

13 febbraio 2024

Piano d'intervento contro la penuria di abitazioni

Tavola rotonda del 13 febbraio 2024

Indice

1.	Prefazione	3
2.	Introduzione.....	4
3.	Analisi della situazione.....	4
4.	Obiettivi e principi del piano d'intervento	5
5.	Misure per area tematica	6
	A. Agevolare lo «sviluppo centripeto» e realizzarlo secondo standard qualitativi elevati	6
	B. Rafforzare e accelerare le procedure	9
	C. Garantire un numero sufficiente di spazi abitativi a prezzi abbordabili e in base al fabbisogno	11
6.	Misure non perseguite al momento	15
7.	Conclusioni e prospettive	16
8.	Organizzazioni partecipanti	17
9.	Glossario	18
10.	Sigle.....	19

1. Prefazione

Come il cibo, il lavoro o l'istruzione, anche l'alloggio è un bisogno fondamentale. Un'offerta adeguata di alloggi contribuisce in modo decisivo a soddisfare questo bisogno fondamentale, e riveste grande importanza anche per lo sviluppo economico e sociale del nostro Paese.

Garantire la disponibilità di un numero sufficiente di alloggi adeguati, a condizioni abbordabili e nella giusta località, è un compito complesso. L'edilizia abitativa è strettamente legata a molte altre politiche. L'azione del governo in questo settore è deliberatamente limitata proprio perché la fornitura di alloggi è organizzata in un'economia di mercato: è compito dell'industria edile e immobiliare fornire alloggi, mentre lo Stato stabilisce le condizioni quadro. Molte competenze spettano ai Cantoni, alle città e ai Comuni.

La complessità del settore abitativo fa sì che nessuno possa risolvere da solo la sfida dell'incombente penuria di abitazioni, e certamente non la Confederazione. La soluzione sta nella stretta collaborazione tra tutte le parti interessate. Considerata la complessità del problema, non esiste un'unica misura in grado di fornire un rimedio. Piuttosto, è necessario un mix equilibrato di misure a tutti i livelli, con il sostegno di tutte le parti interessate.

Questo piano d'intervento presenta appunto un sapiente connubio di misure, lasciando la necessaria flessibilità ai rispettivi partner per attuarlo.

Vorrei ringraziare tutti coloro che hanno collaborato a questo piano d'intervento e augurare a tutti i partner del settore abitativo di realizzarlo con successo. Insieme, ci adopereremo affinché questo bisogno fondamentale possa essere soddisfatto anche in futuro.

Guy Parmelin, consigliere federale
Capo del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR)

2. Introduzione

Da alcuni mesi si stanno moltiplicando i segnali secondo i quali la Svizzera si avvia verso una penuria di abitazioni. La situazione non è ancora drammatica a livello nazionale; il tasso di sfritto dell'1,15 % rilevato per il 2023 è ancora leggermente superiore alla media di lungo periodo. In alcune regioni, tuttavia, in particolare nelle città e nei Comuni turistici, la situazione del mercato immobiliare è già molto tesa. La tensione si sta sviluppando in modo dinamico e interessa sempre più regioni e segmenti di mercato.

Quali sono le conseguenze di questo sviluppo? Innanzitutto, comporta un aumento degli affitti e ciò rende molto difficile trovare alloggi a prezzi abbordabili, soprattutto per le famiglie finanziariamente deboli, ma sempre più anche per le famiglie della classe media. Questo, a sua volta, non solo ha un impatto sulla politica sociale, ma comporta anche un esodo dalle città e distanze di pendolarismo più lunghe, con conseguenze sull'ambiente, sulle risorse e sulle infrastrutture.

In questo contesto, il 12 maggio 2023 il capo del DEFR ha invitato i rappresentanti dei Cantoni, delle città e dei Comuni, nonché dell'industria edile e immobiliare a una tavola rotonda, dalla quale è emerso un ampio consenso sulla necessità di agire.

Un gruppo di lavoro istituito successivamente dalla Confederazione, dai Cantoni, dalle città e dai Comuni ha elaborato un piano d'intervento nel corso dell'estate. La prima versione di questo piano conteneva 21 misure articolate su tre assi:

- A. agevolare lo «sviluppo centripeto» e realizzarlo secondo standard qualitativi elevati;
- B. rafforzare e accelerare le procedure;
- C. garantire spazi abitativi a sufficienza, a prezzi abbordabili e rispondenti al fabbisogno.

Gli organi politici dei Cantoni, delle città e dei Comuni e, in una seconda fase, le altre parti interessate hanno discusso e valutato le misure. Il presente piano d'intervento tiene conto dei riscontri raccolti durante queste consultazioni. Dalle discussioni con le parti interessate è emerso in particolare che l'opzione del «non fare nulla» è risultata la peggiore rispetto alle misure proposte in tutte e tre le aree.

3. Analisi della situazione

Le ragioni di questa incombente penuria di abitazioni sono molteplici. Dal punto di vista della domanda, c'è la forte crescita della popolazione e il crescente fabbisogno di spazio pro capite. Tra il 1980 e il 2020, la superficie totale degli edifici occupati è cresciuta dell'87%, mentre la popolazione è aumentata solo del 37%.¹ A ciò contribuiscono anche le tendenze demografiche e l'individualizzazione della società, che comportano un forte aumento del numero di nuclei familiari. Dal punto di vista dell'offerta, l'aumento del costo dei materiali da costruzione, l'aumento dei tassi d'interesse (che rispetto alla "proprietà" rendono più attraenti gli investimenti alternativi), la penuria di manodopera qualificata e la scarsità di terreni edificabili stanno facendo rallentare l'edilizia residenziale. Anche l'attuazione della legge sulla pianificazione del territorio (in particolare LPT-1) e – nei Comuni turistici - l'attuazione e il funzionamento della legge sulle abitazioni secondarie (LASEC) possono incidere in tal senso.

In particolare, la domanda e l'offerta sul mercato immobiliare si stanno sviluppando in direzioni opposte. La domanda di alloggi rimane elevata, anche a causa dell'immigrazione, che è aumentata nuovamente dal 2022 ed è in gran parte guidata dalla penuria di manodopera qualificata. Dal punto di vista dell'offerta, l'attività edilizia residenziale è in costante calo dal 2018, quando sono stati immessi sul mercato ben 53 000 nuovi appartamenti. Per il 2023 si prevedevano circa 43 000 nuovi

¹ https://nfp73.ch/download/56/230223_SNF_NFP73_PB_Thalmann_DE.pdf?inline=true (consultato il 14 agosto 2023).

appartamenti. Anche le prospettive non sono promettenti. I permessi di costruzione rilasciati per edifici nuovi sono diminuiti di oltre il 30% tra il 2016 e il 2023 e finora non ci sono segnali di un'inversione di tendenza. Servirebbero ca. 50 000 appartamenti all'anno, il che spiega il deficit che si sta creando di 7000-10 000 appartamenti.

Le ragioni del calo dell'attività edilizia e dell'andamento degli affitti sono analizzate nell'ambito del rapporto in adempimento dei due postulati 22.4289 e 22.4290 Müller Damian.

4. Obiettivi e principi del piano d'intervento

Questo piano d'intervento si prefigge di contribuire a un'offerta abitativa sostenibile. Ciò significa creare le condizioni quadro affinché l'offerta possa reagire più rapidamente ai cambiamenti della domanda, affinché, in linea con l'articolo 41 della Costituzione federale, «ognuno possa trovare, per sé stesso e per la sua famiglia, un'abitazione adeguata e a condizioni sopportabili».

Poiché il calo dell'attività edilizia è un fattore chiave dell'incombente penuria di abitazioni, questo piano d'intervento si concentrerà sull'offerta. Gli effetti del mercato sono già visibili sul fronte della domanda, poiché le persone in cerca di un alloggio hanno tendenza a raggrupparsi. Le misure governative per controllare la domanda di alloggi comporterebbero spesso anche drastici interventi sociali ed economici.

Le misure definite nel piano d'intervento mirano quindi ad aumentare l'offerta di alloggi e a creare spazi abitativi di alta qualità, abbordabili e rispondenti al fabbisogno.

Le nuove misure finanziarie sul fronte della domanda (aiuti alle persone) sono state discusse ma non approfondite. Da un lato, infatti, comporterebbero ingenti costi finanziari e amministrativi e, dall'altro, non contribuirebbero ad aumentare l'offerta di alloggi.

L'espansione dell'offerta abitativa deve avvenire nel quadro degli obiettivi politici esistenti. Le misure intendono contribuire allo sviluppo sostenibile, ossia a uno sviluppo residenziale socialmente accettabile, attento al clima e alle risorse, economicamente sostenibile e secondo criteri di elevata cultura architettonica.

Il piano d'intervento si inserisce nel contesto di svariate altre strategie e quadri/obiettivi politici, ad es. la «Strategia per uno sviluppo sostenibile 2030», «l'Obiettivo emissioni nette pari a zero entro il 2050», nonché la «Strategia sulla cultura della costruzione», l'attuazione della LPT-1 o la legge sulle abitazioni secondarie. Anche i risultati della ricerca, come il Programma nazionale di ricerca (PNR) 73 «Economia sostenibile», possono confluire nell'attuazione del piano d'intervento.

Le misure riguardano il settore pubblico e l'industria edile e immobiliare. La creazione di spazi abitativi è un compito preminente del settore privato. Il settore pubblico può influenzare alcune delle condizioni quadro.

Le responsabilità e le competenze della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni nei vari ambiti trattati nel piano d'intervento non sono messe in discussione e rimangono invariate. L'attuazione delle misure contenute nel piano d'intervento è di competenza dei partner interessati.

5. Misure per area tematica

A. Agevolare lo «sviluppo centripeto» e realizzarlo secondo standard qualitativi elevati

La legge sulla pianificazione del territorio (LPT) si prefigge un uso oculato del territorio, allo scopo di evitare un'ulteriore espansione urbana nelle campagne. A tal fine, la legge limita l'espansione degli insediamenti e li indirizza principalmente verso aree già popolate e adeguatamente servite dai trasporti pubblici. Le riserve esistenti di terreni edificabili non sviluppati devono essere utilizzate meglio e la densità d'uso dei terreni già sviluppati deve essere aumentata. All'interno delle zone edificabili deve essere garantita un'offerta abitativa di qualità. Di conseguenza, l'obiettivo dello sviluppo centripeto è quello di raggiungere un'elevata qualità dell'insediamento.

I progetti di densificazione urbana sono impegnativi e richiedono una pianificazione strategica e uno sviluppo prudente, soprattutto a livello comunale. In questo contesto, gli strumenti esistenti devono essere applicati meglio, i loro effetti devono essere analizzati ancora più attentamente e, se necessario, occorre svilupparne di nuovi per facilitare uno sviluppo urbano di alta qualità.

I partecipanti alla tavola rotonda concordano sul fatto che **le seguenti misure sono fondamentalmente sensate. Se ne raccomanda pertanto l'attuazione ai partner responsabili:**

Sostenere i Comuni nell'elaborazione di strategie di sviluppo territoriale			
La pianificazione dello sviluppo territoriale e quindi anche dell'offerta di alloggi è spesso un compito impegnativo per un Comune. La pianificazione deve adattarsi alla situazione specifica e tenere conto di vari aspetti (sostenibilità, pianificazione territoriale, trasporti, sviluppo economico e demografico, adattamento al cambiamento climatico, obiettivi di sviluppo, ecc.).			
Diversi servizi di consulenza coprono già alcuni degli aspetti appena menzionati: la consulenza di EspaceSuisse per gli insediamenti, il programma d'impulso per lo sviluppo centripeto (<i>Impuls Innenentwicklung</i>) della Conferenza tripartita (CT), la consulenza in materia di cultura della costruzione dell'Ufficio federale della cultura (UFC), ecc. Il Cantone di Vaud sostiene finanziariamente i suoi Comuni nello sviluppo di una strategia abitativa (il cosiddetto <i>Objectif logement</i>).			
Misure consigliate		Responsabile	Orizzonte temporale²
A1.1	Verificare se l' <i>impulso per lo sviluppo centripeto</i> può essere portato avanti oltre il 2025 e, se necessario, sviluppato ulteriormente.	CT / DATEC	A breve/medio termine
A1.2	Esaminare il sostegno finanziario ai Comuni per l'elaborazione di strategie di sviluppo territoriale, comprese le strategie abitative.	Cantoni	A medio/lungo termine
A1.3	Coordinare meglio le svariate offerte di consulenza.	EspaceSuisse, SIA / UFC / Altri	A breve/medio termine

² Nel contesto di questo piano d'intervento, per breve termine si intende 1-2 anni, per medio 2-5 anni e per lungo 5-10 anni.

Facilitare la permeabilità e la commistione tra zone di lavoro e zone residenziali.

La legge federale (v. art. 14 LPT) distingue tre tipi di zone: zona edificabile, zona agricola e zona protetta. All'interno di questo quadro, i Cantoni possono prevedere ulteriori zone di utilizzo (ad esempio per il commercio, l'industria, l'uso misto, l'uso residenziale o pubblico).

La separazione tra zone di lavoro e zone residenziali, che in origine serviva anche a proteggere dalle emissioni nocive, oggi è diventata meno importante in molte località perché molte attività commerciali e industriali sono caratterizzate da basse emissioni. È quindi lecito chiedersi se e quanto si possa attenuare la separazione tra zone di lavoro e zone residenziali, nei luoghi adeguati. In questo modo sarebbe più facile convertire p. es. anche uffici e alberghi in appartamenti. Le conseguenze di un tale cambiamento di paradigma, in particolare per il commercio e l'industria, devono essere esaminate attentamente in anticipo. Tali misure dovrebbero quindi essere coordinate nell'ambito di una pianificazione globale, se necessario intercomunale (es. un piano direttore territoriale).

Misure consigliate		Responsabile	Orizzonte temporale
A2.1	Commissionare uno studio sulle potenzialità e sui limiti di una maggiore permeabilità e commistione tra zone di lavoro e zone residenziali; formulare raccomandazioni.	Confederazione / Cantoni / Comuni, città	A breve/medio termine
A2.2	Rivedere e, se necessario, adattare i requisiti dei piani direttori previsti dalle leggi cantonali sulla pianificazione territoriale e sull'edilizia.	Cantoni / DCPA	A medio termine
A2.3	Rivedere e, se necessario, adattare i piani direttori comunali.	Comuni, città	A lungo termine

Aumentare gli indici di utilizzo o ridurre le distanze dal confine dei terreni

La realizzazione dell'auspicato sviluppo centripeto può essere notevolmente favorita se, nell'ambito di una strategia di sviluppo territoriale, fosse possibile costruire un maggior numero di edifici in altezza e in **posizioni idonee** e se si adeguassero le normative attuali sulle distanze dai confini. Se necessario, si potrebbe rinunciare alla definizione di distanze specifiche (o ad altri requisiti come l'obbligo di prevedere posteggi).

La maggiore densità deve essere implementata secondo ampi requisiti di qualità e con modalità sostenibili, nonché con una percentuale minima di alloggi a prezzi abbordabili e/o senza scopo di lucro (cfr. C2.1 e C2.2). Tutto ciò, abbinato agli approcci partecipativi fa aumentare l'accettazione da parte della popolazione.

Misure consigliate		Responsabile	Orizzonte temporale
A3.1	Rivedere e, se necessario, adeguare le norme per le altezze degli edifici, gli indici di utilizzo (es. densità minime) e le distanze dai confini nei piani direttori (es. per le aree in centro). Se necessario, ciò può anche comportare una revisione di leggi e regolamenti di livello superiore.	Cantoni	A medio/lungo termine
A3.2	Rivedere e, se necessario, adattare i regolamenti edilizi e i piani di utilizzazione comunali.	Comuni, città	A medio/lungo termine

Mobilizzazione di terreni edificabili

La legge sulla pianificazione territoriale stabilisce che i Cantoni adottano le misure necessarie nel loro diritto fondiario per la disponibilità di zone edificabili (cfr. articolo 15a LPT). In alcuni casi, tuttavia, i terreni edificabili vengono "tesaurizzati". A volte i proprietari terrieri non cedono i loro terreni edificabili per lo sviluppo perché non hanno i mezzi per farlo, perché stanno speculando sull'aumento dei prezzi dei terreni o perché li stanno utilizzando per altri scopi. Questa misura si prefigge di utilizzare le riserve esistenti di terreni edificabili per uno sviluppo urbano di alta qualità.

Misure consigliate		Responsabile	Orizzonte temporale
A4.1	Effettuare un'analisi dell'impatto dell'attuazione del mandato legale dell'articolo 15a LPT (disponibilità di zone edificabili) nel diritto cantonale e comunale.	ARE / Cantoni / Comuni Città	A breve/medio termine
A4.2	Attuazione coerente delle misure di disponibilità delle zone edificabili.	Comuni, città	A breve/medio termine
A4.3	Esaminare incentivi o disposizioni (ad es. utilizzo minimo) per ottenere un maggiore utilizzo dei lotti sottoutilizzati.	Cantoni / città, Comuni	A breve/medio termine
A4.4	Misure di comunicazione e consulenza per promuovere misure nel settore della disponibilità di zone edificabili (Cantoni←→ Comuni, Comuni→ proprietari di terreni edificabili).	Cantoni / città, Comuni / EspaceSuisse	A breve/medio termine

La seguente misura è stata discussa e **non tutte le organizzazioni la considerano adeguata**:

Servizi di consulenza per i proprietari

I proprietari sono talvolta sopraffatti dalla complessità dei progetti di densificazione. Un servizio di consulenza a bassa soglia potrebbe aiutarli a realizzare questi progetti (anche su piccola scala) in linea con gli obiettivi dello sviluppo sostenibile. Ad esempio con ampliamenti, piani aggiuntivi o la realizzazione di ulteriori unità residenziali in un immobile sottoutilizzato.

Una consulenza edilizia di matrice pubblico-istituzionale nei Comuni fornisce supporto nell'analisi e nello sviluppo della località e del paesaggio, accompagna i progetti edilizi e sostiene l'integrazione spaziale e progettuale dei singoli progetti edilizi.

Possibile misura		Responsabile	Orizzonte temporale
A5	Vagliare un'offerta di consulenza per i proprietari.	Comuni, città/associazioni	A breve/medio termine

B. Rafforzare e accelerare le procedure

I requisiti per le procedure di pianificazione e autorizzazione edilizia sono aumentati negli ultimi anni e in alcuni casi i tempi di elaborazione si sono allungati. Le procedure di pianificazione e autorizzazione in più fasi possono rivelarsi particolarmente lunghe.

Nel corso di una procedura si deve tenere conto di diversi interessi e i ricorsi o i rimedi giuridici possono ritardare ulteriormente il processo. La sfida consiste nel migliorare la qualità delle domande di pianificazione e nel chiarire e accelerare le procedure senza pregiudicare gli interessi materiali. L'interesse pubblico va rafforzato nel quadro dei diritti fondamentali.

I partecipanti alla tavola rotonda concordano sul fatto che le seguenti misure sono **fondamentalmente sensate. Se ne raccomanda pertanto l'attuazione ai partner responsabili:**

Rafforzare la ponderazione degli interessi			
I progetti di edilizia residenziale coinvolgono diversi interessi che devono essere ponderati tra loro. L'obiettivo di questa misura è rafforzare la ponderazione generale degli interessi e valutare se l'interesse di un'adeguata offerta di alloggi debba essere sancito per legge.			
Misure consigliate		Responsabile	Orizzonte temporale
B1.1	Sviluppare un ausilio esecutivo per la realizzazione tempestiva, concreta e corretta di una ponderazione degli interessi, in particolare per i progetti di sviluppo degli insediamenti interni (con il coinvolgimento dell'industria edile).	Dialogo CT / UFAB	A breve/medio termine
B1.2	Verificare se un'adeguata offerta abitativa debba essere sancita dalla legge come un «interesse di utilità pubblica».	ARE	A medio termine

Ridurre i ricorsi palesemente abusivi nelle procedure di pianificazione e autorizzazione edilizia / snellire le procedure di ricorso			
Nelle procedure di pianificazione e autorizzazione, gli interessi individuali possono essere fatti valere più volte, in fasi differenti, il che può talvolta prolungare significativamente le procedure. A volte i ricorsi e i rimedi giuridici hanno il solo scopo di ritardare un progetto (e renderlo più oneroso) senza poter far valere un interesse degno di tutela. Nella sessione autunnale, il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati hanno approvato due postulati (23.3640 Gmür-Schönenberger e 23.3918 Müller Leo), che chiedono al Consiglio federale di esaminare la possibilità di creare una base legale per l'introduzione di un obbligo di assunzione di spese moderate in caso di opposizioni. Le misure proposte non si prefiggono di escludere la protezione legale né le opposizioni giustificate, che spesso portano a un'ottimizzazione del progetto. Tuttavia, si dovrebbe esaminare se e, in caso affermativo, come le opzioni di opposizione e di ricorso esistenti possano essere raggruppate e ridotte senza limitarle in modo sostanziale. Idealmente, ciò contribuirà a garantire che le opposizioni si concentrino sui punti essenziali.			
Misure consigliate		Responsabile	Orizzonte temporale
B2.1	Migliorare le basi e aumentare il livello di conoscenza sulla diffusione e sulla tipologia di opposizioni e sul loro impatto sul processo di autorizzazione dei progetti edilizi.	ARE, UFAB / industria edile	A breve/medio termine
B2.2	Commissionare un parere giuridico per capire come ridurre le opposizioni palesemente abusive senza pregiudicare la protezione legale.	ARE / DCPA	A breve/medio termine

B2.3	Valutare un obbligo di assunzione di spese per evitare opposizioni che rallentano i progetti edili (attuazione dei postulati 23.3640 e 23.3918).	ARE	A breve/medio termine
------	--	-----	-----------------------

Rendere più efficienti le procedure di pianificazione e autorizzazione

Per alcune fasi delle procedure di pianificazione e autorizzazione sono state fissate delle scadenze che, per varie ragioni, non sempre possono essere rispettate. Le parti private coinvolte e le autorità responsabili si impegnano a rispettare le scadenze e a mettere a disposizione risorse sufficienti a questo scopo. Ove necessario, le parti private interessate dovrebbero essere sostenute dalle autorità nella presentazione di una documentazione solida e conforme, contribuendo così a un processo solido e affidabile.

Per ridurre la complessità e i costi del processo di autorizzazione, potrebbe essere utile una procedura di autorizzazione in due fasi. Ciò potrebbe anche ridurre i rischi di pianificazione. Nella prima fase verrebbero esaminati l'utilizzo previsto, l'aspetto architettonico e il suo effetto spaziale, nonché le emissioni nel quartiere. La conformità alle specifiche di utilizzo e agli standard tecnici, energetici e operativi viene ipotizzata e verificata in una seconda fase come condizione per approvare l'edificio. I processi digitali nella pianificazione e nell'approvazione dei progetti edilizi (*Building Information Modelling* BIM, piattaforme digitali, benchmark, standard e data intelligence) possono supportare questo approccio.

Misure consigliate		Responsabile	Orizzonte temporale
B3.1	Valutare l'opportunità di assegnare maggiori risorse agli enti che rilasciano le autorizzazioni e di ampliare la consulenza e le attività di supporto per accompagnare i fautori dei progetti.	Cantoni / Comuni, città	A breve/medio termine
B3.2	Sviluppare un benchmark sulla durata delle procedure di pianificazione e autorizzazione.	DCPA	A breve termine
B3.3	Sviluppare misure di comunicazione che incoraggino i responsabili delle decisioni a sfruttare il margine di manovra nel processo di approvazione e costruzione.	ARE, UFAB / DCPA / SSV, ACS / Associazioni	A breve termine
B3.4	Sviluppare uno schema di permesso di costruzione in due fasi (1. utilizzo e architettura, 2. aspetti tecnici e norme) e digitalizzare fortemente il processo di autorizzazione.	DCPA / Industria edile	A medio termine

C. Garantire un numero sufficiente di spazi abitativi a prezzi abbordabili e in base al fabbisogno

L'incombente penuria di abitazioni si sta già facendo sentire con l'aumento degli affitti. Inoltre, gli affitti in essere stanno aumentando a causa dell'inflazione e dell'aumento del tasso di interesse di riferimento, mentre l'aumento dei prezzi dell'energia fa lievitare i costi abitativi in generale. Soprattutto le famiglie a basso reddito hanno sempre più difficoltà a sostenere il peso crescente di questi costi. Tuttavia, la penuria e l'aumento dei prezzi stanno pesando sempre di più anche sul segmento di prezzo medio.

L'obiettivo è quello di allentare la pressione sui gruppi di popolazione a basso reddito e di contrastare gli effetti di un esodo creando e mantenendo alloggi a prezzi abbordabili. Gli alloggi a prezzi abbordabili contribuiscono anche a far accettare i progetti di densificazione.

I partecipanti alla tavola rotonda concordano sul fatto che le seguenti misure sono **fondamentalmente sensate. Se ne raccomanda pertanto l'attuazione ai partner responsabili:**

Rafforzare la promozione indiretta dell'edilizia abitativa

La promozione da parte della Confederazione della costruzione di alloggi di utilità pubblica (la cosiddetta promozione indiretta) si è dimostrata valida e contribuisce alla creazione e al mantenimento di alloggi a prezzi abbordabili. Gli strumenti esistenti - prestiti erogati dal *Fonds de roulement* e fideiussioni per finanziamenti a lungo termine - devono essere mantenuti e migliorati in modo mirato.

Diversi Cantoni e Comuni dispongono già di misure di promozione a favore della costruzione di alloggi di utilità pubblica (es. aiuti finanziari o la messa a disposizione di terreni con diritti di superficie). Queste misure possono integrare e sostenere la promozione della Confederazione.

Misure consigliate		Responsabile	Orizzonte temporale
C1.1	Rivedere e rielaborare le condizioni di prestito per il <i>Fonds de roulement</i> (nell'ambito del quadro finanziario esistente).	UFAB	A breve termine
C1.2	Preparare un nuovo credito quadro per eventuali impegni (fideiussioni) nella promozione dell'edilizia abitativa (al più tardi dal 2027).	UFAB	A medio termine
C1.3	Analizzare le misure di promozione a complemento della promozione indiretta della Confederazione.	Cantoni / città, Comuni	A medio termine

Prevedere una percentuale minima di alloggi a prezzi abbordabili in caso di utilizzo aggiuntivo.

In caso di aumento dell'indice di utilizzo del terreno e laddove l'edilizia abitativa sia consentita nelle zone commerciali e industriali esistenti, una quota di questo aumento – da definire – deve essere disponibile per alloggi a prezzi abbordabili. Bisogna pertanto sviluppare una definizione condivisa di alloggi a prezzi abbordabili.

Misure consigliate		Responsabile	Orizzonte temporale
C2.1	Valutare e, se necessario, inserire una norma corrispondente nelle leggi cantonali sulla pianificazione territoriale e sull'edilizia.	Cantoni	A breve/medio termine
C2.2	Elaborare uno standard (facoltativo) per la costruzione di alloggi a prezzi abbordabili per gli investitori orientati al profitto (in base alle	UFAB	A breve/medio termine

	definizioni dell'UFAB dei costi di investimento e alla pigione commisurata ai costi effettivi).		
--	---	--	--

Promozione di uno spazio abitativo adeguato all'età (e privo di ostacoli)			
Le tendenze demografiche indicano che la percentuale di ultrasessantacinquenni nella società aumenterà in modo significativo (fino a circa il 25% entro il 2050). In molti luoghi, tuttavia, mancano alloggi adeguati e a prezzi abbordabili per le persone anziane che di conseguenza spesso rimangono in appartamenti troppo grandi, il che contraddice l'uso efficiente dello spazio e a sua volta blocca gli alloggi a prezzi abbordabili che sono altrettanto necessari, ad esempio per le famiglie.			
Misure consigliate		Responsabile	Orizzonte temporale
C3.1	Elaborare un rapporto sugli alloggi adeguati all'età in Svizzera (con raccomandazioni per l'azione e le <i>migliori pratiche</i>).	UFAB, ARE, UFAS	A breve/medio termine
C3.2	Studiare regole e aiuti per pianificare alloggi adeguati all'età a livello comunale.	Cantoni	A medio/lungo termine

Regole per la gestione di spazi abitativi ad uso temporaneo			
In un'epoca caratterizzata dalla sharing economy, spesso gli spazi abitativi vengono utilizzati per periodi temporanei, ad esempio per locazioni a breve termine tramite piattaforme come AirBnB. Tuttavia, questo uso temporaneo potrebbe sottrarre spazi abitativi al mercato immobiliare, sia nelle destinazioni turistiche che nelle aree urbane. Nelle destinazioni turistiche, inoltre, la disponibilità di alloggi temporanei per i dipendenti delle imprese turistiche rappresenta una sfida importante.			
Misure consigliate		Responsabile	Orizzonte temporale
C4.1	Sviluppare un portale d'informazione per la gestione di spazi abitativi ad uso temporaneo.	UFAB / SAB	A breve/medio termine
C4.2	Organizzare uno scambio di esperienze e raccogliere le migliori pratiche in relazione alle normative cantonali e comunali nel settore delle piattaforme di prenotazione.	CDEP / SAB	A breve/medio termine

Sostenere i Comuni delle aree turistiche per mantenere "la prima casa" a prezzi abbordabili.			
Nei Comuni turistici si stanno raccogliendo molte esperienze sulle modalità per garantire alla popolazione locale residenze primarie a prezzi abbordabili. L'obiettivo di questa misura è sostenere lo scambio di esperienze tra le parti interessate e, se necessario, fornire strumenti d'aiuto ai Comuni interessati.			
Misura consigliata		Responsabile	Orizzonte temporale
C5	Creare una piattaforma di scambio per i Comuni interessati e promuovere il networking tra le parti in causa.	ARE	A breve/medio termine

Semplificare le norme e costruire in modo più semplice ed economico			
I costi delle abitazioni sono determinati dai prezzi dei terreni da un lato e dai costi di costruzione dall'altro. Alcuni esempi dimostrano che certi progetti di costruzione sono realizzabili con un budget più modesto senza compromettere la qualità del vivere/abitare. Questa misura si prefigge di analizzare perché il mercato non offre un numero sufficiente di appartamenti abbordabili, con una configurazione semplice (es. per dimensioni o norme di costruzione). In una seconda fase, le conoscenze acquisite saranno utilizzate per promuovere costruzioni o ristrutturazioni semplici e convenienti.			

Se i principi della costruzione/ristrutturazione non sono sufficientemente conosciuti, allora si tratta di renderli noti. Se invece mancano gli incentivi o ci sono addirittura disincentivi che scoraggiano gli investitori dal costruire edifici residenziali a prezzi abbordabili, si dovrebbe studiare come creare incentivi per una costruzione/ristrutturazione semplice e accessibile.

Per esempio, committenti e progettisti dovrebbero poter derogare agli standard comuni, in determinate circostanze, onde costruire in modo più semplice ed economico (cfr. la tipologia di edificio «E» in Germania, «Gebäudetyp E»).

Misure consigliate		Responsabile	Orizzonte temporale
C6.1	Organizzare uno scambio di esperienze tra le autorità e l'industria edile su questioni relative alla costruzione/ristrutturazione più semplice ed economica.	ARE, UFAB / DCPA	A breve/medio termine
C6.2	Esaminare la trasferibilità nella legislazione edilizia svizzera del concetto tedesco di edificio «E» (nel senso di « <i>einfach bauen</i> », di concezione semplice).	ARE / SIA	A breve/medio termine
C6.3	Realizzare uno studio sulle possibilità, gli effetti e gli ostacoli di una costruzione/ristrutturazione semplice ed economica e sui possibili incentivi a tal fine.	ARE, UFAB / SIA	A medio termine
C6.4	Sviluppare una strategia per un'edilizia basata sulla costruzione/ristrutturazione semplice e più economica.	SIA, SSIC, costruzione svizzera	A medio termine

Le seguenti misure sono state discusse, ma **non tutte le organizzazioni le considerano adeguate**:

Introdurre l'obbligo di comunicare l'affitto precedente

Il diritto vigente lascia ai Cantoni la facoltà di decidere se l'affitto dell'inquilino precedente debba essere comunicato al momento della stipula di un contratto di locazione (il "formulario obbligatorio"). Attualmente ne fanno uso i Cantoni di Basilea Città, Ginevra, Friburgo, Lucerna, Neuchâtel, Nidvaldo, Vaud, Zugo e Zurigo. Nella maggior parte dei casi, il prerequisito è che il tasso di alloggi sfitti scenda al di sotto di un certo livello.

Già nel 2015 il Consiglio federale aveva proposto un formulario obbligatorio a livello nazionale, all'epoca respinto dal Parlamento. La mozione 23.4237 Flach chiede che sia obbligatorio indicare l'affitto degli ultimi due anni nel contratto di locazione; il Consiglio federale raccomanda di accogliere la mozione.

Possibile misura		Responsabile	Orizzonte temporale
C7	Valutare un'estensione del formulario obbligatorio (se sono soddisfatte alcune condizioni, come la penuria di abitazioni) a tutta la Svizzera.	Confederazione	A breve/medio termine

Diritto di prelazione per i Comuni a favore della costruzione di alloggi a prezzi abbordabili

L'accesso a immobili idonei è spesso una delle maggiori sfide per le città, i Comuni o i costruttori di alloggi di utilità pubblica nel tentativo di creare più alloggi a prezzi abbordabili. Un diritto di prelazione (senza limiti di prezzo) per i Comuni potrebbe aumentare il loro margine di manovra in termini di politica fondiaria e abitativa.

L'iniziativa parlamentare 23.465 Suter Gabriela chiede un diritto di prelazione a livello federale; un'iniziativa popolare cantonale su questo tema è stata presentata nel Cantone di Zurigo. I Cantoni di Vaud e Ginevra applicano questo strumento.

Possibile misura		Responsabile	Orizzonte temporale
C8	Valutare il diritto di prelazione per i Comuni, onde favorire la costruzione di alloggi a prezzi abbordabili.	Confederazione / Cantoni	A medio/lungo termine

6. Misure non perseguite al momento

Nel corso delle discussioni con i Cantoni, le città e i Comuni, nonché con gli attori del settore privato e altre cerchie interessate, sono state discusse anche ulteriori misure, alcune delle quali tuttavia hanno suscitato notevoli riserve da più parti. Altre non possono essere realizzate al momento per mancanza di risorse finanziarie.

Di conseguenza le seguenti misure non saranno approfondite:

Misura	Motivo
<p>Programma di finanziamento «Qualità dell'ambiente residenziale» In virtù dell'articolo 29a capoverso 1 LPT e dell'articolo 2 capoverso 2 LPrA «In collaborazione con i Cantoni, le città e i Comuni, la Confederazione può promuovere progetti volti a migliorare, nell'interesse di uno sviluppo sostenibile, la qualità abitativa e la coesione sociale nei luoghi destinati all'abitazione».</p> <p>Un programma di finanziamento «Qualità dell'ambiente residenziale» incentiverebbe i progetti di sviluppo centripeto ad attuare anche misure (facoltative) di miglioramento dei luoghi residenziali a beneficio dell'intero quartiere. Questi incentivi potrebbero essere legati a criteri (es. una percentuale minima di alloggi a lungo termine a prezzi abbordabili, procedure qualificate e partecipative, passaggi per la mobilità attiva, creazione di spazi verdi, ecc.)</p>	<p>La situazione finanziaria della Confederazione è tesa.</p> <p>Nessun interesse da parte degli investitori privati.</p>
<p>Creazione di un fondo per l'acquisto di immobili o proprietà da parte dei committenti di alloggi senza scopo di lucro L'accesso a terreni ed edifici adatti è spesso una delle maggiori sfide per chi costruisce alloggi di utilità pubblica e si adopera per svilupparli. L'idea sarebbe di creare un fondo, i cui contributi (<i>à fonds perdu</i> o sotto forma di prestito) servano a facilitare l'acquisto di immobili da parte dei committenti immobiliari di utilità pubblica.</p>	<p>La situazione finanziaria della Confederazione è tesa.</p>
<p>Riattivare i finanziamenti per gli appartamenti in affitto a prezzi abbordabili Ai sensi dell'articolo 10 e segg. LPrA, «la Confederazione promuove l'offerta di abitazioni a pigioni moderate per persone economicamente o socialmente sfavorite, con mutui senza interesse o saggi d'interesse favorevoli». Gli aiuti diretti previsti dalla legge, sospesi dal 2007, verrebbero riattivati.</p>	<p>La situazione finanziaria della Confederazione è tesa.</p>
<p>Riattivare la promozione delle abitazioni di proprietà a prezzi abbordabili Ai sensi dell'articolo 22 e segg. LPrA, «la Confederazione promuove la costruzione, il rinnovo e l'acquisto di abitazioni in proprietà a prezzi moderati, con mutui senza interesse o saggi d'interesse favorevoli». Gli aiuti diretti previsti dalla legge, sospesi dal 2007, verrebbero riattivati.</p>	<p>La situazione finanziaria della Confederazione è tesa.</p>

7. Conclusioni e prospettive

Questo piano d'intervento contiene misure relative a tutte e tre le aree tematiche e tiene quindi conto dei numerosi fattori che possono ostacolare l'attività edilizia residenziale. Le varie misure si prefiggono di facilitare lo sviluppo centripeto puntando a un elevato livello di qualità, a rafforzare e accelerare le procedure e a garantire la creazione di un numero sufficiente di alloggi a prezzi abbordabili e in base al fabbisogno.

Non tutte le misure sono considerate ugualmente idonee da tutti i partecipanti alla tavola rotonda. Per questo motivo, il piano d'intervento distingue tra le misure di cui si raccomanda l'attuazione e quelle che possono essere esaminate o perseguite ulteriormente dalle parti interessate, se necessario. Così facendo, si tiene conto delle riserve espresse a proposito di alcune misure. È stato discusso anche un altro gruppo di misure, ma al momento non è previsto di approfondirlo ulteriormente nell'ambito del presente piano d'intervento. Si tratta di misure che non godono del sostegno della maggioranza e/o che al momento non possono essere attuate per motivi finanziari.

Il piano d'intervento comprende quindi un totale di 35 misure di cui si raccomanda l'attuazione e di 3 misure eventuali. L'attuazione o la revisione delle singole misure è di competenza dei rispettivi partner responsabili e designati del piano d'intervento. L'UFAB effettuerà una volta all'anno, inizialmente fino al 2027, un'indagine sugli enti interessati e la sottoporrà al Consiglio federale insieme a un'analisi del mercato immobiliare. Anche i partner del piano d'intervento saranno informati. In base agli sviluppi del mercato e allo stato di attuazione delle misure, il capo del DEFR deciderà le ulteriori tappe e se indire un nuovo incontro con le organizzazioni coinvolte nel piano d'intervento.

8. Organizzazioni partecipanti

Per la Confederazione:

- Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca DEFR
- Ufficio federale dell'ambiente UFAM
- Ufficio federale dell'energia UFE
- Ufficio federale della cultura UFC
- Ufficio federale delle abitazioni UFAB
- Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE

Per i Cantoni:

- Conferenza dei direttori cantonali dell'economia pubblica CDEP
- Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente DCPA

Per le città e i Comuni:

- Associazione dei Comuni svizzeri ACS
- Gruppo svizzero per le regioni di montagna SAB
- Unione delle città svizzere SSV

Per l'industria edile e residenziale

- Associazione Immobiliare Svizzera AIS
- Casafair
- cooperative d'abitazione svizzera. Federazione dei committenti di immobili d'utilità pubblica
- costruzioni svizzera. Associazione mantello della costruzione
- *Entwicklung Schweiz*
- EspaceSuisse. Associazione per la pianificazione del territorio
- *Fédération romande immobilière FRI*
- *Hauseigentümerversband Schweiz*
- *Interessengemeinschaft privater professioneller Bauherren IPB* (comunità di interessi dei costruttori privati professionisti)
- Società svizzera degli impresari-costruttori SSIC
- Società svizzera degli ingegneri e degli architetti SIA
- SVIT Svizzera
- *Union Suisse des Professionnels de l'Immobilier USPI*
- *Wohnen Schweiz*

Per la società civile:

- Associazione svizzera inquilini (ASI)
- Caritas Svizzera
- Patrimonio svizzero
- Pro Senectute Svizzera
- Procap Svizzera

9. Glossario

- **Penuria di abitazioni:** con un tasso di alloggi vacanti dell'1,5%, si presume che il mercato sia in equilibrio, ossia che l'offerta copra la domanda. Il tasso di sfritto consente alla popolazione di adattare la propria situazione abitativa alle mutate esigenze. Se invece il tasso di sfritto è compreso tra l'1,5 e l'1%, si parla di penuria di abitazioni.
- **Grave penuria di abitazioni:** la situazione è molto tesa in tutta la Svizzera o a livello regionale e per molte persone in cerca di alloggio è molto difficile e costoso trovare un alloggio adeguato. Di solito si tratta di una situazione in cui il tasso di alloggi sfritti è inferiore all'1%.
- **Crisi degli alloggi:** il termine "crisi" si riferisce non solo alla situazione del mercato immobiliare in sé, ma anche agli effetti associati, siano essi sociali o economici. Questi effetti possono essere percepiti come crisi in misura diversa a seconda del gruppo di stakeholder o del quadro sociale di riferimento.
- **Alloggio a prezzi abbordabili:** è considerato tale se ha un prezzo favorevole rispetto ad alloggi simili nel Comune, nel quartiere o nella regione.³
- **Costi abitativi sostenibili:** di norma, si considera "sostenibile" un onere (compresi i costi di riscaldamento e accessori) inferiore a un quarto del reddito familiare (25%). Non lo è più, invece, se pregiudica il soddisfacimento di altri bisogni fondamentali. Questo rischio, in particolare, incombe sul segmento a basso reddito.
- **Alloggi a prezzi abbordabili:** un alloggio è considerato tale se il suo prezzo è accessibile per la maggior parte delle famiglie, cioè in proporzione al loro reddito e al loro patrimonio.
- **Costruzioni di alloggi a costi accessibili:** misure di costruzione (costruzioni nuove e ristrutturazioni) definite in base a un tetto di costi (es. limiti dei costi di investimento). L'obiettivo non è quello di ottenere il progetto più economico possibile, ma di creare spazi abitativi di alta qualità a un costo ragionevole.
- **Pigione commisurata ai costi (effettivi):** questa voce riassume i costi effettivi sostenuti dal proprietario o dal locatore. Secondo l'articolo 8 dell'ordinanza sulla promozione dell'alloggio (OPrA; RS 842.1), i costi immobiliari computabili sono: gli interessi sul capitale investito proprio e mutuato; il canone del diritto di superficie; gli ammortamenti; le spese di manutenzione e i contributi al fondo di rinnovamento; le spese di gestione; il supplemento rischio; gli oneri e le imposte legati all'oggetto..
- **Alloggi di utilità pubblica:** alloggi costruiti secondo i principi della Carta delle cooperative d'abitazione svizzera⁴. I committenti di immobili d'utilità pubblica (cooperative edilizie, fondazioni, associazioni, ecc.) si basano sulla pigione commisurata ai costi (effettivi) e non perseguono scopi di lucro. Offrono quindi alloggi a prezzi abbordabili sul lungo periodo.

³ Questa definizione sottolinea l'aspetto dell'economia di mercato. Una definizione più precisa del termine non viene fornita in questa sede, in quanto fa parte di una misura del presente piano d'intervento e non dovrebbe quindi essere anticipata in questa sede.

⁴ [Charta der gemeinnützigen Wohnbauträger in der Schweiz / Charte des maîtres d'ouvrage d'utilité publique en Suisse \(egw-ccl.ch\)](#) (non disponibile in italiano, consultata il 14 agosto 2023).

- **Abitazioni rispondenti al fabbisogno:** offerta di alloggi orientata agli sviluppi sociali (ad esempio, ai cambiamenti demografici), agli obiettivi politici (in particolare la sostenibilità) e ai contesti specifici del luogo (ad esempio, la scarsità regionale o locale). Le esigenze individuali che contraddicono gli obiettivi dichiarati (in particolare per quanto riguarda la sostenibilità) non soddisfano il fabbisogno.
- **Sviluppo centripeto di qualità:** i lotti non sviluppati o sottoutilizzati nelle zone edificabili dovrebbero essere edificati o utilizzati meglio prima di dichiarare zone edificabili nuovi terreni ai margini dell'insediamento. In questo modo si creano insediamenti compatti di alta qualità che utilizzano poca terra coltivabile⁵. Un'elevata qualità dell'insediamento contribuisce a far accettare la densificazione e lo sviluppo centripeto.

10. Sigle

ACS	Associazione dei Comuni svizzeri
AIS	Associazione Immobiliare Svizzera
ARE	Ufficio federale dello sviluppo territoriale
ASI	Associazione svizzera inquilini
CDEP	Conferenza dei direttori cantonali dell'economia pubblica
costruonesvizzera	Associazione mantello della costruzione
CT	Conferenza tripartita
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DCPA	Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente
DEFER	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
Dialogo CT	Dialogo «Sviluppo centripeto di qualità» della Conferenza tripartita
EspaceSuisse	Associazione per la pianificazione del territorio
<i>FRI</i>	<i>Fédération romande immobilière</i>
IPB	comunità di interessi dei costruttori privati professionisti
LPrA	Legge federale che promuove un'offerta di alloggi a pigioni e prezzi moderati (legge sulla promozione dell'alloggio; RS 842)
LPT	Legge federale sulla pianificazione del territorio (legge sulla pianificazione del territorio; RS 700)
LPT-1	Revisione della legge sulla pianificazione del territorio 1 ^a fase (in vigore dal 1° maggio 2014)
PNR	Programma nazionale di ricerca
SAB	Gruppo svizzero per le regioni di montagna
SIA	Società svizzera degli ingegneri e degli architetti
SSIC	Società svizzera degli impresari-costruttori
SSV	Unione delle città svizzere
SVIT	Associazione svizzera dei professionisti dell'immobiliare
UFAB	Ufficio federale delle abitazioni
UFAM	Ufficio federale dell'ambiente
UFAS	Ufficio federale delle assicurazioni sociali
UFC	Ufficio federale della cultura
UFE	Ufficio federale dell'energia
USPI	<i>Union Suisse des Professionnels de l'Immobilier</i>

⁵ EspaceSuisse ha individuato dieci aspetti della qualità dell'insediamento: <https://www.densipedia.ch/wissen-werkzeuge/warum-nach-innen-entwickeln/siedlungsqualitaet> (consultato il 14 agosto 2023).

