia di esecuzione (Comuni, Cantoni e Confederazione) e ad altre parti interessate (associazioni, organismi esecutori ecc.) di accedere facilmente alle informazioni di rilievo e ricevere supporto nell'esecuzione della legge. Oltre a informazioni sulla LAsSec, la piattaforma deve includere ad esempio: informazioni sulla tenuta del Registro federale degli edifici e delle abitazioni (REA) e sulla pubblicazione e verifica dell'inventario delle abitazioni, risposte alle domande sui casi speciali e sulle disposizioni ancora poco applicate della legge, una raccolta di sentenze pionieristiche e aggiornamenti sulle ultime modifiche delle basi legali.</p> <p>Lo scopo della piattaforma è dunque quello di fungere da base per un'attività di comunicazione e informazione indirizzata in maniera specifica ai vari gruppi target. Qualora sia necessario inviare informazioni a determinati Comuni (p. es. ai Comuni nei quali la quota di abitazioni secondarie supererà prevedibilmente la soglia del 20 % entro la fine dell'anno), si potrà fare riferimento in maniera mirata a contenuti esplicativi e di supporto presenti sulla piattaforma.</p> <p>La piattaforma avrà una struttura dinamica e flessibile, in moto da poter essere adattata a eventuali nuove esigenze. Ne consegue che i contenuti non devono essere predisposti nella forma di tradizionali opuscoli informativi e aiuti all'esecuzione, di per sé relativamente statici. La piattaforma deve infine offrire una funzione di ricerca intelligente, affinché i Comuni possano usarla a fini di consultazione.</p> |
| Procedura | La piattaforma delle conoscenze online sarà sviluppata nell'ambito di un processo articolato in più fasi. Nella prima fase saranno definiti i |

³⁶ Nel definire le misure si è tenuto conto delle raccomandazioni contenute nelle analisi di approfondimento esterne.

| | | | | |
|-------------------------------|--|---|---|---|
| | <p>partner di progetto (p. es. SECO/Ufficio federale di statistica) e raccolti i contenuti esistenti, cui verranno aggiunti in una successiva fase altri contenuti, da definire, la cui elaborazione avverrà in collaborazione con esperti (cfr. anche Misura 3: Precisazione dei concetti chiave del settore alberghiero).</p> <p>La piattaforma potrebbe assumere una delle seguenti forme: sito web, raccolta di documenti o enciclopedia online. A tal riguardo, occorre verificare se sia possibile integrare la piattaforma nell'attuale sito dell'ARE oppure se si renda necessaria una soluzione esterna per assicurare la flessibilità auspicata.</p> | | | |
| Effetto previsto | <p>I Comuni possono trovare risposta ai svariati interrogativi che si pongono in sede di esecuzione della LAsSec. Il risultato sono minori oneri d'esecuzione a carico dei Comuni e un'esecuzione più coerente della legge. Inoltre è possibile sensibilizzare i Comuni in merito a varie tematiche (p. es. i vantaggi connessi con la tenuta del registro).</p> | | | |
| Competenza | ARE <input checked="" type="checkbox"/> | SECO <input checked="" type="checkbox"/> | Altri uffici federali <input checked="" type="checkbox"/> | Soggetti esterni <input type="checkbox"/> |
| | <p>L'ufficio responsabile è l'ARE, che funge da host per la piattaforma e provvede a elaborare e, all'occorrenza, aggiornare i contenuti in stretta collaborazione con la SECO. Attraverso scambi con l'Ufficio federale di statistica (UST) ed eventuali altri uffici, come ad esempio l'Ufficio federale di giustizia (UFG) e l'Ufficio federale delle abitazioni (UFAB), viene assicurato un utilizzo ottimale del materiale informativo esistente (p. es. sulla tenuta del registro) allo scopo di evitare potenziali ridondanze.</p> | | | |
| Risorse | <p>La misura sarà finanziata attingendo a fondi già stanziati e implementata con le risorse di personale esistenti.</p> | | | |
| Termine di attuazione | Breve termine (2021/2022) <input checked="" type="checkbox"/> | Medio termine (2023/2024) <input type="checkbox"/> | Lungo termine (dal 2025) <input type="checkbox"/> | |
| | <p>La progettazione della piattaforma e i relativi contenuti dovranno essere sviluppati entro la metà del 2022. L'attivazione è prevista entro la fine del 2022.</p> | | | |
| Origine della raccomandazione | Giurisprudenza e ricorsi <input type="checkbox"/> | Effetti con focus sull'economia <input checked="" type="checkbox"/> | | |
| | Consumo di terreno <input type="checkbox"/> | Effetti con focus sulle aziende <input checked="" type="checkbox"/> | | |
| | Esecuzione <input checked="" type="checkbox"/> | Pacchetto di misure in materia di politica del turismo <input type="checkbox"/> | | |

17.1.2 Misura 1.2: Dialogo istituzionalizzato con le parti interessate

| | |
|-----------|--|
| Obiettivo | <p>Viene istituzionalizzato un dialogo con le parti interessate sulle tematiche inerenti alla LAsSec. I responsabili in materia di esecuzione e le altre parti interessate intrattengono scambi regolari, nell'ambito dei quali discutono dei recenti sviluppi e problemi per definire laddove possibile delle proposte di soluzione. Gli obiettivi principali sono rendere possibile uno scambio di esperienze in merito all'esecuzione della LAsSec e sensibilizzare i responsabili dell'esecuzione e le parti interessate sulla complessità della tematica, con particolare rilievo attribuito ad aspetti quali: le interazioni della LAsSec con lo sviluppo territoriale, paesaggistico e insediativo, l'economia regionale e il turismo</p> |
|-----------|--|

| | | | |
|-------------------------------|--|---|--|
| | nonché le interdipendenze esistenti con altre leggi (LPT, LAFE, legislazione in materia di abitazioni secondarie ecc.). | | |
| Procedura | A intervalli regolari (indicativamente una volta all'anno oppure ogni 18 mesi) ARE e SECO organizzano uno scambio di esperienze su una rosa di argomenti selezionati di concerto con i responsabili in materia di esecuzione e le parti interessate in base alle esperienze nell'applicazione della LASEc e ai risultati delle valutazioni effettuate nell'ambito dell'attività di monitoraggio (cfr. Misura 4: Definizione e svolgimento del monitoraggio dell'esecuzione e degli effetti della LASEc). Il dialogo con le parti interessate viene condotto idealmente in corrispondenza delle valutazioni del monitoraggio, per discutere con spirito critico dei risultati emersi. | | |
| Effetto previsto | Le parti interessate condividono le proprie esperienze e conoscenze, sviluppando così una comprensione approfondita su tutto ciò che riguarda la LASEc. Lo scambio di esperienze e il confronto tra i risultati del monitoraggio consentono di riconoscere per tempo eventuali criticità e nuovi ambiti problematici (cfr. anche art. 3 LASEc in merito ai compiti e alle competenze dei Cantoni) nonché di esaminare possibili soluzioni, buone pratiche e potenziali. | | |
| Competenza | ARE <input checked="" type="checkbox"/> | SECO <input checked="" type="checkbox"/> | Altri uffici federali <input checked="" type="checkbox"/> Soggetti esterni <input checked="" type="checkbox"/> |
| | Verrà costituito un comitato ristretto che, analogamente al gruppo d'accompagnamento (cfr. cap. 20), includerà rappresentanti cantonali e comunali nonché altre parti interessate. A seconda delle tematiche in primo piano, potranno essere coinvolti ulteriori esperti. È ipotizzabile che vengano nominati a livello cantonale e regionale dei Comuni «faro», incaricati di assumere il ruolo di ambasciatori nella rispettiva regione. | | |
| Risorse | Le modifiche necessarie saranno finanziate attingendo ai fondi già stanziati e implementate con le risorse di personale esistenti. | | |
| Termine di attuazione | Breve termine (2021/2022) <input type="checkbox"/> | Medio termine (2023/2024) <input checked="" type="checkbox"/> | Lungo termine (dal 2025) <input type="checkbox"/> |
| | Il primo dialogo con le parti interessate avrà luogo subito dopo la prima valutazione degli esiti del monitoraggio, prevedibilmente a fine 2022 / inizio 2023. | | |
| Origine della raccomandazione | Giurisprudenza e ricorsi <input type="checkbox"/> | Effetti con focus sull'economia <input type="checkbox"/> | |
| | Consumo di terreno <input type="checkbox"/> | Effetti con focus sulle aziende <input checked="" type="checkbox"/> | |
| | Esecuzione <input checked="" type="checkbox"/> | Pacchetto di misure in materia di politica del turismo <input type="checkbox"/> | |

17.2 Misura 2: Precisazione dei compiti e delle competenze dei Cantoni, rafforzamento delle responsabilità in materia di esecuzione

| | | | |
|-------------------------------|--|---|--|
| Obiettivo | Confederazione e Cantoni assumono un ruolo più attivo in qualità di autorità di vigilanza e vengono precisati i rispettivi obblighi e poteri. Si rafforza la funzione di interfaccia tra i Comuni e la Confederazione svolta dai Cantoni. | | |
| Procedura | Tanto la Confederazione quanto i Cantoni sono tenuti a garantire che la legislazione sulle abitazioni secondarie venga applicata correttamente. In collaborazione con i Cantoni, la Confederazione valuta come adempiere questa funzione di vigilanza in maniera complessivamente più efficace. Una possibilità è che la Confederazione informi periodicamente sulle autorizzazioni edilizie che le sono state notificate ai sensi della LASEC e che un Cantone richieda alle autorità preposte alle autorizzazioni edilizie di non notificare le sue autorizzazioni rilasciate ai sensi della LASEC soltanto all'ARE bensì anche all'autorità di vigilanza cantonale. In questo modo, sia la Confederazione che i Cantoni potrebbero beneficiare di una panoramica completa sulle prassi di rilascio delle autorizzazioni in atto nei Comuni e sarebbero così nelle condizioni di fornire loro una migliore consulenza. Un'altra possibilità è quella di introdurre in un campione di Comuni una revisione annuale della qualità di esecuzione della LASEC da parte della Confederazione. | | |
| Effetto previsto | Confederazione e Cantoni svolgono con maggiore efficacia il rispettivo ruolo di autorità di vigilanza. Sia per i Comuni che per la stessa Confederazione ne risulta una maggiore chiarezza e, di conseguenza, una maggiore semplicità di esecuzione. | | |
| Competenza | ARE <input checked="" type="checkbox"/> | SECO <input type="checkbox"/> | Altri uffici federali <input checked="" type="checkbox"/> Soggetti esterni <input checked="" type="checkbox"/> |
| | L'attuazione di questa misura ricade principalmente nella sfera di responsabilità della Confederazione (ARE). Le competenze e le responsabilità che spettano a Confederazione e Cantoni vengono precisate in stretta collaborazione con i Cantoni in cui è presente almeno un Comune con una quota di abitazioni secondarie superiore al 20 per cento. | | |
| Risorse | La misura sarà finanziata attingendo ai fondi già stanziati e implementata con le risorse di personale esistenti. | | |
| Termine di attuazione | Breve termine (2021/2022) <input checked="" type="checkbox"/> | Medio termine (2023/2024) <input type="checkbox"/> | Lungo termine (dal 2025) <input type="checkbox"/> |
| | Le prime basi saranno elaborate entro la fine del 2021, in collaborazione con i Cantoni. I contenuti saranno quindi precisati nel corso del 2022, valutando anche l'eventuale necessità di modifiche dell'OASec. Si punta ad avere una decisione definitiva entro la fine del 2022. | | |
| Origine della raccomandazione | Giurisprudenza e ricorsi <input checked="" type="checkbox"/> | Effetti con focus sull'economia <input type="checkbox"/> | |
| | Consumo di terreno <input type="checkbox"/> | Effetti con focus sulle aziende <input type="checkbox"/> | |
| | Esecuzione <input checked="" type="checkbox"/> | Pacchetto di misure in materia di politica del turismo <input type="checkbox"/> | |

17.3 Misura 3: Precisazione dei concetti chiave del settore alberghiero

| | | | | |
|-----------------------|---|--|---|--|
| Obiettivo | Si provvede a precisare le condizioni poste per la sussistenza di una struttura ricettiva organizzata (art. 4 OASec) e il concetto di «superficie utile principale» (art. 8 cpv. 1 e cpv. 4 LASec). Vengono elaborati dei criteri interpretativi in merito ai pertinenti punti di contatto tra la LASec e la LAFE. | | | |
| Procedura | Le precisazioni in merito alle condizioni per la sussistenza delle strutture ricettive organizzate, come pure la precisazione o standardizzazione dell'utilizzo del termine «superficie utile principale» vengono rese accessibili sulla piattaforma delle conoscenze online (cfr. Misura 1.1: Creazione e sviluppo costante di una piattaforma online delle conoscenze). Sulla piattaforma saranno consultabili anche i criteri interpretativi e le spiegazioni relative ai punti di contatto tra la LASec e la LAFE. | | | |
| Effetto previsto | <p>Un'analisi dei progetti autorizzati e non autorizzati classificati alla voce «struttura ricettiva organizzata» fornirà migliori basi decisionali. L'obiettivo è anche esaminare come tenere debitamente conto delle forme più recenti assunte dalle strutture ricettive, così da non ostacolare il cambiamento strutturale in atto nel settore.</p> <p>Il termine «superficie utile principale» viene utilizzato come parametro per determinare in che misura sia possibile edificare abitazioni senza alcuna limitazione d'uso per finanziare gli investimenti nelle strutture ricettive (art. 8 cpv. 1 LASec) e in che misura possa essere ammesso un cambiamento di destinazione delle strutture ricettive organizzate (art. 8 cpv. 4 LASec). Anche se ai fini della legge il termine è inteso secondo la definizione della norma SIA 416, la sua applicazione nei confronti delle strutture ricettive continua a sollevare interrogativi, con un impiego difforme nel contesto dei due articoli precedenti. Precisare o standardizzare l'uso di questo termine può fare chiarezza al riguardo.</p> <p>Aspetti su cui sussistono dubbi e punti in sospeso in sede di esecuzione sono la nozione di stabilimento ai sensi della LAFE, il concetto di struttura ricettiva organizzata ai sensi della LASec e le disposizioni derogatorie di cui all'articolo 8 LASec (cfr. cap. 7.1). Le questioni elencate verranno analizzate sulla base di criteri interpretativi.</p> | | | |
| Competenza | ARE <input checked="" type="checkbox"/> | SECO <input checked="" type="checkbox"/> | Altri uffici federali <input type="checkbox"/> | Soggetti esterni <input checked="" type="checkbox"/> |
| | ARE e SECO, in collaborazione con altri attori di rilievo, quali ad esempio la Società svizzera di credito alberghiero (SCA) e l'Ufficio federale di giustizia (UFG). | | | |
| Risorse | La misura sarà finanziata attingendo ai fondi già stanziati e implementata con le risorse di personale esistenti. | | | |
| Termine di attuazione | Breve termine (2021/2022) <input checked="" type="checkbox"/> | Medio termine (2023/2024) <input type="checkbox"/> | Lungo termine (dal 2025) <input type="checkbox"/> | |
| | La precisazione dei concetti chiave relativi al settore alberghiero dovrà essere effettuata entro la fine del 2022 nella forma di un opuscolo informativo o di criteri interpretativi. | | | |

| | | |
|-------------------------------|---|---|
| Origine della raccomandazione | Giurisprudenza e ricorsi <input type="checkbox"/> | Effetti con focus sull'economia <input checked="" type="checkbox"/> |
| | Consumo di terreno <input type="checkbox"/> | Effetti con focus sulle aziende <input checked="" type="checkbox"/> |
| | Esecuzione <input checked="" type="checkbox"/> | Pacchetto di misure in materia di politica del turismo <input type="checkbox"/> |

17.4 Misura 4: Definizione e svolgimento del monitoraggio dell'esecuzione e degli effetti della LASEC

| | | | | |
|------------------|--|--|---|--|
| Obiettivo | Viene definito e svolto un monitoraggio dell'esecuzione e degli effetti della LASEC. Tale attività di monitoraggio fornisce una base importante sia per il dialogo istituzionalizzato con le parti interessate (cfr. cap. 17.1.2) sia per le future analisi d'impatto relative alla LASEC. | | | |
| Procedura | <p>Viene definito un piano per monitorare l'esecuzione e gli effetti della LASEC all'interno del quale sono specificati i parametri dell'attività di monitoraggio, tra cui in particolare: obiettivi, contenuto, competenze, frequenza e finanziamento.</p> <p>Fondamentale importanza è attribuita ai contenuti del monitoraggio, ovvero agli indicatori raccolti e sottoposti ad analisi. In base alle analisi d'impatto, esistono numerosi indicatori chiave. Molti di questi non sono al momento tuttavia disponibili oppure il loro rilevamento richiederebbe un elevato dispendio lavorativo. Di interesse sono soprattutto gli indicatori relativi a: esecuzione; sviluppo del consumo di superfici per effetto dell'attività edilizia; offerta, domanda e tasso di occupazione delle abitazioni secondarie o sfruttate a scopi turistici; processi aziendali di adattamento e innovazioni; contributo delle abitazioni senza limitazione d'uso al finanziamento degli investimenti nel settore alberghiero; cambiamento di destinazione delle strutture ricettive, cambiamento di destinazione delle abitazioni realizzate in virtù del diritto anteriore (in particolare effetto «ciambella»); evoluzione dei tassi di abitazioni vuote. Andranno inoltre monitorate in tale contesto le ripercussioni della pandemia di COVID-19. Poiché il rilevamento di alcuni di questi indicatori e dati comporta un onere elevato, occorre ponderare accuratamente il rapporto costi-benefici, rinunciando nel caso consapevolmente a rilevare singoli indicatori.</p> | | | |
| Effetto previsto | Il monitoraggio consentirà di acquisire conoscenze più ampie e approfondite, il che a sua volta renderà possibile fondare su basi più solide la valutazione degli effetti della LASEC, avvalorando o minimizzando il peso di interazioni già identificate oppure identificandone eventualmente di nuove. Occorre tenere a mente tuttavia che i meccanismi di causa-effetto resteranno circoscritti. Il monitoraggio verrà anche utilizzato per trasmettere periodicamente informazioni alle parti interessate (cfr. cap. 17.1.2). | | | |
| Competenza | ARE <input checked="" type="checkbox"/> | SECO <input checked="" type="checkbox"/> | Altri uffici federali <input checked="" type="checkbox"/> | Soggetti esterni <input checked="" type="checkbox"/> |
| | ARE e SECO, in collaborazione con altri uffici federali (p. es. UST) e partner economici (p. es. Federazione svizzera del turismo, FST). | | | |

| | | | |
|-------------------------------|---|---|---|
| Risorse | L'attività di monitoraggio sarà finanziata attingendo a fondi già stanziati e verrà organizzata e condotta con le risorse di personale esistenti. Ciò significa che, a seconda delle risorse disponibili, potrà eventualmente essere necessario rinunciare alla raccolta di singoli indicatori. | | |
| Termine di attuazione | Breve termine (2021/2022) <input checked="" type="checkbox"/> | Medio termine (2023/2024) <input checked="" type="checkbox"/> | Lungo termine (dal 2025) <input type="checkbox"/> |
| | Il piano di monitoraggio sarà sviluppato entro la fine del 2021 e i risultati saranno valutati per la prima volta entro la fine del 2022, poi a cadenza annuale. Il monitoraggio sarà inizialmente limitato a un periodo di quattro anni, vale a dire con termine nel 2025. Nel contesto della prossima analisi d'impatto della LASEC, il piano di monitoraggio sarà sottoposto a esame e, in base all'esito, l'ARE o la SECO deciderà se portare avanti tale attività e se saranno necessarie modifiche. | | |
| Origine della raccomandazione | Giurisprudenza e ricorsi <input type="checkbox"/> | | Effetti con focus sull'economia <input checked="" type="checkbox"/> |
| | Consumo di terreno <input checked="" type="checkbox"/> | | Effetti con focus sulle aziende <input type="checkbox"/> |
| | Esecuzione <input checked="" type="checkbox"/> | | Pacchetto di misure in materia di politica del turismo <input type="checkbox"/> |

18 Seguito dei lavori

Per l'attuazione delle misure di cui al capitolo 17 vengono definite le seguenti tappe.

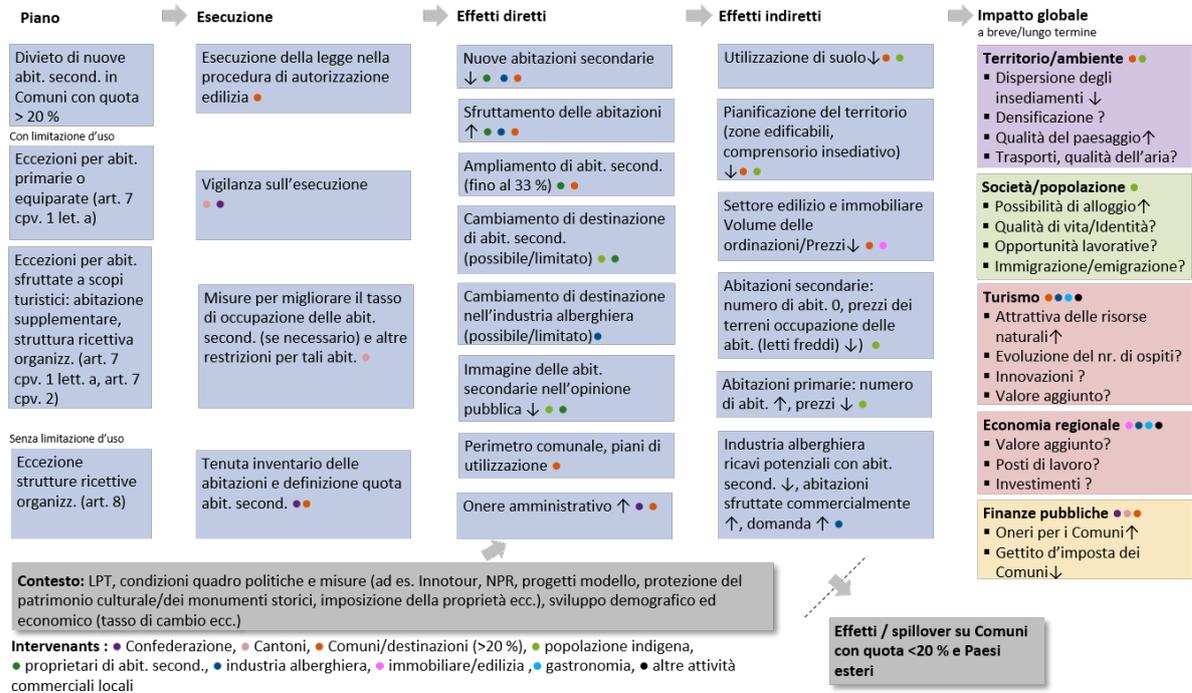
Tabella 7: Seguito dei lavori

| Anno | Tappe per l'attuazione delle misure | | | |
|------|---|--|--|--|
| | Gestione delle conoscenze e comunicazione | Precisazione dei compiti e delle competenze dei Cantoni, rafforzamento delle responsabilità in materia di esecuzione | Precisazione dei concetti chiave del settore alberghiero | Definizione e svolgimento del monitoraggio dell'esecuzione e degli effetti della LASEC |
| 2021 | Viene predisposta la base concettuale per la piattaforma delle conoscenze. | Di concerto con i Cantoni, vengono gettate le prime basi di lavoro. | Vengono svolti lavori preparatori e le consultazioni. | Viene preparato il piano di monitoraggio. |
| 2022 | Viene attivata la piattaforma delle conoscenze. Viene svolto per la prima volta il dialogo istituzionalizzato con le parti interessate. | Sono disponibili le basi relative a eventuali modifiche da apportare alla OASEC. | Le precisazioni relative ai concetti chiave del settore alberghiero sono pronte e accessibili. | Ha luogo la prima valutazione del monitoraggio. |
| 2023 | | Vengono precisati i ruoli spettanti ai Cantoni. | | Ha luogo la seconda valutazione del monitoraggio. |
| 2024 | Il dialogo istituzionalizzato con gli stakeholder viene condotto per la seconda volta. | | | Ha luogo la terza valutazione del monitoraggio. |
| 2025 | Viene svolto per la seconda volta il dialogo istituzionalizzato con le parti interessate. | | | Ha luogo la quarta valutazione del monitoraggio. |
| | È disponibile la seconda analisi d'impatto della LASEC, compresi i rapporti sull'attuazione delle misure, la valutazione del piano di monitoraggio e una proposta per il seguito dei lavori. | | | |

Allegati

19 Studio preliminare del modello d'impatto

Figura 10: Studio preliminare del modello d'impatto



Intervenants: ??? Attori coinvolti

20 Membri del gruppo d'accompagnamento

Tabella 8: Membri del gruppo d'accompagnamento

| Organizzazione |
|--|
| Allianz Zweitwohnungen Schweiz / Alliance Résidences Secondaires Suisse |
| Amt für Wirtschaft / Office de l'économie, Cantone di Berna |
| Ufficio federale di giustizia (UFG) |
| Ufficio federale di statistica (UST) |
| Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) |
| Ufficio federale delle abitazioni (UFAB) |
| Dipartimento dell'economia pubblica e socialità, Cantone dei Grigioni |
| Fondazione Franz Weber/Helvetia Nostra |
| Comune di Zermatt |
| HotellerieSuisse |
| Regierungsstatthalteramt / Préfecture Interlaken-Oberhasli |
| Dienststelle für Wirtschaft, Tourismus und Innovation / Service de l'économie, du tourisme et de l'innovation, Cantone del Vallese |
| Pro Natura |
| Conferenza dei governi dei cantoni alpini |
| Gruppo svizzero per le regioni di montagna |
| Società svizzera di credito alberghiero (SCA) |
| Società svizzera degli impresari costruttori (SSIC) |
| Associazione dei Comuni Svizzeri |
| Fondazione per la protezione del paesaggio |
| Federazione svizzera del turismo (FST) |
| Sviluppo territoriale, Cantone del Ticino |
| Conferenza dei Direttori Cantionali dell'Economia Pubblica (CDEP) |

21 Bibliografia

BAKBASEL: Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative auf die touristische und regionalwirtschaftliche Entwicklung - Ausgangslage, Wirkungszusammenhänge und Szenarioanalysen, Basilea 2013 (in tedesco e francese. Management Summary in italiano: Ripercussioni dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie sullo sviluppo turistico ed economico regionale – Situazione, ricadute e analisi degli scenari).

BHP - Hanser und Partner: Tourismusfinanzierung ohne Zweitwohnungen: Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative auf die Finanzierung von Beherbergungsbetrieben und Tourismusinfrastrukturen, Zurigo 2013 (in tedesco. Management Summary in italiano: Finanziamento del turismo senza abitazioni secondarie – Ripercussioni dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie sul finanziamento di strutture di alloggio e di infrastrutture tecniche).

Bussmann, Werner; Klöti, Ulrich; Knoepfel, Peter: Einführung in die Politikevaluation, Basilea, 1997 (in tedesco).

Der Bundesrat: Bericht über die strukturelle Situation des Schweizer Tourismus und die künftige Tourismusstrategie des Bundesrates, Berna, 2013 (in tedesco).

Ecoplan: Nachhaltigkeitsbeurteilung des Zweitwohnungsgesetzes: auf der Basis des Gesetzesentwurfs gemäss Botschaft des Bundesrates - im Auftrag des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE), Berna, 2014 (in tedesco, riassunto in italiano).

Hilber, Christian A.L.; Schöni, Olivier: On the economic impacts of constraining second home investments, in: Journal of Urban Economics 118, 07.2020, Online: <<https://doi.org/10.1016/j.jue.2020.103266>> (in inglese).

Rütter Soceco: Befragung von Eigentümer/innen von Zweitwohnungen im Kanton Uri, Rüşchlikon, 2017 (in tedesco).

INFRAS: Wirkungsanalyse Zweitwohnungsgesetz Vorstudie - Schlussbericht, Zurigo, 2019 (in tedesco).