

REVISIONE DELLA LEGGE SULLA PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO

RAPPORTO ESPLICATIVO

Berna, 12 dicembre 2008

Indice

I	Parte generale	4
1	Necessità di revisione della LPT	4
2	Premesse	5
3	Valutazione	6
3.1	Valutazione dello sviluppo territoriale	6
3.2	Valutazione della LPT	7
4	Cambiamenti nello sviluppo territoriale	9
4.1	Città e agglomerati: elementi chiave	9
4.2	Concezione teorica della pianificazione del territorio	10
4.3	Evoluzione della normativa funzionale alla legislazione sulla pianificazione del territorio	11
5	Motivi della difficile attuazione di una politica di ordinamento territoriale .	11
6	Legge sullo sviluppo territoriale (LSTe)	14
6.1	Orientamento generale della LSTe	15
6.2	Realtà di una Svizzera urbana e spazi funzionali	15
6.3	Sviluppo ordinato degli insediamenti	15
6.4	Coerenza delle attività di pianificazione del territorio	17
6.5	Rispetto della varietà della Svizzera	17
6.6	Creazione di una pianificazione dinamica del territorio	18
6.7	Rafforzamento della competitività della Svizzera sullo scenario internazionale	18
6.8	Rapporto con il Progetto territoriale Svizzera	19
7	Iniziative popolari	20
II	Parte speciale	21
1	Commento alle singole disposizioni	21
1.1	Titolo primo: Introduzione	21
1.1.1	Capitolo 1: Disposizioni di base	21
1.1.2	Capitolo 2: Scopi dello sviluppo territoriale	24
1.1.2.1	Premesse	24
1.2	Titolo secondo: Strumenti	30
1.2.1	Capitolo 1: Disposizioni generali	30
1.2.2	Capitolo 2: Pianificazioni della Confederazione	33

1.2.3	Capitolo 3: Strumenti per la pianificazione negli spazi funzionali.....	36
1.2.3.1	Premesse	36
1.2.4	Capitolo 4: Pianificazione direttrice cantonale	40
1.2.4.1	Sezione 1: Fondamenti e progetti territoriali cantonali	40
1.2.4.2	Sezione 2: Contenuto del piano direttore cantonale.....	42
1.2.4.3	Sezione 3: Procedura	47
1.2.5	Capitolo 5: Pianificazione dell'utilizzazione	50
1.2.5.1	Sezione 1: Disposizioni generali.....	50
1.2.5.2	Sezione 2: Delimitazione di zone edificabili.....	54
1.2.5.3	Sezione 3: Urbanizzazione all'interno delle zone edificabili	55
1.2.5.4	Sezione 4: Promozione della disponibilità di terreno edificabile.....	59
1.2.5.4.1	Premesse	59
1.2.5.5	Sezione 5: Zone coltivate. Disposizioni generali	63
1.2.5.6	Sezione 6: Edifici e impianti nelle zone coltivate	68
1.2.6	Capitolo 6: Autorizzazione edilizia	78
1.2.6.1	Sezione 1: Disposizioni generali.....	78
1.2.6.2	Sezione 2: Procedura e rimedi giuridici	81
1.2.7	Capitolo 7: Imposte	83
1.2.7.1	Premesse agli articoli 65–67 AP-LSTe	83
1.2.8	Capitolo 8: Vigilanza	87
1.4	Titolo terzo: Protezione giuridica.....	89
1.5	Titolo quarto: Disposizioni finali	90
1.5.1	Capitolo 1: Zone edificabili di riserva	90
1.5.2	Capitolo 2: Esecuzione, abrogazione e modifica del diritto vigente	93
1.5.3	Capitolo 3: Disposizioni transitorie.....	94
2	La nuova legge rimane una legge contenente disposizioni di principio ...	97

I Parte generale

1 Necessità di revisione della LPT

La legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (LPT) compirà presto trent'anni. Per molti aspetti continua a essere una legge molto attuale e ha permesso di conseguire effetti positivi sul territorio. Senza la LPT l'immagine della Svizzera sarebbe molto diversa.

I problemi di oggi sono tuttavia differenti, almeno in parte, da quelli di più di un quarto di secolo fa. La LPT si orientava all'assetto, allora prevalentemente rurale, del territorio svizzero. Questa realtà è ormai superata e non trova più riscontro nella legge in vigore: ora, più del 75 per cento della popolazione vive nelle città e negli agglomerati, dove si è concentrato anche l'80 per cento dei posti di lavoro.

Considerate le nuove sfide e i nuovi compiti che la pianificazione del territorio deve affrontare al giorno d'oggi, è necessario procedere a una verifica approfondita della legislazione in vigore, per stabilire se questa sia ancora in grado di risolvere i problemi in modo adeguato ai tempi e alle circostanze.

Una revisione della legge sulla pianificazione del territorio si rende urgentemente necessaria in particolare per i seguenti motivi:

- il grado di sostenibilità dello sviluppo territoriale non è ad oggi sufficiente. Si registrano lacune in particolare nel settore dello sviluppo degli insediamenti; l'espansione disordinata degli insediamenti nel territorio e la perdita di terreni coltivati continuano a rappresentare un problema. Manca inoltre un adeguato coordinamento tra traffico e insediamenti. Se non si opereranno sostanziali miglioramenti in questi importanti settori, vi potranno essere, a lungo termine, ripercussioni negative sulla competitività del nostro Paese.
- Il fatto che lo sviluppo territoriale soddisfi solo parzialmente le aspettative dipende da un lato dalle numerose difficoltà che si riscontrano nell'attuare coerentemente gli obiettivi di pianificazione del territorio proprio in un Paese ad alta densità di popolazione; dall'altro è riconducibile alle evidenti lacune presenti nella LPT, che non fornisce né le condizioni quadro necessarie per uno sviluppo sostenibile né gli indispensabili incentivi.

La LPT è un prodotto degli anni '70. Al tempo la pianificazione era fortemente orientata ai compiti specifici dei Comuni e dei Cantoni. Le Città iniziavano solo gradualmente ad acquisire importanza in una società a vocazione prevalentemente rurale. Negli ultimi trent'anni la società urbana si è sviluppata in modo sempre più rapido e si è registrato un costante aumento di spazi funzionali che superano i confini istituzionali. Tale situazione obbliga la pianificazione del territorio a rispondere a esigenze nuove.

Con l'avamprogetto di una nuova legge federale sullo sviluppo territoriale (AP-LSTe) si vogliono colmare le lacune della LPT. Poiché il diritto vigente si è dimostrato in ampia parte valido, non è tutto da rifare. L'avamprogetto va piuttosto inteso come un

ampliamento delle norme vigenti. Anche in futuro la competenza per la pianificazione del territorio in Svizzera spetterà prevalentemente ai Cantoni (art. 75 Cost.). A essi si riconosce ancora la facoltà, laddove lo ritengano opportuno, di delegare le competenze ai rispettivi Comuni. Parimenti, si continueranno a impiegare gli strumenti di pianificazione attualmente in uso (piani direttori e piani di utilizzazione). Con la nuova legge si punta in primis a ottimizzare gli strumenti esistenti, ma anche a promuovere la collaborazione tra le autorità, a formulare in modo più preciso i compiti dei Cantoni e ad accelerare gli iter procedurali.

Sotto il profilo della forma, l'avamprogetto rappresenta una revisione totale della LPT. Le nuove disposizioni sono così numerose che, per conservare la leggibilità della legge, non possono essere integrate efficacemente nella legge vigente. L'obiettivo principale è quello di colmare le lacune della LPT e, all'occorrenza, di provvedere alle necessarie precisazioni.

2 Premesse

La LPT è entrata in vigore il 1° gennaio 1980 e, da allora, è stata sottoposta a quattro revisioni: nel 1995 (diritto d'urbanizzazione, procedura per l'autorizzazione edilizia), nel 1998 (edifici agricoli e altre costruzioni fuori delle zone edificabili), nel 2002 (abrogazione dell'art. 28 sui sussidi alle spese per i piani direttori cantonali) e nel 2007 (aziende accessorie non agricole, produzione di energia da biomassa, ecc.).

Per l'esecuzione della LPT sono state emanate le seguenti tre ordinanze:

- Ordinanza del 28 giugno 2000 sulla pianificazione del territorio (OPT), originariamente del 26 agosto 1981. La OPT è stata rivista a più riprese per riformulare con maggiore precisione i requisiti posti ai piani settoriali, ai piani direttori cantonali e alle superfici per l'avvicendamento delle colture (nel 1986 e 1989). Oggetto di numerose revisioni parziali sono inoltre state le costruzioni fuori delle zone edificabili (1989, 1996, 2000, 2003 e 2007).
- Ordinanza del 13 agosto 1980 concernente i sussidi alle spese per i piani direttori, abrogata nel 2002 nel quadro dei provvedimenti di sgravio delle finanze federali.
- Ordinanza del 22 ottobre 1997 concernente il coordinamento dei compiti della Confederazione nell'ambito della politica d'assetto del territorio.

Già nel 1986 una commissione peritale guidata dal Professor R. Jagmetti fu incaricata di sottoporre la LPT, allora ancora relativamente recente, a una verifica globale. Il progetto di revisione totale della LPT, presentato dalla commissione nel 1988, fu oggetto di consultazione nel 1989-1990. Il progetto conteneva essenzialmente proposte riguardanti i seguenti punti:

- migliore delimitazione tra superficie di insediamento e zona agricola;
- maggiore garanzia di disponibilità di terreno edificabile all'interno delle zone edificabili;
- incremento della qualità dello sviluppo degli insediamenti;
- limitazione dell'attività edilizia al di fuori delle zone edificabili;

- migliore attuazione degli obiettivi e dei principi di pianificazione.

Dalla procedura di consultazione risultò che i tempi non erano ancora maturi per una revisione totale. Le critiche rivolte alla LPT e alla sua ordinanza d'esecuzione servono in ogni caso da stimolo per una serie di adeguamenti.

3 Valutazione

Di seguito si cercherà di fornire una valutazione dello sviluppo territoriale (cfr. n. 3.1) nonché della legge sulla pianificazione del territorio (o comunque di alcuni suoi elementi) e della sua esecuzione (cfr. n. 3.2).

3.1 Valutazione dello sviluppo territoriale

Per poter effettuare una vera e propria valutazione sarebbero necessari obiettivi precisi e possibilmente quantificabili. Si dovrebbe inoltre disporre di dati oggettivi (in cifre o altra forma) basati appunto sugli obiettivi fissati. Infine, limitare la valutazione a una visione complessiva della Svizzera non sarebbe proficuo; si dovrebbero piuttosto prendere in considerazione tutti i Cantoni, singolarmente, eventualmente suddivisi per area di appartenenza. Infatti, la qualità della pianificazione del territorio ovvero le modalità di attuazione degli obiettivi in materia di pianificazione territoriale sono, nella realtà, molto diverse a seconda del Cantone o della regione.

Una valutazione basata su queste premesse non è tuttavia praticabile, in primis a causa della mancanza di precisione e di stabilità degli obiettivi in materia di pianificazione del territorio, soggetti a cambiamenti in base al livello di avanzamento della pianificazione. In secondo luogo, non sono disponibili tutti i dati necessari.

Nel rapporto sullo sviluppo territoriale 2005¹ è stato tuttavia creato, sulla base di criteri e indicatori, un quadro di riferimento per lo sviluppo territoriale sostenibile e si è proceduto a una valutazione per stabilire se, alla luce di questi criteri e indicatori, sia applicabile il principio della sostenibilità.

Dall'analisi è risultato che lo sviluppo territoriale in Svizzera non soddisfa i criteri di sostenibilità. Tra gli altri, i nodi problematici individuati sono:

- determinate lacune a livello di accessibilità (segnatamente nei collegamenti con le vicine metropoli europee);
- pericolo di squilibrio nel sistema urbano Svizzera;
- espansione delle Città con relative ripercussioni sulle risorse non rinnovabili (ampia utilizzazione del suolo e dell'energia);
- espansione disordinata degli insediamenti nel territorio;
- crescente segregazione sociale e funzionale;
- riduzione della capacità economica e concorrenziale in determinate zone rurali;
- costi elevati dello sviluppo degli insediamenti;

¹ Ufficio federale dello sviluppo territoriale, «Rapporto sullo sviluppo territoriale 2005», Berna, 2005.

- evidenza che lo sviluppo territoriale, piuttosto che promuovere, ostacola un maggiore impiego dei mezzi di trasporto più ecologici.

L'Ufficio federale dello sviluppo territoriale ha inoltre incaricato un gruppo peritale internazionale guidato da Bernd Scholl, Professore al Politecnico federale di Zurigo, di effettuare un'analisi della pianificazione del territorio in Svizzera². Gli esperti sono giunti alla conclusione che, pur essendo sulla buona strada, la pianificazione del territorio in Svizzera va assolutamente migliorata. Hanno inoltre formulato una serie di raccomandazioni su: paesaggio, agglomerati, rete urbana e spazi funzionali, infrastruttura come elemento di coesione e di capacità concorrenziale nazionali, dimensione transfrontaliera e pianificazione da un punto di vista strategico.

I provvedimenti suggeriti dagli esperti sono:

- esecuzione di pianificazioni di prova per i paesaggi rurali;
- approccio differenziato per i singoli agglomerati, promozione della cooperazione e migliore assistenza laddove necessario e richiesto;
- sviluppo della rete urbana Svizzera e degli spazi funzionali;
- elaborazione di progetti integrati per insediamenti, paesaggio e infrastruttura;
- promozione dello sviluppo transfrontaliero del territorio;
- valorizzazione delle esperienze e vantaggi della pianificazione direttrice per progetti e territori di rilevanza nazionale.

3.2 Valutazione della LPT

Il giudizio complessivo sulla LPT è positivo. Durante i suoi quasi trent'anni di esistenza sono state rilevate alcune lacune alle quali si è posto rimedio con vari adeguamenti. Le divergenze più evidenti si riscontrano sulle possibilità di utilizzare il suolo al di fuori delle zone edificabili. Proprio in quest'ambito si sono concentrati molti degli adeguamenti.

Alla LPT si possono attribuire – pienamente o in parte – diversi successi ottenuti nella pianificazione del territorio in Svizzera, vale a dire:

- l'introduzione generalizzata dei piani di utilizzazione nei Comuni (da molti anni quasi tutti i Comuni dispongono di questi piani);
- l'armonizzazione delle misure di pianificazione del territorio nei Cantoni (senza LPT ci sarebbero 26 tipi diversi di pianificazione del territorio);
- la netta ripartizione tra zone edificabili e zone non edificabili (che prima della LPT era sancita dal diritto sulla protezione delle acque);
- l'elaborazione di piani direttori cantonali, la cui qualità (nonostante le critiche, cfr. sotto) è notevolmente migliorata dagli anni '80;
- l'elaborazione di piani settoriali della Confederazione (nonostante le critiche, cfr. sotto);

² Politecnico federale di Zurigo, *Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung*, «L'aménagement et le développement du territoire en Suisse. Observations et propositions du groupe international d'experts», Zurigo, 2007 (in tedesco e francese).

- il miglioramento generalizzato della qualità della pianificazione del territorio e degli insediamenti.

La LPT è stata oggetto di due tipi di critiche: quelle rivolte all'esecuzione della legge e quelle concernenti lacune materiali.

Per quanto riguarda l'esecuzione della legge, sono state mosse le seguenti critiche:

- zone edificabili troppo ampie;
- applicazione (troppo) tollerante delle disposizioni sull'attività edilizia al di fuori delle zone edificabili, per lo meno in alcuni Cantoni;
- inosservanza di prescrizioni legali (per es. art. 5 cpv. 1 LPT, attuato soltanto dai Cantoni di Neuchâtel e di Basilea Città con l'introduzione di un'imposta sul plusvalore fondiario; nel Cantone di Berna i Comuni hanno il diritto di riscuotere una simile imposta);
- attuazione insufficiente di singole disposizioni (per es. accesso pubblico alle rive di laghi e fiumi);
- coordinamento lacunoso delle attività d'incidenza territoriale svolte dalla Confederazione;
- attuazione lacunosa della pianificazione del territorio, come rilevato nel rapporto sulla pianificazione del territorio 1987³; di qui l'elaborazione delle Linee guida per l'ordinamento del territorio svizzero del Consiglio federale⁴ e di programmi di attuazione (approvati negli anni 1989, 1996, 1999 e 2004) con lo scopo di migliorare soprattutto la coerenza dei compiti d'incidenza territoriale svolti dalla Confederazione.

I punti deboli dei piani direttori cantonali si riscontrano sia nell'attuazione sia nella mancanza di precisione delle prescrizioni legali. La critica principale è rivolta al basso livello qualitativo dei piani direttori cantonali, alla lungaggine dell'elaborazione e alla mancanza di flessibilità nel reagire ai cambiamenti. Inoltre, la LPT non è chiara in merito al contenuto minimo dei piani direttori (cfr. art. 8) e all'estensione della vigilanza da parte della Confederazione.

Dei piani (e progetti) settoriali della Confederazione si criticano la qualità, la lentezza degli iter procedurali e il tempo eccessivo impiegato dalla Confederazione nell'adempiere i suoi compiti pianificatori. Il primo piano settoriale, concernente le superfici per l'avvicendamento delle colture, risale al 1992. Le altre pianificazioni federali sono del 1995 (Piano settoriale AlpTransit), 1996 (Concezione degli impianti sportivi d'importanza nazionale), 1997 (Concezione Paesaggio svizzero), 1998 (Piano settoriale Expo 01), 2000 (Piano settoriale dell'infrastruttura aeronautica), 2001 (Piano settoriale Elettrodotti), 2001 (Piano settoriale militare), 2006 (Piano settoriale dei trasporti) e 2008 (Piano settoriale dei depositi in strati geologici profondi). I problemi riscontrati nei piani settoriali della Confederazione sono riconducibili in primo luogo a una diffici-

³ Consiglio federale, «Rapporto concernente lo stato e l'evoluzione dell'utilizzazione del suolo e dell'abitabilità in Svizzera (Rapporto sulla pianificazione del territorio 1987)», Berna, 1987.

⁴ Consiglio federale, «Linee guida per l'ordinamento del territorio svizzero», Berna, 1996.

le armonizzazione degli obiettivi dello sviluppo territoriale con i vari obiettivi settoriali e, in secondo luogo, alla scarsità dei mezzi a disposizione per l'elaborazione.

Le critiche di cui è oggetto il contenuto della LPT sono dovute anche al fatto che la pianificazione del territorio deve affrontare oggi sfide profondamente diverse da quelle del 1980.

4 Cambiamenti nello sviluppo territoriale

Dal 1980 lo sviluppo territoriale ha vissuto numerosi cambiamenti: in Svizzera le Città e gli agglomerati rivestono oggi un ruolo di maggiore rilievo rispetto al passato (cfr. n. 4.1); si è evoluta la concezione teorica della pianificazione del territorio (cfr. n. 4.2) ed è cresciuto il volume delle norme che incidono direttamente sul territorio (normativa funzionale alla legislazione sulla pianificazione del territorio) (cfr. n. 4.3).

4.1 Città e agglomerati: elementi chiave

Nel 1970 il 58 per cento della popolazione svizzera viveva in città; nel 1980 questa quota era del 62 per cento. Quando all'epoca si discuteva di pianificazione del territorio, Città e agglomerati non erano certo una priorità. Per non parlare poi delle metropoli. Oggi, a vivere nelle città e negli agglomerati è il 75 per cento della popolazione svizzera e la tendenza va sempre più verso le grandi metropoli (tanto che si parla spesso di «Europa delle metropoli»). I temi riguardanti le Città, gli agglomerati e le metropoli sono di grande attualità nel dibattito politico (si pensi per es. all'istituzione della Conferenza tripartita sugli agglomerati) e nel settore della ricerca. Mentre nel 1979 gli spazi funzionali erano ancora delimitati dai confini istituzionali (nel 1980 il 60 per cento della popolazione attiva viveva e lavorava nello stesso Comune e il tragitto medio percorso per raggiungere il posto di lavoro era di 9,6 chilometri), nel 2008 la situazione è radicalmente cambiata (già nel 2000 soltanto il 42 per cento della popolazione attiva abitava e lavorava nello stesso Comune e la distanza percorsa quotidianamente dai pendolari era di 15,1 chilometri; da allora la tendenza è in costante crescita). L'estensione degli spazi funzionali non ha riguardato, del resto, soltanto il mondo del lavoro, ma anche i settori della formazione, delle attività culturali, del tempo libero, ecc.

Come negli altri Paesi industrializzati, anche in Svizzera le zone urbane hanno subito una forte espansione. Dal 1979–1985 al 1992–97 (cifre della statistica della superficie dell'Ufficio federale di statistica) le superfici di insediamento sono cresciute di 32 688 ha (ovvero di circa un m² al secondo). In questa finestra temporale la superficie edificata è passata da 246 409 a 279 097 ha (+ 13,3%). È risaputo che lo sviluppo degli insediamenti in Svizzera continua a rappresentare un problema e che l'espansione disordinata degli insediamenti nel territorio è aumentata in dimensioni e rapidità. Il processo della cosiddetta periurbanizzazione è problematico sia se si considerano le evidenti ripercussioni nel settore dei trasporti (dilatazione delle distanze percorse e crescente utilizzo dell'automobile) sia sotto il profilo dei costi (i costi delle infrastrutture nelle zone periurbane sono molto ingenti).

Alla luce dell'odierna realtà territoriale, l'assoluta assenza dal diritto vigente di Città, agglomerati e metropoli non è più ammissibile e occorre colmare tale lacuna. Il fatto che il problema dell'estensione degli insediamenti non sia stato completamente risolto giustifica d'altronde l'introduzione di ulteriori disposizioni in materia di sviluppo degli insediamenti.

4.2 Concezione teorica della pianificazione del territorio

Come ogni altro settore specializzato, anche la pianificazione del territorio è cambiata nel tempo, permeabile a correnti e mode.

Lo scopo essenziale della pianificazione degli anni '70 era di consentire determinate utilizzazioni (a uso abitativo, produttivo, agricolo ecc.) soltanto nelle zone designate nei piani. Un simile approccio è, per molti aspetti, ancora valido ed efficace. La pianificazione deve avere essenzialmente una funzione di previsione e guida; una determinata utilizzazione è dunque possibile soltanto laddove, nell'ambito della pianificazione, viene offerto un territorio idoneo. Se la pianificazione del territorio si orientasse esclusivamente alle esigenze dei singoli, non sarebbe più fedele ai suoi obiettivi e principi. Ciò detto, l'esperienza insegna che necessità ed evoluzioni non sono sempre prevedibili in modo certo. D'altro canto, non ha senso predisporre utilizzazioni in luoghi in cui non sussiste una domanda. È quindi naturale e corretto che, in fase di pianificazione, ci si basi su esigenze e progetti concreti, cercando di realizzarli senza tuttavia lasciar spazio al libero arbitrio. Una pianificazione orientata alla domanda non significa infatti che si possa realizzare qualsiasi progetto in qualsivoglia luogo. L'approccio della pianificazione orientata alla domanda è, tra l'altro, una delle raccomandazioni del gruppo peritale Scholl (cfr. sopra), di cui un esempio è rappresentato dallo sviluppo di «Projets urbains» nelle grandi città svizzere. In futuro si dovrà puntare a una combinazione tra una pianificazione orientata all'offerta (definizione di un quadro generale di sviluppo, valido per un lungo periodo) e una pianificazione orientata alla domanda o al progetto (attuazione degli obiettivi di sviluppo territoriale sulla base di progetti concreti).

Negli anni '70 si credeva di più a uno Stato pianificatore e a una netta ripartizione delle competenze tra le collettività territoriali. Oggi si attribuisce maggiore importanza alla cooperazione tra il settore pubblico e quello privato. Si osservano nuove forme di governance, che si estendono talvolta oltre i confini formali delle sfere di competenza (nel settore degli agglomerati la Confederazione collabora ad esempio sempre più intensamente con i Cantoni, le Città e i Comuni).

Le Città hanno oggi un'immagine diversa da quella degli anni '70. Si parla di «Zwischenstadt» (città intermedia), di «Stadt-Raum» (spazio urbano) o «Stadtland» (paesaggio urbano)⁵. Ciò dimostra quanto sia intensa la discussione su questo fenomeno. La distinzione tra città e campagna non è più così netta come in passato e anche le

⁵ DEBARBIEUX, BERNARD, «Le syndrome de Moctezuma ou Réflexions sur l'actualité et la pertinence du couple ville-campagne dans l'analyse territoriale, in Campagne-ville, le pas de deux», PPUR, 2008; SIEVERTS, THOMAS, «Zwischenstadt, zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land», Wiesbaden, 1999.

zone rurali si sono diversificate e sono (in misura diversa) sempre più urbane (ed edificate).

La LPT, entrata in vigore nel 1980 ma nata negli anni '70, è figlia della concezione della pianificazione del territorio del tempo. In molti sensi non rispecchia più la percezione odierna dei problemi territoriali e gli attuali approcci alle problematiche. La LPT non è più in grado di rispondere in modo soddisfacente alle sfide presenti e future.

4.3 Evoluzione della normativa funzionale alla legislazione sulla pianificazione del territorio

Si opera una distinzione tra il diritto della pianificazione del territorio in senso stretto (ovvero la LPT e le sue disposizioni esecutive) e la normativa funzionale alla legislazione sulla pianificazione del territorio, comprendente anche il diritto che disciplina le cosiddette politiche settoriali d'incidenza territoriale. Quest'ultimo, nel 1979, era molto meno sviluppato rispetto al giorno d'oggi, in cui vige un'ampia legislazione in materia di protezione dell'ambiente. Questa situazione ha fatto muovere critiche da più parti in ragione dell'asserita inconciliabilità tra la legislazione sulla pianificazione del territorio (che punta a una concentrazione delle attività) e quella in materia di protezione dell'ambiente (le cui norme contribuirebbero a una delocalizzazione delle utilizzazioni nelle «zone verdi»); da tale inconciliabilità risulterebbe una sorta di assoggettamento fattivo della pianificazione del territorio alle disposizioni in materia di protezione dell'ambiente. Dall'entrata in vigore della LPT, la legislazione ha fatto passi avanti anche in altri settori rilevanti per la pianificazione del territorio quali l'agricoltura, la politica regionale, i trasporti ecc.

La revisione della LPT offre l'opportunità di verificare la coerenza del diritto della pianificazione del territorio in senso stretto e della normativa funzionale alla legislazione sulla pianificazione del territorio e di procedere eventualmente alle necessarie correzioni.

5 Motivi della difficile attuazione di una politica di ordinamento territoriale

Dalle precedenti argomentazioni risulta che gli obiettivi della pianificazione del territorio non sono stati raggiunti (o sono stati raggiunti solo in parte), nonostante il giudizio sulla LPT sia complessivamente positivo. Quali sono quindi i motivi che hanno impedito di raggiungere pienamente gli obiettivi?

Mancanza di volontà politica?

Il Consiglio federale è dell'avviso che le lacune nella pianificazione del territorio non siano imputabili a una mancanza di volontà politica. Se così fosse, i piani richiesti dalla Confederazione, dai Cantoni e dai Comuni non sarebbero stati elaborati e attuati. Il problema è che i piani non sono sufficienti a indirizzare lo sviluppo territoriale nella direzione auspicata. Quello che serve è un approccio più globale.

Strutture istituzionali inappropriate?

Per alcuni i problemi riscontrati nella pianificazione del territorio nel nostro Paese sono da ricondurre alla «frammentazione» delle strutture *istituzionali*, ovvero al fatto che i Cantoni e i Comuni dispongono di competenze troppo ampie in quest'ambito.

Considerato che circa 2800 Comuni dispongono di competenze nella pianificazione del territorio, l'adempimento dei compiti, secondo il Consiglio federale, non è cosa facile. Lo stesso vale anche per i 26 Cantoni, soprattutto se si tiene conto della realtà dei nuovi spazi funzionali. Ma ci sono anche dei vantaggi: i diversi approcci permettono, ad esempio, di rispettare le singole culture del Paese (la pianificazione del territorio viene affrontata in modo diverso nella Svizzera tedesca, nella Svizzera romanda e in Ticino). Se da un lato, quindi, la decentralizzazione delle competenze decisionali in Svizzera rappresenta uno svantaggio per la dimensione ecologica dello sviluppo territoriale sostenibile, è, dall'altro, pressoché ininfluyente per la dimensione economica, e positiva per la dimensione sociale.

Anche l'incidenza delle strutture istituzionali va considerata in modo differenziato. I Paesi che hanno attuato riforme istituzionali (per es. la Germania, con la riduzione del numero di Comuni), non hanno necessariamente ottenuto risultati migliori (l'utilizzazione del suolo in Germania è maggiore che in Svizzera in rapporto alla superficie totale).

Il Consiglio federale ritiene che l'attuale ripartizione delle competenze possa essere mantenuta, a condizione che i Cantoni e i Comuni intensifichino la loro collaborazione e che si risponda in modo più efficace alle sfide di rilevanza nazionale.

Ruolo insufficiente della Confederazione?

La Confederazione viene criticata da alcuni per non aver fatto il suo lavoro. È innegabile che – soprattutto negli anni '80 – si sarebbe potuto pretendere di più dai piani direttori cantonali. È anche vero, però, che le autorità allora incaricate della pianificazione si trovavano in un processo di apprendimento: nei primi anni '80 nessuno sapeva esattamente come redigere un piano direttore cantonale. Da allora, tuttavia, qualcosa si è mosso. La qualità dei piani direttori di seconda generazione è nettamente superiore a quella dei piani di prima generazione. Com'è già stato detto, nel corso degli anni si sono acquisite anche maggiori conoscenze sui processi territoriali.

Per l'approvazione dei piani direttori cantonali la Confederazione doveva inoltre attenersi ai contenuti della LPT, che non è molto precisa quanto ai requisiti posti a tali piani. Questo ha portato all'adozione di approcci molto diversi nei singoli Cantoni. La Confederazione, del resto, ha spesso approvato i piani direttori cantonali e i relativi adeguamenti solo con riserva e alla fine di trattative con i Cantoni, ma non disponeva poi di alcun mezzo per controllare l'attuazione dei compiti assegnati ai Cantoni o per applicare delle sanzioni.

Alla Confederazione si può certamente rimproverare il fatto di aver elaborato tardi i suoi piani settoriali o di averli limitati a un settore tematico specifico.

Il Consiglio federale non intende intervenire nelle competenze dei Cantoni. In futuro, tuttavia, la Confederazione dovrà svolgere più coerentemente la sua attività di coordinazione e migliorare la qualità delle sue pianificazioni. Per quanto riguarda i Cantoni, si dovranno prevedere degli incentivi.

Precedenza agli interessi economici?

Le lacune nella pianificazione del territorio sono spesso ricondotte al ruolo di primo piano svolto dagli interessi economici.

Il Consiglio federale è consapevole di dover dare il giusto peso agli interessi economici nel processo di pianificazione del territorio. Quest'ultima non è tuttavia sempre subordinata agli interessi dell'economia, ma delinea piuttosto una cornice all'interno della quale devono iscriversi tali interessi. Negli ambienti economici questa cornice è spesso considerata troppo rigida.

Forze più influenti dei piani?

Le carenze nell'attuazione degli obiettivi della pianificazione del territorio sarebbero da attribuire al fatto che, in realtà, non sono i piani territoriali, ma altre forze più influenti a guidare lo sviluppo territoriale. Per altre forze si intendono in generale le politiche settoriali d'incidenza territoriale (trasporti, protezione dell'ambiente ecc.) nonché il mercato fondiario, la politica fiscale, l'impiego del principio di causalità (verità dei costi) ecc.

Le infrastrutture di trasporto hanno indiscutibilmente ripercussioni sullo sviluppo territoriale, ma non devono essere sopravvalutate, come ha evidenziato un progetto di ricerca dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale⁶. In merito alla protezione dell'ambiente, alcuni studi degli Uffici federali dello sviluppo territoriale e dell'ambiente⁷ hanno dimostrato che le due legislazioni sono perfettamente compatibili se vi è coordinazione nell'attuazione e se si documentano e si risolvono con tempestività i problemi ambientali. Anche le altre politiche settoriali (agricoltura, politica regionale ecc.) sono conciliabili con la pianificazione del territorio se previamente e adeguatamente coordinate tra di loro. Una visione dello sviluppo territoriale in Svizzera (cfr. «Progetto territoriale») migliorerebbe sensibilmente il coordinamento delle attività d'incidenza territoriale.

Le differenze nel mercato fondiario (i costi per la costruzione di una casa unifamiliare in una zona verde sono nettamente inferiori a quelli per la costruzione di un appartamento delle stesse dimensioni in città) e il finanziamento dei costi di trasporto (i cui costi esterni sono a carico della collettività) e di urbanizzazione (perlopiù a carico della collettività) hanno un effetto chiaramente decentralizzante, che diverge dagli obiettivi della pianificazione del territorio. Un impiego coerente del principio di causa-

⁶ Ufficio federale dello sviluppo territoriale, «Effetti territoriali delle infrastrutture di trasporto. Imparare dal passato... per il futuro, Sintesi», Berna, 2007.

⁷ HERTIG, JACQUES: «Installations à forte fréquentation. Meilleure coordination entre protection de l'air et aménagement du territoire», 2006 (in tedesco e francese); MUGGLI, RUDOLF: «Installations à forte fréquentation. Meilleure coordination entre protection de l'air et aménagement du territoire», *Schriftenreihe Umwelt* Nr. 346, UFAFP, 2002.

lità riavvicinerebbe i luoghi di dimora e di lavoro e incentiverebbe l'auspicata densificazione. L'altra faccia della medaglia mostra però conseguenze tendenzialmente negative a livello economico e sociale.

Le conseguenze della concorrenza fiscale si conoscono solo in parte. A percepire i principali effetti saranno comunque senza dubbio i grandi contribuenti.

Sintesi

Il Consiglio federale è consapevole delle lacune presenti nella pianificazione del territorio, sebbene non vada sopravvalutata la loro importanza. Le lacune sono attribuibili in primo luogo alla complessità della materia, soprattutto in un Paese densamente popolato come la Svizzera, ai numerosi obiettivi di varia natura e ai diversi interessi in gioco. In realtà lo sviluppo territoriale è influenzato da innumerevoli fattori, spesso in contrapposizione tra loro e i cui effetti non sono del tutto noti anche se oggi si conoscono comunque meglio i processi territoriali. Poiché la pianificazione del territorio è un compito prevalentemente politico, è difficile concertare obiettivi precisi. Per questa ragione, nei piani si trovano spesso formulazioni vaghe. La pianificazione del territorio, data la natura dei suoi contenuti, non si lascia facilmente standardizzare (diversamente dalla legislazione sulla protezione dell'ambiente o dalle norme edilizie, solo per citare due esempi). La standardizzazione implicherebbe una pianificazione burocratica e tecnocratica che impedirebbe di adeguarsi all'evoluzione della società. Inoltre, la pianificazione del territorio concerne direttamente le persone, perché riguarda l'ambiente in cui vivono. Non bisogna poi dimenticare le fondamentali democratiche del Paese: sono i cittadini e le imprese a decidere in ultima istanza dove esercitare le proprie attività. La pianificazione ha il compito di fornire soltanto dei punti di riferimento sulla base di precisi obiettivi politicamente legittimati. Infine, in Svizzera, mancano tecnici qualificati nel settore a causa delle carenze in ambito di formazione professionale e di perfezionamento.

La LSTe si prefigge di offrire soluzioni ai problemi sopracitati.

6 Legge sullo sviluppo territoriale (LSTe)

Quanto premesso spiega perché soprattutto i seguenti aspetti giustifichino una revisione della LPT:

- l'evoluzione verso una società urbana in Svizzera;
- l'espansione disordinata degli insediamenti nel territorio;
- i nuovi spazi funzionali;
- le nuove forme di governante;
- le lacune della LPT;
- i cambiamenti nella concezione della pianificazione del territorio.

Una nuova legge non rappresenta di per sé una garanzia che tutti i problemi saranno risolti in maniera soddisfacente, ma può delineare e perfezionare le regole del gioco per uno sviluppo territoriale più sostenibile.

6.1 Orientamento generale della LSTe

Con il nuovo avamprogetto di legge si intendono affrontare i problemi presenti e futuri in materia di sviluppo territoriale.

La revisione della LPT è stata concepita per adeguare, nella misura del necessario, sia la legislazione sulla pianificazione del territorio in senso stretto sia la normativa ad essa funzionale.

La nuova legge dovrebbe sostanzialmente consentire di raggiungere i seguenti obiettivi:

- una pianificazione orientata alle esigenze di una popolazione prevalentemente urbana, concentrata in spazi funzionali che superano i confini istituzionali (n. 6.2);
- uno sviluppo ordinato degli insediamenti (n. 6.3);
- la coerenza delle attività di pianificazione del territorio (n. 6.4);
- il rispetto della molteplicità delle realtà territoriali in Svizzera (n. 6.5);
- la creazione di una pianificazione dinamica del territorio (n. 6.6);
- il rafforzamento della competitività della Svizzera sullo scenario internazionale (n. 6.7).

6.2 Realtà di una Svizzera urbana e spazi funzionali

Una nuova legge sullo sviluppo territoriale deve essere elaborata in armonia con la realtà territoriale. Vari articoli dell'avamprogetto di legge si occupano specificamente delle metropoli, degli agglomerati e delle Città (cfr. art. 21–23 AP-LSTe), senza dimenticare gli spazi funzionali rurali (cfr. art. 24 AP-LSTe). Il principio che regge la nuova legge è che le aree urbane e rurali si completano a vicenda e che entrambe possiedono qualità, caratteristiche e potenziali che vanno sfruttati. Nella pianificazione del territorio non si dovrebbe cercare di fare qualsiasi cosa in qualsiasi luogo.

In ragione di quanto detto, si tiene conto anche degli spazi funzionali, senza tuttavia attribuire loro competenze formali. Con questo avamprogetto non si pretende né si può ridefinire la Svizzera. In primo piano è quindi posta la collaborazione tra le autorità nelle metropoli, negli agglomerati e nelle aree rurali; anche la cooperazione transfrontaliera riveste un ruolo fondamentale (art. 4 AP-LSTe). L'avamprogetto prevede una serie di disposizioni vincolanti per facilitare e promuovere la necessaria collaborazione tra le autorità (cfr. art. 3 e 14 cpv. 1, art. 15 cpv. 2, nonché art. 21 e 23 AP-LSTe) e per fornire gli appositi incentivi (cfr. art. 12 seg. AP-LSTe).

6.3 Sviluppo ordinato degli insediamenti

Uno degli obiettivi principali dell'avamprogetto di legge consiste nel porre le basi per uno sviluppo ordinato degli insediamenti, indispensabile sia per motivi connessi all'agricoltura (per la Svizzera la qualità del paesaggio è una risorsa fondamentale) sia per ragioni economiche (l'espansione disordinata degli insediamenti nel territorio è causa di costi ingenti, il cui finanziamento non è garantito a lungo termine). Lo svi-

luppo degli insediamenti rappresenterà senza dubbio una delle maggiori sfide per il nostro Paese.

Per questo motivo nell'avamprogetto sono previste disposizioni per:

- coordinare lo sviluppo degli insediamenti nei piani direttori cantonali (art. 28);
- incaricare i Cantoni di sottoporre a verifica le zone edificabili esistenti e di procedere all'occorrenza ai necessari adeguamenti entro cinque anni dall'entrata in vigore della LSTe (art. 76 – 79 e art. 84);
- incorporare in zone edificabili di riserva le zone edificabili sovradimensionate (art. 76);
- indirizzare lo sviluppo degli insediamenti in senso centripeto (art. 28);
- ridefinire le zone edificabili (rispondere alle esigenze regionali e non soltanto comunali, art. 40);
- adottare misure compensative tra i proprietari fondiari in determinati casi speciali (art. 78 seg.);
- ridurre la tesaurizzazione di terreni edificabili (art. 47), facilitare la costruzione di edifici (ricomposizione particellare [art. 45 seg.], urbanizzazione [art. 41–44], accelerazione delle procedure [art. 38 seg. e art. 62–64]);
- regolare l'attività edilizia nelle zone coltive (art. 48–57).

Con queste disposizioni si intende rendere più sostenibile lo sviluppo degli insediamenti nel nostro Paese. L'esame delle zone edificabili è necessario perché in Svizzera la maggior parte di esse fu delimitata negli anni '70. La loro dimensione e posizione non corrispondono necessariamente alle esigenze che si prevedono oggi per il futuro. Non si tratta tuttavia di ridefinire tutto da capo, ma di compiere una serie di verifiche per correggere le situazioni più problematiche. A tale scopo è necessario un chiaro mandato da parte del legislatore, altrimenti non cambierà nulla. Se non si interviene, continuerà l'espansione disordinata degli insediamenti nel territorio.

Da vari settori si richiede l'elaborazione di un piano nazionale per lo sviluppo degli insediamenti. In un parere del 16 novembre 2007 anche il Consiglio per l'assetto del territorio (una commissione extraparlamentare del Consiglio federale) si è espresso a favore di un ampliamento delle competenze della Confederazione, in particolare nel settore dello sviluppo degli insediamenti.

Il Consiglio federale predilige un approccio federalistico. Il ruolo centrale del piano direttore cantonale consente di affrontare le varie realtà in modo differenziato. Il Consiglio federale è competente per l'approvazione dei piani direttori cantonali e può quindi verificare se i Cantoni adempiono realmente il loro incarico senza che la Confederazione debba entrare nei dettagli della pianificazione del loro territorio.

La questione delle costruzioni nelle zone coltive, che contribuiscono notevolmente all'espansione disordinata degli insediamenti nel territorio, necessita di una regolamentazione a lungo termine. Modifiche legali troppo frequenti, com'è stato il caso negli ultimi anni nel settore delle attività di costruzione al di fuori delle zone edificabili, non sono proficue sotto il profilo della certezza del diritto. Il sistema proposto si basa su una chiara ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni. La Confede-

razione deve fissare principi chiari, applicabili e verificabili. I Cantoni devono avere la possibilità di disciplinare determinati «dettagli». Soltanto una soluzione di questo tipo appare in grado di riscuotere consensi, di risolvere i problemi e di rispettare la varietà dei paesaggi.

6.4 Coerenza delle attività di pianificazione del territorio

Il successo di una politica di pianificazione del territorio è strettamente connesso con il modo in cui le diverse attività in materia vengono coordinate orizzontalmente e verticalmente. Per rispondere alla frequente mancanza di coordinamento, il Consiglio federale ha adottato diverse misure negli anni '90 (cfr. n. 3.2) con le quali, tuttavia, i problemi non sono stati realmente risolti. L'insufficiente concertazione ostacola uno sviluppo sostenibile, causa costi elevati (investimenti differenziati possono annullare reciprocamente il loro effetto) e contrasta l'attuazione di misure concrete (per es. la tutela di terreni necessari a lungo termine).

L'avamprogetto di legge prevede diverse misure per ottimizzare l'ambito della coordinazione:

- obbligo di elaborare un progetto territoriale ovvero una visione dello sviluppo territoriale della Svizzera che rappresenti il quadro di riferimento per le diverse politiche settoriali (cfr. art. 14);
- ulteriore sviluppo degli attuali strumenti di pianificazione della Confederazione (concezioni e piani settoriali; cfr. art. 15);
- promozione di nuove forme di governance basate su una più stretta collaborazione tra gli enti pubblici (cfr. art. 3) e tra il settore pubblico e quello privato (cfr. art. 3).

Nel presente avamprogetto di legge viene enfatizzata l'importanza di collaborare nell'adempimento dei compiti. Nella misura in cui sussistono margini di manovra e la legislazione non prevede esplicitamente la fattispecie della decisione, si continuerà a ricorrere allo strumento del contratto di diritto pubblico. Poiché contratti di questo tipo sono già ammessi tra l'amministrazione e privati oppure tra enti amministrativi di livello diverso (per es. Confederazione/Cantoni, Cantoni/Comuni, Confederazione/Città) o uguale (per es. tra due o più Cantoni) e le trattative contrattuali sono alquanto diffuse, non sono necessarie disposizioni esplicite al riguardo. I contratti di diritto pubblico rappresentano spesso un'ottima soluzione per migliorare situazioni in corso o per attuare in modo mirato norme di pianificazione del territorio. Possono inoltre servire a precisare aspetti particolari dei piani direttori o dei piani di utilizzazione. Va da sé che le disposizioni contrattuali non esonerano dall'osservanza delle prescrizioni legali.

6.5 Rispetto della varietà della Svizzera

Nonostante alcuni innegabili svantaggi, l'approccio federalistico alla pianificazione del territorio ha anche aspetti positivi: analisi dei problemi secondo una prospettiva locale e partecipativa, sinergia con la cultura locale e regionale, rispetto dei diversi tipi di paesaggio ecc.

Alla luce di questi aspetti è opportuno mantenere invariato l'approccio federalistico alla pianificazione del territorio e promuovere diverse forme di cooperazione (cfr. sopra). Le modalità di intervento nel territorio non possono essere ovunque le stesse. È al contrario importante valorizzare le diversità e conservare la varietà dei paesaggi.

Per questo motivo, anche nella nuova legge, i piani direttori cantonali mantengono il loro ruolo di principale strumento della pianificazione del territorio (fissandone con maggiore precisione il contenuto minimo). In materia di piani di utilizzazione non vengono invece sancite prescrizioni concrete (ad eccezione della ripartizione tra zone edificabili e zone non edificabili).

Nel settore delle costruzioni nelle zone coltivate l'avamprogetto di legge concede ai Cantoni addirittura un maggiore margine di manovra: i Cantoni avranno la possibilità – all'interno del quadro delimitato dal diritto federale – di adottare una regolamentazione adeguata alle loro specifiche esigenze e peculiarità regionali (cfr. art. 51 AP-LSTe). Questo margine di manovra andrà pertanto sfruttato soprattutto nella pianificazione delle zone coltivate (approccio pianificatorio).

6.6 Creazione di una pianificazione dinamica del territorio

Con la LSTe si intende instaurare una pianificazione dinamica del territorio che sappia rispondere alle esigenze della società di oggi e di domani. Per questo si attribuisce grande importanza alla visione e alle analisi strategiche, che trovano espressione in una serie di disposizioni:

- Progetto territoriale Svizzera (art. 14);
- progetti territoriali cantonali, integrati nei piani direttori cantonali (prima di poter pensare alla coordinazione è necessario sapere in che direzione orientare lo sviluppo, art. 26);
- pianificazioni della Confederazione e piano direttore cantonale come processo dinamico e non statico (valorizzazione del processo, ad esempio utilizzando l'espressione «pianificazione direttrice»);
- elaborazione di un programma d'agglomerato (art. 23);
- prosecuzione della politica dei progetti modello, che promuovono l'innovazione nella pianificazione del territorio (art. 12);
- eventuali misure di incentivazione (art. 12 seg.).

Con queste disposizioni la LSTe mette in pratica nuovi approcci nella teoria della pianificazione del territorio (cfr. n. 4.2 sull'attuazione del rapporto «Scholl»).

6.7 Rafforzamento della competitività della Svizzera sullo scenario internazionale

Una nuova legge in materia di sviluppo territoriale deve anche permettere alla Svizzera di conservare, o meglio rafforzare, la sua capacità concorrenziale in un mondo sempre più dominato dalla globalizzazione. È quindi importante che si formulino anche obiettivi di sviluppo territoriale capaci di creare i presupposti per lo sviluppo economico del nostro Paese (cfr. art. 5 lett. d, art. 6 lett. d AP-LSTe). Con la proposta di

un maggiore coinvolgimento dei privati nella pianificazione (cfr. art. 3 AP-LSTe) nonché con la possibilità, già oggi esistente, di stipulare contratti di diritto pubblico anche con privati, si intende offrire agli investitori l'opportunità di manifestare per tempo le proprie esigenze e di contribuire così alla creazione di condizioni economiche favorevoli. L'obbligo di cooperazione previsto con le autorità dei Paesi limitrofi (art. 4 AP-LSTe) riveste un ruolo di rilievo in politica estera. Nello scenario della concorrenza internazionale il paesaggio assume – come «fattore soft» – sempre maggiore importanza. Le relative disposizioni nell'avamprogetto (cfr. in particolare art. 7 e art. 31) sono quindi fondamentali anche dal punto di vista della capacità concorrenziale della Svizzera a livello internazionale. In favore dell'auspicata promozione della piazza economica possono intervenire anche gli incentivi per progetti innovativi (art. 12 AP-LSTe) e le migliorie proposte per la salvaguardia delle superfici destinate a progetti di interesse nazionale (art. 19 AP-LSTe). Nell'avamprogetto si tiene però anche conto del fatto che metropoli e agglomerati sono il motore dell'economia svizzera e pertanto si propongono esplicitamente norme sulla pianificazione negli spazi funzionali (art. 21 segg. AP-LSTe). E infine, effetti positivi per rinvigorire la piazza economica Svizzera si dovrebbero avere dall'accelerazione delle procedure (art. 38 seg. e art. 62 segg. AP-LSTe) – secondo quanto può fare la Confederazione nel quadro delle sue competenze costituzionali – e dal maggiore impiego di strumenti dell'economia di mercato (art. 65 segg. AP-LSTe).

6.8 Rapporto con il Progetto territoriale Svizzera

Il Progetto territoriale Svizzera è elaborato di concerto da Confederazione, Cantoni, Città e Comuni sulla base di una convenzione tra il DATEC, i Cantoni⁸, l'Associazione dei Comuni svizzeri e l'Unione delle Città svizzere. Nell'interesse di una coerente politica di sviluppo territoriale è essenziale che il Progetto territoriale Svizzera e la presente revisione della legge sulla pianificazione del territorio procedano di pari passo.

Per questa ragione, il presente avamprogetto di legge e il Progetto territoriale Svizzera sono stati elaborati praticamente in modo parallelo. Gli insegnamenti tratti dai forum di discussione sul Progetto territoriale Svizzera sono confluiti nella genesi del presente avamprogetto. Le indagini conoscitive sul progetto territoriale presso Cantoni, Città, Comuni, organizzazioni e associazioni si svolgerà nel primo semestre del 2009, il che significa che la versione aggiornata del Progetto territoriale Svizzera sarà pronta approssimativamente per la metà del 2009. Parallelamente, sarà condotta la consultazione sulla revisione della LPT. Il messaggio sulla revisione della legge sulla pianificazione del territorio potrà quindi tener conto sia dei risultati della procedura di consultazione sia del Progetto territoriale Svizzera. Si potrà così garantire il coordinamento tra questi due progetti essenziali per lo sviluppo del territorio in Svizzera.

⁸ Rappresentati dalla Conferenza dei governi cantionali (CdC) e dalla Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e della protezione dell'ambiente (DCPA).

7 Iniziative popolari

Alla pianificazione del territorio si riallacciano anche le iniziative popolari riportate qui di seguito.

- L'iniziativa «Basta con la costruzione sfrenata di abitazioni secondarie!» chiede che la quota di abitazioni secondarie rispetto al totale delle unità abitative e della superficie lorda per piano utilizzata a scopo abitativo in un Comune non ecceda il 20 per cento.
- L'iniziativa «Contro la costruzione esagerata di impianti che gravano sull'ambiente e sul paesaggio» chiede che la costruzione di più impianti sia autorizzata soltanto se questi rispondono a un bisogno urgente sotto il profilo della politica nazionale e se è garantito lo sviluppo sostenibile.

Nei messaggi del 29 ottobre 2008⁹ il Consiglio federale ha chiesto alle Camere federali di sottoporre entrambe le iniziative al popolo e ai Cantoni, raccomandando di respingerle.

- La cosiddetta «Iniziativa per il paesaggio» chiede di rafforzare le competenze della Confederazione nel settore della pianificazione del territorio (come compito comune di Cantoni e Confederazione), di stabilizzare le zone edificabili e di risolvere i problemi legati alle abitazioni secondarie.

Il Consiglio federale non ha ancora adottato il messaggio concernente questa iniziativa. Il 19 settembre 2008 ha però deciso di confrontare l'iniziativa, quale controprogetto indiretto, con il presente avamprogetto di legge.

Queste tre iniziative testimoniano l'esistenza di un certo disagio nei confronti dell'attuale sviluppo territoriale. Evidenziano inoltre l'importanza della pianificazione del territorio nel nostro Paese e la necessità di rivedere la legislazione in materia.

⁹ FF 2008 7597 e FF 2008 7613

II Parte speciale

1 Commento alle singole disposizioni

1.1 Titolo primo: Introduzione

1.1.1 Capitolo 1: Disposizioni di base

Art. 1 Scopo

Ai sensi dell'articolo 75 della Costituzione federale, la Confederazione e i Cantoni sono tenuti ad assicurare un'appropriata e parsimoniosa utilizzazione del suolo e un ordinato insediamento del territorio. Nelle «Linee guida per l'ordinamento del territorio svizzero», emanate dal Consiglio federale nel 1996, questo incarico di coordinazione viene associato per la prima volta esplicitamente al concetto di sviluppo sostenibile. Il «Progetto territoriale Svizzera», in fase di elaborazione, concretizza l'approccio sostenibile della politica dello sviluppo territoriale.

Sviluppo sostenibile significa che il settore della politica deve tenere equamente conto degli obiettivi di «capacità economica», «solidarietà sociale » e «responsabilità ambientale». La legge sullo sviluppo territoriale dovrebbe consentire di adempiere questo incarico. La nuova normativa ha lo scopo di conciliare, in una prospettiva globale, le esigenze economiche (presupposti per la piazza economica, infrastruttura, sviluppo equilibrato delle aree, urbanizzazione), sociali (insediamenti e spazi ricreativi di qualità e invitanti, protezione dai pericoli naturali) ed ambientali (utilizzazione parsimoniosa del suolo, promozione di paesaggi rurali di valore, conservazione degli spazi naturali rimanenti) poste al territorio. Il principio dello sviluppo sostenibile esige una strategia sul lungo termine in considerazione della responsabilità per il futuro. L'avamprogetto di legge si prefigge di soddisfare le esigenze territoriali nel presente, nella piena consapevolezza di quelle future.

Come si è dimostrato, la pianificazione del territorio non persegue ancora i suddetti obiettivi e, pertanto, non può essere considerata sostenibile. Ne sono segni evidenti l'utilizzazione sfrenata del suolo, pari a quasi un metro quadrato al secondo, nonché la frammentazione del paesaggio e l'espansione disordinata degli insediamenti nel territorio. Con questa nuova legge si vogliono pertanto gettare le basi per una politica di sviluppo territoriale ancora più efficace.

Art. 2 Obbligo di pianificare e coordinare i compiti d'incidenza territoriale

La Confederazione, i Cantoni e i Comuni sono tenuti anche in futuro a elaborare i piani necessari all'adempimento dei loro compiti d'incidenza territoriale e a coordinarli fra di loro. L'obbligo di coordinazione viene espressamente esteso alle altre pianificazioni settoriali, in particolare a quelle nel settore ambientale (cpv. 1).

Va da sé che Confederazione, Cantoni e Comuni devono inoltre tenere conto delle ripercussioni delle loro altre attività sul territorio, sull'urbanizzazione e sull'ambiente

(cpv. 2) e lasciare alle autorità subordinate il necessario margine d'apprezzamento, in applicazione del principio di sussidiarietà (cpv. 3).

Le modifiche proposte nei capoversi 1 e 2 esplicitano la concertazione voluta dal Parlamento tra la pianificazione del territorio e la protezione dell'ambiente¹⁰.

L'articolo 2 AP-LSTe riflette il contenuto della vigente legge sulla pianificazione del territorio (art. 2 LPT). Le modifiche rispetto a quest'ultima, introdotte nei capoversi 1 e 3, sono di natura redazionale.

Art. 3 Collaborazione all'interno della Svizzera

I compiti d'incidenza territoriale possono essere svolti in maniera ottimale soltanto se tutte le collettività territoriali e le autorità interessate sono coinvolte tempestivamente nel processo. Questo consente infatti di individuare tutti gli aspetti rilevanti in una fase preliminare, di valutarli e di inserirli in un contesto materiale più ampio.

Diversamente dal diritto vigente, la collaborazione non è più esplicitata soltanto in relazione alla pianificazione direttrice cantonale (art. 7 LPT) e alle pianificazioni della Confederazione (art. 13 cpv. 2 LPT in combinato disposto con l'art. 18 OPT). La collaborazione acquista ora un'importanza capitale, perché nella nuova legge è sollecitata già a livello di disposizioni di base.

Il capoverso 1 sancisce l'obbligo di collaborare, così come risulta dall'articolo 75 cpv. 2 Cost., il quale, pur parlando soltanto della collaborazione tra Confederazione e Cantoni, include implicitamente anche quella dei Cantoni tra di loro¹¹. Considerata la loro crescente importanza, le Città prendono ora posto accanto ai tradizionali partner della collaborazione (Confederazione, Cantoni e Comuni) e vengono pertanto assoggettate espressamente all'obbligo di collaborare.

Presupposto irrinunciabile per l'adempimento dei compiti sono, dal punto di vista materiale, gli scopi e i principi della nuova legge sullo sviluppo territoriale. Nel capoverso 2 si tiene inoltre conto del fatto che, spesso, anche soggetti privati assolvono compiti d'incidenza in larga misura territoriale. Vanno menzionati al riguardo i grandi generatori di traffico come i grossi impianti sportivi e per il tempo libero, i centri commerciali o i mercati specializzati, ma anche gli impianti di approvvigionamento e smaltimento. Nell'ambito delle loro competenze, le autorità devono perciò fare in modo che i privati svolgano i compiti d'incidenza territoriale attenendosi agli scopi e ai principi stabiliti nel nuovo avamprogetto di legge, altrimenti diventerebbe praticamente impossibile implementare uno sviluppo territoriale coerente. Il fatto di menzionare esplicitamente i privati quali agenti nel processo di pianificazione del territorio funge anche da appello alle autorità preposte alla pianificazione affinché instaurino con questi un rapporto di collaborazione.

¹⁰ Cfr. al riguardo la mozione, accolta dalle due Camere, presentata dalla Commissione degli affari giuridici: «Migliorare il coordinamento fra protezione dell'ambiente e pianificazione del territorio», (04.3664).

¹¹ Cfr. MARTIN LENDI, in «St. Galler Kommentar BV», 2^a ed., art. 75, n. marg. 29.

I compiti d'incidenza territoriale si estendono sempre più spesso al di là dei confini istituzionali. Gli spazi funzionali (cfr. commenti agli art. 21 segg. AP-LSTe) acquistano viepiù importanza. In generale, si estendono sul territorio di più Cantoni. Questa realtà viene considerata nel capoverso 3, in cui i Cantoni sono chiamati a collaborare per garantire uno sviluppo territoriale ordinato degli spazi funzionali interessati.

Art. 4 Collaborazione con gli Stati limitrofi

Le attività d'incidenza territoriale non si arrestano alle frontiere. In considerazione della crescente importanza che sta acquistando la collaborazione transfrontaliera, la nuova legge vi dedica una disposizione a sé stante.

Le attività d'incidenza territoriale aventi ripercussioni oltre i confini nazionali possono ricadere nel settore di competenza della Confederazione così come in quello dei Cantoni o dei Comuni; per questa ragione, l'obbligo di collaborare con le autorità estere si riferisce in ugual misura a tutte le collettività territoriali.

La collaborazione non deve tuttavia trasformarsi in un alibi. L'avamprogetto di legge prevede quindi una collaborazione «tempestiva», a cui è connessa implicitamente un'informazione tempestiva. Se mancano informazioni esaurienti sulle attività previste, infatti, è impossibile collaborare in modo costruttivo. L'informazione e la collaborazione sono tempestive se avvengono in una fase in cui tutte le parti coinvolte dispongono ancora della flessibilità necessaria per individuare, attraverso un dialogo costruttivo, la soluzione più idonea.

La formulazione proposta nel capoverso 1 sottolinea il fatto che la collaborazione è sempre indispensabile quando sussiste anche solo la possibilità che le attività d'incidenza territoriale possano interessare i Paesi limitrofi. Poiché questa possibilità non la si può sempre stabilire con certezza fin dall'inizio, il capoverso 1 segue la filosofia secondo cui, nel dubbio, si collabora.

Mentre il diritto vigente (art. 7 cpv. 3 LPT) prescrive semplicemente ai Cantoni di frontiera di «cercare» di collaborare con le autorità regionali dei Paesi limitrofi, la disposizione dell'articolo 4 capoverso 1 dell'avamprogetto contiene un obbligo esplicito. In altre parole, la collaborazione non va più semplicemente perseguita, ma deve essere concretamente messa in pratica.

Ai sensi dell'articolo 184 Cost., il Consiglio federale cura le relazioni con l'estero; è pertanto indispensabile che i Cantoni di frontiera interessati informino tempestivamente la Confederazione circa i loro contatti con i Paesi limitrofi (cpv. 2). Il destinatario di tale informazione è l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale, che il Consiglio federale ragguaglierà adeguatamente.

Nel capoverso 3 viene precisata la libertà nella scelta degli strumenti pianificatori. La Confederazione non può prescrivere l'utilizzo di determinati strumenti ai Paesi limitrofi. In ultima istanza, sta ai partner coinvolti stabilire, di comune intesa, lo strumento più idoneo per il caso in questione. Se le pianificazioni internazionali comportano risultati rilevanti a livello cantonale o sovracomunale e per i quali è necessaria una concertazione con altri interessi, tali risultati vanno inclusi nei piani direttori cantonali. Essi acquistano un carattere vincolante per le autorità di tutti i livelli soltanto dopo

essere stati approvati dalla Confederazione (art. 34 cpv. 1 AP-LSTe). I risultati delle pianificazioni internazionali sono integrati nei piani direttori cantonali soltanto nella misura in cui risultano «essenziali» e dunque rilevanti per i piani direttori.

1.1.2 Capitolo 2: Scopi dello sviluppo territoriale

1.1.2.1 Premesse

Gli scopi e i principi definiti negli articoli 1 e 3 LPT si sono rivelati validi. È pertanto opportuno poggiarsi sulle disposizioni del diritto vigente, che rivestono un'importanza centrale soprattutto per quanto riguarda la ponderazione degli interessi. Alla luce delle esperienze fatte negli scorsi decenni, urge tuttavia una verifica del diritto in vigore, e, laddove risulti pertinente, una maggiore precisazione, nonché una formulazione più adeguata ai tempi.

Non tutto quello che viene esplicitato negli articoli 1 e 3 LPT è stato ripreso nell'avamprogetto di legge sullo sviluppo territoriale. Questo non significa che quanto non è menzionato espressamente nelle nuove disposizioni sia meno importante, ma piuttosto che è, almeno in parte, sussunto in formulazioni più generiche.

Lo scopo della decentralizzazione dell'insediamento (art. 1 cpv. 2 lett. c LPT), per esempio, viene esplicitato nel diritto vigente, mentre è stato accantonato nel nuovo avamprogetto di legge. Sebbene, infatti, fosse del tutto logico quando fu concepita la LPT, al giorno d'oggi le strutture dell'insediamento si sono espanse. Nell'interesse di una utilizzazione misurata del suolo, in futuro uno scopo fondamentale della pianificazione territoriale dovrà essere piuttosto quello di una concentrazione centripeta. La decentralizzazione dell'insediamento conserva tuttavia la sua importanza nel contesto dell'articolo 104 capoverso 1 lettera c Cost., secondo il quale gli strumenti della politica agricola dovrebbero servire a gestire l'agricoltura in modo sostenibile anche nelle strutture spaziali esistenti, garantendo al tempo stesso una produzione orientata al mercato.

Il diritto vigente accorda uno spazio relativamente ampio agli edifici e agli impianti pubblici o di interesse pubblico (cfr. art. 3 cpv. 4 LPT). Le ripercussioni della disposizione non interessano però soltanto questa categoria di edifici e impianti. Non si giustifica pertanto una trattazione così lunga degli edifici e impianti pubblici o di interesse pubblico. Il nuovo avamprogetto di legge dà il giusto peso a questa categoria di edifici e impianti, senza tuttavia attribuire loro un'importanza sproporzionata.

Oggetto del capitolo 2 del titolo primo dell'avamprogetto sono gli scopi dello sviluppo territoriale. La distinzione operata nel diritto vigente tra scopi e principi pianificatori viene pertanto abbandonata. Poiché i principi pianificatori della LPT non sono altro che l'espressione di obiettivi concreti diretti a singoli settori (paesaggio [art. 3 cpv. 2 LPT], insediamenti [art. 3 cpv. 3 LPT] ed edifici e impianti pubblici o di interesse pubblico [art. 3 cpv. 4 LPT]), non ha più senso attenersi a una simile distinzione terminologica, tanto più che già oggi «scopi e principi» sono un binomio inscindibile ed è quindi praticamente impossibile differenziare gli uni dagli altri. Appare pertanto logico parlare in futuro semplicemente di scopi dello sviluppo territoriale.

Nell'articolo 5 AP-LSTe, che corrisponde essenzialmente all'articolo 1 LPT, sono enumerati gli scopi generali in maniera più trasparente rispetto al diritto vigente. Questi scopi sono poi concretizzati in articoli a sé stanti concernenti gli insediamenti e i trasporti (art. 6 AP-LSTe) e i paesaggi aperti (art. 7 AP-LSTe).

Art. 5 Scopi generali

Gli scopi generali si basano sulle tre dimensioni dello sviluppo sostenibile.

Caposaldo di qualsiasi attività d'incidenza territoriale è una utilizzazione misurata della risorsa «suolo» (lett. a). Questo scopo primordiale dello sviluppo del territorio è già sancito nell'articolo 75 capoverso 1 Cost. ed è ribadito a chiare lettere nel diritto vigente (art. 1 cpv. 1 LPT).

A differenza del diritto in vigore, nell'avamprogetto si precisa che il suolo va concepito nelle sue tre dimensioni: verticalità, altezza e profondità¹². Teoricamente, questo è già fatto oggi, ma nella prassi si constata che, fatta eccezione per qualche settore specifico¹³, il sottosuolo e i potenziali offerti dalle sue risorse sono in realtà spesso trascurati a livello di pianificazione. Il sottosuolo è sempre più utilizzato: si pensi all'estrazione delle acque sotterranee, alle canalizzazioni, alle gallerie tecniche, ai tunnel di trasporto, alle sonde geotermiche o all'immagazzinamento (cantine, parcheggi); eppure, viene considerato soltanto in modo puntuale e settoriale, ad esempio per un progetto concreto di costruzione o d'installazione, e solo raramente è integrato nello studio e nella progettazione di una pianificazione direttrice o d'utilizzazione. Ignorare l'importanza del sottosuolo non può non causare effetti secondari: sfruttamento inappropriato di risorse, conflitti di utilizzazioni, costi eccessivi e rischi di incidenti rilevanti. Menzionando esplicitamente la dimensione verticale del suolo nell'articolo sugli scopi generali, si intende sollecitare un approccio all'ordinamento del territorio che prenda sistematicamente in considerazione i dati di base relativi al sottosuolo, che identifichi i potenziali delle risorse disponibili e ne pianifichi le future utilizzazioni. Si intende inoltre stabilire chiaramente che, ogni volta che la legge menziona il territorio o il suolo, si riferisce automaticamente alla loro dimensione verticale. Questo metodo si applica tanto alla definizione degli scopi quanto alla pianificazione (direttrice o di utilizzazione), senza che vi sia bisogno di ripeterlo in ogni disposizione. Dovendo promuovere una nuova prassi, in particolare in un settore che include aspetti piuttosto tecnici, la legge dovrà verosimilmente essere precisata per mezzo di un'ordinanza. A tempo debito, sarà inoltre necessario fornire una guida di riferimento.

La lettera b riprende essenzialmente la lettera a dell'articolo 1 capoverso 2 LPT. Al posto dell'espressione «basi naturali della vita» si parla ora di «risorse», concetto questo più generale. Viene inoltre menzionata esplicitamente la protezione ovvero la conservazione della diversità biologica. La salvaguardia della biodiversità, con le esi-

¹² Questa aggiunta e il relativo commento si basano sulle constatazioni e previsioni fatte nel quadro del progetto di ricerca, ancora in corso, «Ressources du sous-sol et développement durable des zones urbaines», iscritto nel PNR 54 «Sviluppo sostenibile dell'ambiente costruito». Per ulteriori informazioni sul progetto, si veda: <http://geolep.epfl.ch/page26654.html>.

¹³ Si possono citare il piano settoriale dei depositi in strati geologici profondi, il catasto dei siti inquinati, i settori di protezione delle acque, gli inventari delle falde freatiche e degli impianti di protezione delle acque e la regalia cantonale delle miniere.

genze che comporta in termini di superfici e interrelazioni, fa parte degli scopi generali dello sviluppo del territorio in Svizzera. Diversamente dal diritto vigente, al paesaggio è dedicata una disposizione a sé stante (lett. c).

Dalla lettera c emerge che i paesaggi costituiscono un parametro determinante dello sviluppo territoriale. Il termine è impiegato volutamente al plurale perché non esiste un paesaggio unico. Chi opera in ambito di sviluppo territoriale deve tenere conto di questa eterogeneità. La formulazione proposta evidenzia il fatto che i paesaggi, lungi dall'essere una realtà statica, si modificano e si sviluppano costantemente, con o senza l'intervento dell'uomo. Uno sviluppo consapevole del paesaggio, tuttavia, deve sempre essere finalizzato a migliorare la situazione preesistente. L'espressione «sviluppo» va quindi sempre associata alle concrete particolarità del paesaggio in esame e non deve in nessun caso essere intesa come un invito indiretto all'edificazione indiscriminata. In una natura intatta, anche la protezione del paesaggio, vale a dire il mantenimento dello statu quo, può rappresentare lo sviluppo ricercato. Una formulazione basata esclusivamente sulla protezione, sulla salvaguardia e sulla cura dei paesaggi non rifletterebbe tuttavia la realtà e trasmetterebbe segnali fuorvianti.

La lettera d sottolinea l'importanza che lo sviluppo territoriale riveste per l'economia e, di conseguenza, per il rafforzamento della capacità concorrenziale del Paese. La disposizione riprende per analogia quanto già sancito nel diritto vigente (art. 1 cpv. 2 lett. b e c LPT). La creazione di condizioni territoriali favorevoli per l'economia implica anche la promozione della vita sociale e culturale nelle singole parti del Paese. I presupposti della piazza economica sono pertanto propizi se lo è la conformazione del territorio in questione, inteso in un senso globale. Alla luce di queste riflessioni, si è deciso di non riprendere testualmente la lettera c dell'articolo 1 capoverso 2 LPT. Per raggiungere l'obiettivo prefisso, infatti, può essere necessario, in determinati casi, ricorrere a un'adeguata decentralizzazione dell'economia.

Tra gli scopi generali viene ora introdotta nell'avamprogetto di legge la necessità di promuovere la coesione tra le regioni del Paese (lett. e), un elemento questo del tutto assente nel diritto vigente. Lo sviluppo di determinate regioni non deve pregiudicare quello di altre; le misure di sviluppo territoriale devono piuttosto consentire a ogni regione di sfruttare al meglio il proprio potenziale, sempre nel rispetto degli altri scopi menzionati nell'avamprogetto di legge. Il coordinamento a livello nazionale è garantito in particolare dal Progetto territoriale Svizzera (art. 14 AP-LSTe).

Sotto il profilo materiale, la lettera f corrisponde alla legge in vigore (art. 1 cpv. 2 lett. d LPT). La garanzia di una sufficiente base di approvvigionamento del Paese porta con sé la sicurezza dei giusti presupposti per l'approvvigionamento in beni e servizi, ragion per cui si è deciso di omettere, nell'avamprogetto, la lettera d dell'articolo 3 capoverso 3 LPT.

La lettera g riprende il diritto vigente (art. 1 cpv. 2 lett. e LPT).

Art. 6 Insediamenti e trasporti

Nell'articolo 6 AP-LSTe sono enumerate le misure minime che gli enti pubblici – nel caso specifico i Cantoni e i Comuni – sono chiamati ad adottare nell'ambito insediamenti e trasporti per poter raggiungere gli scopi generali di sviluppo territoriale formulati nell'articolo 5 AP-LSTe. I Cantoni e i Comuni restano liberi di adottare ulteriori misure oltre a quelle esplicitamente proposte nell'articolo 6 AP-LSTe. L'elenco fornito non è pertanto esaustivo.

L'urbanizzazione degli insediamenti e la necessaria integrazione nella rete dei trasporti pubblici sono nuovamente tematizzate nell'articolo 6 AP-LSTe. I due fenomeni non devono necessariamente essere indipendenti l'uno dall'altro. Il loro coordinamento è in realtà un'esigenza nota da tempo. Per rendere giustizia a tale esigenza, gli enti pubblici sono ora esplicitamente chiamati a coordinare lo sviluppo degli insediamenti con quello dei trasporti (lett. i). Nell'articolo 6 AP-LSTe viene attribuita particolare importanza all'urbanizzazione per mezzo dei trasporti pubblici. Se, da un lato, gli insediamenti dovrebbero svilupparsi in regioni ben servite dai trasporti pubblici (lett. a), dall'altro, gli enti pubblici dovranno provvedere affinché le zone residenziali e quelle lavorative, così come le infrastrutture centrali (scuole, ospedali, centri per il tempo libero e servizi pubblici), siano ben servite dai trasporti pubblici (lett. c). A tal fine, la domanda e l'offerta vanno coordinate anche per ottimizzare i costi. Oltre che ai trasporti pubblici, va attribuita la giusta importanza al traffico lento che, in centri urbani e agglomerati densamente popolati, svolge una funzione fondamentale: le zone residenziali, lavorative e quelle destinate al tempo libero andranno quindi dotate di vie ciclabili e pedonali che rispondano ad elevati standard qualitativi. Questo non vale soltanto per le nuove zone, ma anche per i luoghi esistenti che sono sprovvisti delle infrastrutture necessarie (lett. j). Sebbene l'articolo 6 ponga l'accento sui trasporti pubblici e sul traffico lento, ciò non toglie che gli spostamenti individuali motorizzati continuano a svolgere un ruolo di primo piano nel processo di urbanizzazione degli insediamenti.

Più palesemente rispetto al diritto vigente, in cui si prescrive semplicemente – ma comunque – di limitare gli insediamenti nella loro estensione (art. 3 cpv. 3 LPT), nell'avamprogetto (lett. a) gli enti pubblici sono tenuti a realizzare insediamenti compatti, il cui sviluppo deve tra l'altro concentrarsi in zone già ampiamente edificate. In questo modo si intende contrastare la nascita di nuovi embrioni d'insediamenti in zone già vittime di un'espansione disordinata.

La lettera b coincide in pratica con la lettera b dell'articolo 3 capoverso 3 LPT, ma ora non sono più chiamate in causa soltanto le zone residenziali, bensì, più genericamente, gli insediamenti. Poiché sono comunque i primi ad essere maggiormente soggetti a immissioni nocive o moleste, ne viene fatta menzione particolare.

La lettera c riprende essenzialmente la lettera a dell'articolo 3 capoverso 3 LPT. Accanto alle zone residenziali e lavorative, sono ora introdotte le infrastrutture centrali. L'integrazione nella rete dei trasporti pubblici, inoltre, deve ora essere «buona» e non più soltanto «sufficiente». La nuova formulazione consente di sviluppare gli aspetti materiali previsti negli articoli 3 e 4 LPT e di inserirli in un contesto più vasto.

Le disposizioni dell'articolo 6 AP-LSTe prescrivono altresì agli enti pubblici di considerare con un occhio di riguardo gli aspetti qualitativi, sia per quanto riguarda l'urbanistica (lett. e) che la conformazione dell'insediamento (lett. g). Alla conservazione di sufficienti spazi liberi e spazi verdi va associata la conservazione e la promozione della diversità biologica.

A complemento dell'obiettivo generale di cui all'articolo 5 lett. d AP-LSTe, viene ora sottolineato il fatto che gli enti pubblici devono adottare idonee a migliorare l'attrattiva della piazza economica (art. 6 lett. d AP-LSTe). A questo scopo è necessario tener conto anche della dimensione economica del principio della sostenibilità.

Di questo medesimo principio viene infine sancita esplicitamente anche la dimensione sociale, sottolineando l'importanza che va attribuita alla protezione degli insediamenti e delle infrastrutture contro eventuali pericoli (lett. h) nonché alla creazione di agglomerati dalle condizioni favorevoli (lett. e). I pericoli possono essere evitati innanzitutto pianificando l'edificazione delle nuove zone residenziali al di fuori di zone soggette a catastrofi naturali oppure adottando un approccio costruttivo che tenga conto dei potenziali rischi. La disposizione di cui alla lettera g intende garantire che tutti i provvedimenti di pianificazione del territorio, e in particolare gli azzonamenti, siano adottati alla luce degli eventuali pericoli (soprattutto quelli naturali come valanghe, piene o rischi tecnologici). Gli insediamenti e le infrastrutture esistenti vanno quindi adeguatamente protetti contro questi pericoli.

Art. 7 Paesaggi aperti

Nell'articolo 7 AP-LSTe sono elencate le misure che gli enti pubblici – di nuovo i Cantoni e i Comuni come nell'articolo 6 AP-LSTe – sono tenuti ad adottare in relazione ai paesaggi aperti per poter raggiungere gli scopi generali di sviluppo territoriale formulati nell'articolo 5. I Cantoni e i Comuni restano liberi di adottare ulteriori misure oltre a quelle esplicitamente proposte nell'articolo 7 AP-LSTe. L'elenco fornito non è pertanto esaustivo.

L'espressione paesaggi aperti include tutti i territori il cui scopo primario non è quello di ospitare insediamenti. In pratica, si intendono le zone ancora ampiamente non edificate, ma non necessariamente non edificabili.

I paesaggi in Svizzera presentano diverse tipologie ed esplicano varie funzioni: i paesaggi aperti sono riservati principalmente all'agricoltura e a tutte le attività ad essa correlate. I paesaggi intatti – il capitale del nostro turismo – vanno conservati nella loro bellezza. Allo stesso tempo, i paesaggi aperti dovrebbero fungere da meta per chi è in cerca di spazi ricreativi. I Cantoni e i Comuni devono tener conto della complessità di queste aree e creare le condizioni necessarie per favorire uno sviluppo che rispetti la specificità e i punti di forza dei paesaggi (lett. a).

Il principio costituzionale secondo cui le zone edificabili vanno distinte dalle zone non edificabili impone di non edificare i paesaggi aperti. Diversamente dalle zone edificabili, concepite appunto a questo scopo, le funzioni cui sono adibiti i paesaggi aperti possono essere esplicate soltanto se l'attività edilizia, pur non essendo del tutto esclusa, rimane mirata. Per rispettare la natura stessa dei paesaggi aperti, i Cantoni e

i Comuni devono inoltre adoperarsi affinché ampie superfici contigue non vengano edificate. Poiché l'espansione disordinata degli insediamenti nel territorio continua a costituire un problema, la lettera b ha un tenore più vincolante per gli enti pubblici rispetto a quanto disposto nel diritto vigente per quanto riguarda le zone agricole (cfr. art. 16 cpv. 1 in combinato disposto con il cpv. 2 LPT).

La lettera c coincide essenzialmente con il diritto vigente (art. 3 cpv. 2 lett. a LPT), ma la formulazione è più ampia, in quanto viene dapprima fatto un riferimento generico ai compiti del settore agricolo di cui all'articolo 104 Cost. e si specifica poi che l'agricoltura deve disporre di sufficienti superfici coltivate idonee, rivolgendo così particolare attenzione alle necessità di approvvigionamento della popolazione.

La lettera d prescrive agli enti pubblici di analizzare attentamente l'ubicazione delle costruzioni rispetto ai paesaggi quando valutano eventuali attività edilizie al fine di autorizzarle o meno. Quanto più delicato è il paesaggio interessato, tanto più elevati dovranno essere i requisiti da soddisfare. Una disposizione simile è già contenuta nei principi pianificatori del diritto vigente (art. 3 cpv. 3 lett. b LPT).

La lettera e corrisponde ampiamente al diritto vigente (art. 3 cpv. 2 lett. c LPT). Sebbene non venga formulato un esplicito divieto di costruire, si sottolinea comunque che si può derogare al precetto stabilito soltanto se lo esigono importanti interessi pubblici. È il caso, ad esempio, della costruzione di opere pubbliche o d'interesse pubblico, come impianti portuali, passeggiate lungo le rive dei fiumi/laghi o costruzioni per agevolare l'accesso e la percorribilità verso la riva (per es. sentieri o aree di sosta). La regola è quindi di mantenere libere queste zone e la deroga è ammessa soltanto in casi eccezionali. L'accesso, inoltre, non va concesso incondizionatamente, ma dev'essere semplicemente facilitato, perché le rive dei laghi e dei fiumi non sono unicamente uno spazio ricreativo, ma anche l'habitat naturale di piante e animali la cui protezione vieterebbe, in linea di principio, l'accesso a questi luoghi¹⁴.

La lettera f si basa sul diritto vigente (art. 3 cpv. 2 lett. d LPT), ma ne amplia la formulazione menzionando esplicitamente i paesaggi, i monumenti naturali e culturali d'importanza nazionale, regionale e locale, i biotopi da salvaguardare ai sensi della LPN¹⁵, nonché le interrelazioni che vanno stabilite tra i paesaggi.

La lettera g coincide con la lettera e dell'articolo 3 capoverso 2 LPT.

Altro elemento essenziale dei paesaggi aperti sono le acque (lett. h), le quali possono esplicare le loro funzioni soltanto se dispongono dello spazio necessario. Per garantire la protezione contro i pericoli naturali, non è sufficiente non edificare la zona immediatamente adiacente ai flussi d'acqua. Lo «spazio necessario» cui si fa riferimento in questa disposizione include le zone che devono restare libere per far sì che le acque e i detriti trasportati possano essere trattiene o smaltiti senza causare alcun danno (spazi di ritenzione delle piene, corridoi di deflusso, ecc.). Conformemente alla

¹⁴ PIERRE TSCHANNEN, Commento alla LPT, art. 3 n. marg. 51.

¹⁵ Cfr. art. 18a e 18b della legge federale del 1° luglio 1966 sulla protezione della natura e del paesaggio (RS 451).

lettera h, gli enti pubblici dovranno pertanto tenere conto dello spazio necessario alle acque nell'ambito delle loro pianificazioni.

1.2 Titolo secondo: Strumenti

1.2.1 Capitolo 1: Disposizioni generali

Art. 8 Informazione e partecipazione

I capoversi 1 e 2 dell'articolo 9 coincidono essenzialmente con il diritto vigente (art. 4 cpv. 1 e 2 LPT). Il disbrigo dei dettagli concernenti l'attuazione dell'informazione e della partecipazione è, com'era già il caso, lasciato alla discrezione dei Cantoni.

Per motivi di semplicità, nel capoverso 1 si è snellita la formulazione della LPT, per cui invece di «autorità incaricate di compiti pianificatori» si parla ora solo di «autorità». Di quali autorità si tratta risulta sufficientemente chiaro dal contesto. Nei primi due capoversi dell'articolo, inoltre, il concetto di popolazione è stato sostituito con quello di opinione pubblica, in osservanza di un adeguamento della dottrina dominante. Lo scopo è quello di sottolineare che l'obbligo di informazione da parte delle autorità incaricate di compiti pianificatori non è rivolto «soltanto» alle persone fisiche, bensì a una cerchia più ampia di interessati, che include, ad esempio, le organizzazioni di protezione dell'ambiente, della natura e del paesaggio legittimate a ricorrere, le associazioni economiche ecc.

L'opinione pubblica interessata dalla pianificazione dovrà quindi essere informata tempestivamente sugli scopi e gli sviluppi di tutte le pianificazioni e, nel contempo, avere la possibilità di partecipare, in modo adeguato, al processo pianificatorio. Informazione e partecipazione devono avvenire in una fase in cui – di qui l'importanza della «tempestività» – si possono ancora prevedere diverse soluzioni, cioè quando i piani sono stati solo abbozzati. Un'adeguata partecipazione dell'opinione pubblica ha per effetto che le decisioni alla base dei disegni progettuali (per es. decisioni tra più varianti, ripercussioni sull'ambiente, ecc.) acquistino maggiore trasparenza, in funzione dello stato di avanzamento della pianificazione. In questo modo è possibile risolvere rapidamente eventuali problemi di coordinamento.

Il capoverso 3 rispecchia il diritto vigente (art. 4 cpv. 3 LPT).

Art. 9 Controllo e valutazione dell'efficacia

L'osservazione del territorio è di importanza fondamentale e trova uno spazio limitato nel diritto vigente sulla pianificazione del territorio. L'articolo 45 OPT prescrive innanzitutto all'Ufficio federale dello sviluppo territoriale di esaminare le implicazioni sullo sviluppo territoriale e sul paesaggio dell'applicazione delle disposizioni sull'edificazione fuori delle zone edificabili. I Cantoni devono fornire all'Ufficio federale le informazioni necessarie a tale fine. Il campo d'applicazione di un'osservazione del territorio efficace, tuttavia, non può restare circoscritto al territorio situato al di fuori delle zone edificabili. Nel nuovo avamprogetto di legge, al Confederazione, i Cantoni, i Comuni e le Città – chiamati complessivamente «enti pubblici» per ragioni di semplicità – sono quindi esplicitamente chiamati a sorvegliare il territorio, in modo da poter intervenire, all'occorrenza, con gli opportuni provvedimenti. L'accento è quindi

posto sulla tempestività dell'azione: quanto prima vengono individuati sviluppi territoriali indesiderati, tanto più semplice sarà correggerli. Un intervento ritardato consente spesso una correzione soltanto parziale, se non addirittura impossibile. L'obbligo previsto nel capoverso 3 di valutare le misure adottate crea i presupposti per una loro eventuale ottimizzazione. Nel capoverso 3, quindi, tutti gli enti pubblici responsabili dell'organizzazione del territorio sono tenuti a instaurare un controllo efficace del territorio.

Componenti essenziali di un controllo coerente in ambito di pianificazione del territorio sono la tempestiva valutazione, documentazione e integrazione nel processo decisionale delle ripercussioni che le pianificazioni possono avere sull'economia, sulla società e sull'ambiente (cpv. 2). La valutazione delle misure adottate rappresenta il fondamento di una collaborazione quanto più settoriale con tutte le parti interessate alla pianificazione nonché di un'ottimizzazione del processo pianificatorio. Nel diritto vigente, il principio della valutazione è sancito in riferimento ai piani di utilizzazione (art. 47 OPT). Nel nuovo avamprogetto viene incluso tra le disposizioni generali per riferirsi anche ai rimanenti strumenti di pianificazione. Concepito come disposizione minima, offre un ampio margine di manovra per un'attuazione adeguata alle situazioni concrete.

Art. 10 Rapporto

L'obbligo di informare non è sviluppato a sufficienza nel vigente diritto sulla pianificazione del territorio. L'articolo 9 capoverso 1 OPT prescrive ai Cantoni di informare l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale ogni quattro anni sullo stato della pianificazione direttrice e sulle modifiche importanti dei fondamenti. Conformemente all'articolo 10 capoverso 1 del nuovo avamprogetto, i Cantoni devono presentare al Consiglio federale, ogni quattro anni, un rapporto in merito allo sviluppo territoriale della loro regione. Il rapporto non deve limitarsi ad aspetti parziali e puntuali, bensì spiegare, in una prospettiva territoriale globale, come vengono attuati gli scopi e i principi della legge sullo sviluppo territoriale nella regione del Cantone e nel contesto delle pianificazioni dei Cantoni vicini. A titolo di esempio, il capoverso 2 si sofferma su alcuni aspetti essenziali su cui il Cantone dovrà obbligatoriamente riferire.

Per ottenere una visione di insieme sul territorio di più Cantoni, il Consiglio federale dovrà poter definire precise direttive quanto al contenuto e alla metodologia della rilevazione dei dati. Le informazioni che i Cantoni devono fornire potranno essere acquisite in maniera efficace e meno onerosa per gli uffici preposti, tenendo conto delle rilevazioni già effettuate o in progetto dei dati rilevanti per lo sviluppo territoriale.

Art. 11 Indennità per restrizioni della proprietà

Questa disposizione coincide con il diritto vigente (cfr. art. 5 cpv. 2 e 3 LPT).

Art. 12 Incentivi per progetti innovativi

Il programma di sostegno a progetti innovativi e all'avanguardia (tra cui si annoverano, in misura preponderante, i cosiddetti progetti modello) ha conosciuto un successo enorme da quando è stato avviato nel 2002. Questi progetti, valutati a intervalli

regolari, si sono rivelati una ricca fonte di esperienze e insegnamenti e hanno dato vita a un vero e proprio laboratorio di idee. Se, nei primi anni, molti di essi concernevano per lo più territori urbani e sono a volte sfociati in progetti d'agglomerato, con il tempo hanno iniziato a includere altri territori e tematiche, grazie anche all'incoraggiamento fornito dalla Confederazione. Le due gare d'appalto indette nel 2006 e alla fine del 2007 si rivolgevano esplicitamente a progetti modello iscritti in uno dei seguenti settori: politica degli agglomerati, sviluppo sostenibile degli insediamenti e sinergie nello spazio rurale. Quest'ultimo settore è gestito in comune dagli Uffici federali dello sviluppo territoriale, dell'agricoltura e dell'ambiente, nonché dalla Segreteria di Stato dell'economia (SECO). La stretta collaborazione così stabilita facilita il coordinamento tra le varie politiche settoriali negli spazi rurali (pianificazione del territorio, agricoltura, politica regionale e turistica, foreste e paesaggio, energia ecc.) e, nel contempo, consente di ottimizzare l'utilizzo delle risorse a livello federale. In un momento in cui le problematiche territoriali tendono a diventare sempre più complesse e necessitano di approcci nuovi, risulta quanto più giustificato incentivare progetti che osano correre il rischio di uscire dai binari per sperimentare soluzioni e metodi innovativi. Essi rispondono all'esigenza di trovare soluzioni diverse ai problemi della pianificazione del territorio; riflettono inoltre l'intento della Confederazione di mettere l'accento su misure d'incentivazione piuttosto che su sovvenzioni e di sostenere progetti ricorrendo alle gare d'appalto. Considerate le esperienze positive accumulate sinora, questa forma di incoraggiamento merita di essere perpetuata sancendola nella legge.

La formulazione del capoverso 1 è deliberatamente ampia. La nozione di progetto innovativo è più aperta e flessibile rispetto a quella di progetto modello, che ne rappresenta soltanto una categoria specifica. Sarà quindi sostenuto qualsiasi progetto che apporta una soluzione originale e inedita, anche se puntuale e limitata, a un qualsiasi problema territoriale. Non si richiede alcun nesso formale con gli strumenti di pianificazione del territorio istituiti nella legge e il campo d'applicazione può estendersi anche allo spazio rurale, il che spiega la collocazione dell'articolo tra le disposizioni generali; non sarebbe infatti appropriato associare la tematica affrontata in questo articolo a uno specifico strumento di pianificazione. Quanto alla scelta dei progetti, delle misure e delle metodologie, viene praticamente lasciata carta bianca. Tuttalpiù, per ragioni di efficacia e per evitare troppa dispersione, la Confederazione si riserva il diritto di definire i settori – variabili da una gara d'appalto all'altra – nei quali intende concentrare il suo sostegno. Sono attualmente in corso diversi progetti orientati a una pianificazione intercomunale con sistemi di compensazione vantaggi-oneri. Lo scopo principale è quello di ottimizzare la ripartizione delle varie funzioni a livello regionale (per es. zone per il tempo libero, per l'abitazione e per il ristoro), fissando meccanismi di compensazione atti a creare una situazione di reciproco vantaggio per tutti i Comuni interessati. La Confederazione può subordinare il suo sostegno al rispetto di determinati requisiti, che saranno precisati dal Consiglio federale (cpv. 2). In ogni caso, saranno sostenuti unicamente i progetti innovativi, come indica il titolo marginale. Conformemente alla regola che prevale in materia di contributi della Confederazione¹⁶, questi ultimi non possono eccedere il 50 per cento delle spese compu-

¹⁶ Cfr. art. 17d della legge federale del 22 marzo 1985 concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata (LUMin; RS 725.116.2).

tabili; per la parte restante, il finanziamento deve essere garantito dall'organismo che presenta il progetto. Nell'ipotesi in cui un progetto innovativo possa beneficiare anche di un sostegno a titolo della legge federale del 6 ottobre 2006 sulla politica regionale¹⁷, il caso sarà esaminato in collaborazione con la Segreteria di Stato dell'economia al fine di evitare qualsiasi sovrapposizione.

Art. 13 Credito d'impegno

Spetta al Parlamento fissare l'importo da stanziare per il sostegno di progetti innovativi. Il credito d'impegno pluriennale consente di garantire il finanziamento dei progetti che si estendono su più anni, per tutta la loro durata. Per assicurare che questa forma di sostegno abbia un minimo di credibilità e di efficacia, devono tuttavia essere disponibili sufficienti mezzi. Attualmente, può essere stanziato al massimo un milione di franchi all'anno per sostenere progetti innovativi. Questo contributo ha sicuramente consentito di realizzare qualcosa di concreto, ma era più che altro di natura simbolica; sebbene apprezzato dai responsabili dei progetti, un importo così ridotto non permette infatti di implementare uno sviluppo territoriale sostenibile. I progetti innovativi sono strumenti molto importanti per uno sviluppo territoriale sostenibile, ma se ne può garantire l'efficacia soltanto moltiplicando i mezzi stanziati sinora.

1.2.2 Capitolo 2: Pianificazioni della Confederazione

Premesse

Nella LPT soltanto l'articolo 13 si occupa degli strumenti di pianificazione della Confederazione, delle concezioni e dei piani settoriali. Ulteriori disposizioni in materia sono contenute nella OPT (art. 14–23). Con il presente avamprogetto di legge si intende attribuire agli strumenti di pianificazione della Confederazione quell'importanza a livello legislativo che spetta loro per lo sviluppo territoriale globale della Svizzera. Si tratta nel concreto di riformulare e precisare a livello concettuale, nonché di adeguare alle nuove esigenze, importanti norme relative alle concezioni e ai piani settoriali che sono sancite nell'ordinanza sulla pianificazione del territorio, ma che, data la loro rilevanza, dovrebbero essere elevate a rango di legge.

Art. 14 Progetto territoriale Svizzera

Il Progetto territoriale Svizzera (in seguito: PT-CH) assumerà un ruolo centrale per il futuro sviluppo del territorio. Nel quadro di uno sviluppo sostenibile del territorio il PT-CH dovrà includere sia strategie quadro per l'intero territorio nazionale sia strategie specifiche per singoli spazi. L'elaborazione del PT-CH dovrà fondarsi sui seguenti pilastri:

- competitività;
- policentrismo (sistema di metropoli, agglomerati, singole città e centri rurali);
- complementarietà delle aree urbane e rurali;
- uso parsimonioso delle risorse non rinnovabili;

¹⁷ RS 901.1

- tutela dell'identità culturale attraverso gli edifici e il paesaggio.

Considerando la sua importanza per le strategie della politica di ordinamento territoriale della Confederazione e, di pari passo, per le politiche di ordinamento territoriale di Cantoni, Città e Comuni, il PT-CH deve essere necessariamente il frutto di una stretta collaborazione tra gli enti pubblici (cpv. 1). Nel PT-CH devono inoltre essere integrate le numerose politiche settoriali e attività d'incidenza territoriale della Confederazione che influenzano considerevolmente le strutture territoriali del Paese; tra queste politiche e attività rientrano la politica regionale e agricola, la politica in materia di infrastrutture, agglomerati e ambiente nonché la politica del territorio rurale e le esigenze legate alla protezione della natura e del paesaggio. Una politica coerente in ambito di ordinamento territoriale richiede un'intensa coordinazione anche in seno alla Confederazione. Il PT-CH deve basarsi sul principio di sussidiarietà e rispettare la ripartizione delle competenze di pianificazione del territorio in Svizzera.

I piani e le altre attività d'incidenza territoriale di Confederazione, Cantoni, Città e Comuni dovranno essere elaborati in sintonia con gli obiettivi del PT-CH. L'elaborazione congiunta e coordinata permetterà di creare presupposti ottimali per l'attuazione concreta delle strategie e delle misure. Il PT-CH rappresenterà inoltre per i Cantoni un ottimo strumento di coordinamento e cooperazione al di là dei confini istituzionali, e quindi di sinergia con i Paesi limitrofi. Grazie al PT-CH, le Città e i Comuni, ma anche i privati con compiti d'incidenza territoriale, potranno prendere più facilmente decisioni sull'ubicazione e la pianificazione delle infrastrutture necessarie. Per sfruttarne al massimo il potenziale, il PT-CH dovrà essere integrato anche nella concezione territoriale europea.

Se necessario, la procedura di elaborazione del PT-CH dovrà essere disciplinata a livello di ordinanza. Il PT-CH non dovrà tuttavia avere unicamente un carattere concettuale e strategico; è importante che in esso si indichi, in conformità con lo stato di avanzamento della pianificazione, come gli obiettivi globali di sviluppo territoriale dovrebbero essere realizzati nei singoli spazi e quali conseguenze ne risulterebbero per l'adempimento dei compiti d'incidenza territoriale. Questo è quanto sancito esplicitamente nel capoverso 2.

Art. 15 Pianificazioni settoriali

Questa disposizione corrisponde al diritto in vigore (cfr. art. 13 LPT e art. 14 e 18 cpv. 1 OPT). Cambia unicamente il fatto che anche le Città e i Comuni sono ora esplicitamente menzionati quando si fa riferimento al coinvolgimento tempestivo nel processo di elaborazione delle pianificazioni della Confederazione.

Art. 16 Rapporto con i piani direttori cantonali

Il capoverso 1 riprende sostanzialmente quanto sancito nel diritto vigente (art. 18 cpv. 2 e art. 23 OPT). I capoversi 2 e 3 trovano corrispondenza nell'articolo 20 OPT.

Art. 17 Adozione

Considerando l'importanza strategica che assumerà in futuro il PT-CH, appare opportuna la sua adozione da parte del Consiglio federale (cpv. 1).

In linea di principio, il Consiglio federale dovrà adottare anche le concezioni e i piani settoriali, e i relativi adeguamenti, come già previsto dal diritto vigente (art. 21 OPT). Per alleggerire il Consiglio federale dei compiti in veste di organo collegiale, analogamente alle disposizioni concernenti l'approvazione dei piani direttori cantonali (art. 33 cpv. 3 AP-LSTe), l'adozione di adeguamenti di importanza secondaria (ad es. precisazioni che non generano conflitti né contengono decisioni importanti) può essere delegata al Dipartimento competente (cpv. 2).

Art. 18 Obbligatorietà e adeguamento

Le pianificazioni della Confederazione sono elaborate sempre in stretta collaborazione con le autorità subordinate che svolgono compiti d'incidenza territoriale. Nel processo di elaborazione sono tuttavia coinvolti anche altri soggetti preposti a compiti pubblici della Confederazione (come ad es. concessionari aeroportuali). Le pianificazioni contengono pertanto anche determinati elementi contrattuali e, una volta adottate, acquistano carattere vincolante sia per le autorità di tutti i livelli sia per gli altri enti di cui sopra (cpv. 1). Limitare l'obbligatorietà soltanto alle autorità federali significherebbe venir meno ai principi di questa stretta cooperazione. Se, agli occhi di Cantoni, Città e Comuni, le pianificazioni si riducessero a una mera «lista dei desideri», la loro efficacia sarebbe inoltre molto relativa.

Il capoverso 2 riprende essenzialmente il diritto vigente (art. 17 cpv. 4 OPT).

Art. 19 Salvaguardia di superfici adibite a progetti di interesse nazionale

L'avamprogetto prevede l'introduzione della zona di pianificazione quale strumento di diritto federale per la salvaguardia di superfici adibite a progetti di interesse nazionale. Tali progetti possono riguardare: impianti sportivi per grandi eventi internazionali o condutture che attraversano tutto il Paese come gasdotti, linee della rete elettrica di trasmissione strategica con le quali sarà garantito l'approvvigionamento di energia nel Paese, impianti di urbanizzazione o aree per progetti edilizi dell'economia, ecc. A questo proposito, si potrà analizzare la necessità di fornire chiarimenti a livello di ordinanza. Lo strumento proposto si rifà alle zone di pianificazione già esistenti a livello cantonale (cfr. art. 27 LPT) che fungono da riferimento anche per il presente avamprogetto di legge (art. 37 AP-LSTe). Le zone di pianificazione possono comportare una limitazione di interessi individuali, ragion per cui va previsto un diritto di ricorso giurisdizionale. La competenza di fissare queste zone di pianificazione spetta al Dipartimento competente. I progetti di interesse nazionale per i quali si prevede di fissare una zona di pianificazione dovrebbero basarsi su un piano settoriale della Confederazione. Diversamente dalle zone riservate definite nella legislazione speciale, che vengono concesse sempre in riferimento a un progetto, le nuove zone di pianificazione dovranno essere concesse anche in assenza di un progetto concreto. L'ambito d'applicazione dovrà inoltre trascendere quello delle zone riservate. Per poter delimitare una zona di pianificazione deve sussistere il pericolo concreto che, nel terreno predestinato al progetto, vengano presi provvedimenti edilizi che rendano più ardua o impediscano la realizzazione del progetto.

Le zone di pianificazione non sono stabilite per un tempo indeterminato. Come sancito al capoverso 3, la durata massima è fissata a 10 anni. Una zona di pianificazione

perde in ogni caso la sua ragione d'essere, anche prima dello scadere del periodo previsto, non appena è pronto e pubblicato un progetto concreto. A quel punto la zona di pianificazione può essere abrogata o eventualmente sostituita da una zona riservata conformemente a una legge speciale (per es. legge sulle ferrovie, legge sulla navigazione aerea, ecc.). Naturalmente la zona di pianificazione va abrogata anche nel caso in cui non si realizzi il piano di interesse nazionale per il quale è stata definita.

Art. 20 Rapporto

L'Assemblea federale coopera in vario modo alle pianificazioni importanti delle attività dello Stato: dibattendo i pertinenti rapporti del Consiglio federale e prendendone atto, impartendo al Consiglio federale il mandato di intraprendere una pianificazione o di modificarne le priorità e prendendo decisioni di principio e programmatiche¹⁸. Al fine di migliorare il coinvolgimento del Parlamento nelle pianificazioni della Confederazione, si sancisce l'obbligo imposto al Consiglio federale di presentare periodicamente al Parlamento – ad esempio una volta per ogni legislatura – un rapporto in merito allo stato del PT-CH, delle pianificazioni della Confederazione e delle pianificazioni cantonali.

Nel quadro delle possibilità di cui l'Assemblea federale dispone in virtù dell'articolo 28 LParl, il Parlamento può dunque indirizzare a piacere l'attività di pianificazione della Confederazione senza essere di per sé un'autorità pianificatrice. La pianificazione compete per lo più all'esecutivo: il Consiglio federale e l'Amministrazione sono perciò tenuti a svolgerla opportunamente. Proponendo l'obbligo di presentare un rapporto periodico, l'avamprogetto offre al Parlamento la possibilità di valutare se eventuali decisioni programmatiche adottate nel quadro dell'articolo 28 LParl sono debitamente state prese in considerazione e implementate; all'occorrenza, il Parlamento dovrà assegnare l'incarico di provvedere alle necessarie integrazioni. La disposizione dell'articolo 21 fornisce al Parlamento una sorta di strumento di controllo sulle pianificazioni della Confederazione.

1.2.3 Capitolo 3: Strumenti per la pianificazione negli spazi funzionali

1.2.3.1 Premesse

Le disposizioni del presente capitolo sono interamente nuove. Traducono la necessità di tenere conto della realtà, oggi riconosciuta, degli spazi funzionali. I territori istituzionali, delimitati dalle frontiere politiche e amministrative, e gli spazi funzionali coincidono solo raramente. Questi ultimi si definiscono in funzione dei comportamenti degli abitanti e degli utenti, delle accessibilità e della loro vocazione e attività¹⁹. Quando le strutture politiche con potere decisionale non coincidono più con gli spazi funzionali diventa difficile risolvere i problemi legati, in particolar modo, allo sviluppo

¹⁸ Cfr. art. 28 della legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento, LParl; RS 171.10).

¹⁹ Cfr. STÉPHANE NAHRATH, FRÉDÉRIC VARONE, «Les espaces fonctionnels comme changements d'échelles de l'action publique», in: Faure Alain, Leresche Philippe, Muller Pierre, Nahrath Stéphane (ed.), «Action publique et changements d'échelles: les nouvelles focales du politique», Parigi, L'Harmattan, 2007, pp. 235-252.

dell'urbanizzazione e dei trasporti, alla conservazione dei siti paesaggistici e di spazi ricreativi di qualità, all'approvvigionamento, alle infrastrutture e allo smaltimento dei rifiuti all'interno dei confini comunali, cantonali o nazionali. Al di là delle questioni riguardanti esclusivamente la pianificazione del territorio, queste pianificazioni potranno anche vertere su altre politiche pubbliche, quali le politiche sociale, culturale o d'integrazione.

Art. 21 Principio

Questo articolo manifesta la volontà di riconoscere e promuovere un approccio e un metodo nuovi, di cui il programma d'agglomerato rappresenta l'esempio oggi più conosciuto.

Nel capoverso 1 si precisa cosa sono gli spazi territoriali (vale a dire territori il cui sviluppo richiede un approccio comune da parte di più enti pubblici) e si specifica che questi spazi necessitano l'elaborazione di pianificazioni multiterritoriali. Laddove lo sviluppo degli spazi funzionali presuppone un'azione concertata, si dovrà fare appello alla cooperazione sia all'interno dei territori che tra di essi. Le autorità competenti sono quindi invitate a non schierarsi dietro frontiere politiche e a elaborare congiuntamente le pianificazioni e i progetti territoriali ogni qualvolta gli spazi funzionali oltrepassano i confini istituzionali. Di fronte a problemi e sfide che sconfinano dalla sfera politica, un'unione di intenti è particolarmente importante per garantire la capacità economica, la coerenza e uno sviluppo sostenibile del territorio. Questo vale soprattutto per i settori menzionati nel presente capitolo, ma anche, e in misura sempre maggiore, in vista della concorrenza internazionale dei nostri poli economici.

La nozione di spazi funzionali viene associata automaticamente alle zone urbane e, in particolare, agli agglomerati. Tuttavia, la necessità di stabilire pianificazioni multiterritoriali può emergere anche in riferimento ad altri spazi, come le aree metropolitane e quelle rurali; soprattutto per queste ultime può rivelarsi indispensabile un intervento concertato.

Diversamente dai piani direttori, le pianificazioni multiterritoriali non devono necessariamente abbracciare tutti i settori rilevanti per lo sviluppo territoriale, ma devono comunque includere almeno quelli per i quali si richiedono misure coordinate (cpv. 3). Tali pianificazioni sono elaborate di comune accordo tra le collettività territoriali competenti. All'occorrenza la Confederazione e le autorità dei Paesi limitrofi, vengono coinvolte, quanto prima, nel processo di pianificazione (cpv. 4).

In conformità con l'orientamento cui devono ormai tendere le politiche pubbliche della Confederazione, le misure di promozione si concentreranno sulla cooperazione all'interno e tra spazi funzionali coerenti. Com'è avvenuto con successo dal lancio dei primi progetti-modello e programmi d'agglomerato e come avviene anche per i progetti dei piani direttori cantonali, queste misure assumeranno soprattutto la forma di scambi di competenze, di conoscenze e di esperienze. La formulazione «iniziative, programmi e progetti» è stata ripresa dall'articolo 4 della legge federale del 6 ottobre 2006 sulla politica regionale²⁰.

²⁰ RS 901.1

Art. 22 Rapporto con altri strumenti pianificatori

La regola in base alla quale tutti i piani sono armonizzati e coordinati tra loro non è nuova. Essa vale quindi logicamente anche per le pianificazioni multiterritoriali. Ma, poiché queste ultime non hanno formalmente lo statuto di piano direttore né di pianificazione settoriale della Confederazione, il coordinamento sarà garantito integrando i risultati essenziali delle pianificazioni multiterritoriali nei corrispondenti piani della Confederazione e dei Cantoni. Insieme a questi ultimi, anche i risultati in essi integrati diventano vincolanti per le autorità di tutti i livelli in seguito all'adozione o all'approvazione dei piani (cfr. art. 18 cpv. 1 e art. 34 cpv. 1 AP-LSTe).

Art. 23 Programma d'agglomerato

Questa disposizione istituisce a livello di legge il programma d'agglomerato come nuovo strumento di sviluppo territoriale, destinato agli spazi funzionali che formano un agglomerato. Iscrivendosi in una legge quadro, essa si limita a fissare qualche regola di principio e lascia tutta la libertà ai Cantoni per quanto riguarda il campo d'applicazione, l'organizzazione interna e l'attuazione.

Il programma d'agglomerato può definirsi come uno strumento di condotta strategica che deve permettere ai Cantoni, alle Città e ai Comuni che costituiscono un agglomerato di affrontare insieme, in modo coordinato ed efficace, le sfide e i problemi che richiedono un coordinamento al di là dei confini comunali e cantonali. Il programma d'agglomerato è anche un piano d'azione: si concentra sui problemi riconosciuti come prioritari e stabilisce le condizioni di organizzazione, di finanziamento e le scadenze per l'attuazione delle misure.

Nel capoverso 1 viene introdotto lo strumento del programma d'agglomerato, del resto già noto e largamente praticato nella quasi totalità degli agglomerati presenti in Svizzera. Il successo riscosso da questo nuovo strumento dimostra a un tempo la sua pertinenza e la sua necessità. È giunto quindi il momento di prenderne atto e di fare un passo in avanti dotandolo di un'impostazione più solida. Se lo scopo è quello di realizzare una politica più efficace della Confederazione, uno dei passi da intraprendere consiste nell'attribuire carattere vincolante al programma d'agglomerato al pari del piano direttore cantonale. Questo carattere vincolante è tuttavia un po' attenuato dalla necessità di elaborare soluzioni concertate, cosa che lascia spazio a un certo margine di apprezzamento. È vero che il sistema fondato sulla libera scelta, come sperimentato nella fase di lancio, ha dato buoni risultati. Tuttavia, nulla garantisce che si tratti di un diritto acquisito solido e duraturo. Ma, soprattutto, se si afferma che il programma d'agglomerato è un'istituzione non solo utile ma effettivamente necessaria (almeno per gli agglomerati più ampi) bisogna allora renderlo vincolante. Si tratta per di più della sola via che permette di garantire una certa parità di trattamento tra gli agglomerati nello stanziamento degli aiuti finanziari della Confederazione che sono subordinati all'esistenza di un programma d'agglomerato.

I Cantoni e i Comuni concordano insieme il perimetro del programma d'agglomerato; nel farlo, possono riferirsi a quanto definito dall'Ufficio federale di statistica (UST), senza per altro esservi vincolati, dato che il perimetro preso in considerazione può essere più ristretto o, al contrario, più esteso e includere anche aree rurali circostanti.

La Confederazione può tuttavia riservarsi di limitare la concessione degli aiuti finanziari ai Comuni compresi nel territorio dell'agglomerato così come definito dall'UST.

Per definire il contenuto del programma d'agglomerato viene ripreso il modello sperimentato con grande successo negli ultimi anni. A differenza del «Programma d'agglomerato parte trasporti e insediamento» (fondato sulla LFIT²¹ e sugli art.17a–17d LUMin²²), il programma d'agglomerato è concepito qui (cpv. 2) come uno strumento più generico, il cui campo d'applicazione, cioè, non è ristretto a un ambito tematico preciso. Il termine «ambiti» utilizzato nella lettera a del secondo capoverso si riferisce pertanto a specifici ambiti settoriali (cfr. gli esempi riportati al cap. 1.2.3.1, Premesse) e non agli spazi di un agglomerato. Oltre agli ambiti d'intervento, in conformità anche qui con il modello già sperimentato, il programma d'agglomerato deve definire le strategie e le misure adeguate e anche, cosa indispensabile, le priorità d'attuazione. Queste caratteristiche ne fanno uno strumento a un tempo strategico e operativo.

La necessità di istituire un'entità giuridica responsabile del programma d'agglomerato è un punto fondamentale (cpv. 3). È a quest'entità che spetterà in particolare garantire le relazioni con la Confederazione, la quale deve poter rivolgersi a un solo interlocutore.

Nel capoverso 5 si sottolinea l'importanza il fatto che il programma d'agglomerato deve acquistare carattere vincolante, ma, a differenza di un piano direttore, soltanto per le autorità coinvolte nel progetto. Gli elementi del programma d'agglomerato che saranno integrati nel piano direttore cantonale, invece, avranno carattere vincolante per tutte le autorità (cpv. 6), secondo il meccanismo previsto nell'articolo 22 AP-LSTe.

Art. 24 Pianificazioni in spazi funzionali rurali

Se è vero che la necessità di pianificazioni multiterritoriali si impone prima di tutto negli agglomerati, essa può emergere anche, a seconda delle circostanze, negli spazi rurali. Ecco perché la legge deve estendere il campo d'applicazione delle pianificazioni multiterritoriali ai casi in cui lo sviluppo sostenibile di un territorio non compreso nel perimetro di un agglomerato potrebbe essere compromesso in assenza di strategie e di misure definite in modo concertato a livello regionale (cpv. 1). Pianificazioni di questo tipo possono essere adottate, per esempio, per parchi d'importanza nazionale o per progetti regionali di sviluppo del paesaggio, o ancora per consentire l'implementazione di una gestione integrale delle acque. In ogni caso, se ne dovrà garantire la compatibilità con i principi e le misure della Nuova politica regionale.

Questa tipologia di pianificazione multi territoriale va affrontata con il medesimo approccio e obbedisce agli stessi principi del programma d'agglomerato. A differenza di quest'ultimo, non ha tuttavia carattere vincolante, poiché va riservata agli spazi funzionali che presentano problemi particolari.

²¹ Legge federale del 6 ottobre 2006 concernente il fondo infrastrutturale, RS **725.13**.

²² Legge federale del 22 marzo 1985 concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata, RS **725.116.2**.

Poiché le regole previste dall'articolo 23 AP-LSTe sono, per il resto, applicabili per analogia (cpv. 2), anche per questo articolo sono validi i commenti concernenti tali disposizioni.

1.2.4 Capitolo 4: Pianificazione direttrice cantonale

Premesse

Il vigente diritto della pianificazione del territorio non prevede prescrizioni per quanto concerne i contenuti dei piani direttori cantonali. L'articolo 8 LPT chiede soltanto che i piani direttori indichino almeno come vengono coordinate le attività d'incidenza territoriale nel quadro dello sviluppo territoriale auspicato nonché le modalità e i tempi con cui si intendono realizzare i compiti previsti. Su quali temi si debba esprimere il piano direttore cantonale, per quanto sancito dal diritto federale, si può dedurre solo indirettamente dall'articolo 6 LPT, che parla dei fondamenti che devono essere elaborati ai fini della redazione del piano direttore cantonale. Considerando che gli elementi essenziali dei fondamenti devono essere trasposti nel piano direttore cantonale, va da sé che il piano debba esprimersi su quei temi che hanno portato all'elaborazione dei fondamenti. I requisiti per il contenuto del piano direttore cantonale, tuttavia, non saranno formulati esplicitamente. Nell'avamprogetto, quindi, non vengono specificati, da un punto di vista tematico, i fondamenti che devono essere elaborati ai fini della redazione del piano direttore cantonale. Vengono, invece, formulati requisiti concreti che il contenuto del piano cantonale deve soddisfare e questo sia in generale (art. 27 AP-LSTe) sia in riferimento a singole tematiche specifiche (art. 28–30 AP-LSTe). Introducendo nel diritto federale prescrizioni concrete per gli ambiti «insediamenti», «trasporti» e «natura e paesaggio, agricoltura e pericoli naturali», si fissano con chiarezza anche gli aspetti che la Confederazione sottoporrà a verifica nell'ambito della procedura d'approvazione. Ciò permette alla Confederazione di concentrare la propria attività di controllo su punti specifici. Il tutto si traduce in una maggiore capacità di previsione per i Cantoni e in una gestione più semplice dell'attività di controllo per la Confederazione. La Confederazione non può e non intende controllare tutto e, pertanto, dovrà avere la possibilità di concentrarsi sugli aspetti più rilevanti.

Il fatto che non si formulino prescrizioni concrete sull'approvvigionamento e sullo smaltimento o sulle altre utilizzazioni territoriali non significa che la Confederazione consideri questi ambiti meno importanti. Data la loro eterogeneità è tuttavia difficile formulare requisiti vincolanti a livello normativo. La validità ai fini del piano direttore dell'attività d'incidenza territoriale prevista in questi ambiti deve essere valutata dal Cantone nei singoli casi. A ciò si aggiunge anche che si tratta spesso di progetti singoli che devono poi essere integrati nel piano direttore se hanno ripercussioni considerevoli sul territorio e sull'ambiente (art. 27 cpv. 5 AP-LSTe).

1.2.4.1 Sezione 1: Fondamenti e progetti territoriali cantonali

Art. 25 Fondamenti

Diversamente da quanto previsto dal diritto vigente (art. 6 LPT) non si specificherà più su quali temi i Cantoni devono elaborare i fondamenti. Il diritto federale impone

tuttavia di stabilire con chiarezza quali aspetti delle attività d'incidenza territoriale devono essere trattati nel piano direttore cantonale (cfr. art. 27–30 AP-LSTe). Di norma i requisiti a livello di contenuto posti al piano direttore possono essere soddisfatti soltanto sulla base dei relativi fondamenti. I temi sui quali devono essere formulati i fondamenti derivano quindi necessariamente dai requisiti fissati esplicitamente per il contenuto del piano direttore cantonale. Stando così le cose, nell'articolo 25 AP-LSTe è sufficiente imporre ai Cantoni di elaborare i fondamenti che consentano loro di definire gli aspetti necessari nei loro piani direttori.

L'esigenza di collaborare con i Cantoni vicini ed eventualmente con i Paesi limitrofi nell'elaborazione dei fondamenti è sancita negli articoli 3 e 4 AP-LSTe e non è necessario citarla nuovamente.

Art. 26 Progetti territoriali cantionali

Conformemente al diritto vigente, in vista dell'allestimento dei loro piani direttori, i Cantoni determinano le grandi linee del proprio sviluppo territoriale (art. 6 cpv. 1 LPT). Singoli Cantoni conoscono già oggi progetti territoriali cantionali.

Ai progetti territoriali cantionali si intende ora dedicare un articolo a sé stante. Diversamente da quanto previsto dal diritto vigente, si dovrà dare maggior rilievo al ruolo di questi progetti che non saranno «semplicemente» un fondamento ma verranno integrati nel piano direttore cantonale (cfr. in merito art. 27 cpv. 1 AP-LSTe).

Prima che nel piano direttore cantonale si possano elaborare disposizioni specifiche ai singoli ambiti (cfr. art. 28–30 AP-LSTe), va definita una visione complessiva del territorio che illustri come deve orientarsi lo sviluppo del Cantone nel medio e lungo termine, in sinergia con gli obiettivi pianificatori dei Cantoni vicini e della Confederazione (cpv. 2, 1° per.). È questo un presupposto importante per garantire la coerenza delle azioni di tutte le parti coinvolte. I progetti territoriali cantionali devono fungere da cornice di riferimento per assicurare la concertazione delle misure a livello pubblico e privato.

Per raggiungere gli effetti auspicati, i progetti territoriali cantionali devono poggiare su basi solide. Nel capoverso 1 si fa quindi esplicitamente riferimento al Progetto territoriale Svizzera, la cui elaborazione deve poggiare su un ampio processo partecipativo (cfr. art. 14 AP-LSTe) e sui fondamenti formulati dai Cantoni. Fondamenti importanti per poter definire lo sviluppo territoriale cui si aspira sono le strategie di politica economica e i piani cantionali di attuazione della Nuova politica regionale. Con il riferimento esplicito al Progetto territoriale Svizzera si intende assicurare che gli obiettivi di sviluppo territoriale dei Cantoni si integrino perfettamente nella visione sviluppata congiuntamente per uno sviluppo territoriale sostenibile in Svizzera. I progetti territoriali cantionali rappresentano quindi una prima fase della concretizzazione territoriale del Progetto territoriale Svizzera.

Gli spazi funzionali diventano sempre più forze motrici per lo sviluppo degli spazi economici e vitali. È quindi imprescindibile che già in fase di elaborazione del progetto territoriale cantonale si attribuisca loro la giusta importanza. Nel capoverso 2 si esortano esplicitamente i Cantoni a delucidare la funzione che dovranno esplicare gli

spazi funzionali nella realizzazione dello sviluppo territoriale auspicato per il comprensorio cantonale. Ai fini di un'azione territoriale coerente e per migliorare la coesione sociale, è inoltre fondamentale che nel progetto territoriale cantonale siano precisate le interrelazioni tra gli spazi funzionali, in particolare quelle tra agglomerati e zone rurali.

1.2.4.2 Sezione 2: Contenuto del piano direttore cantonale

Art. 27 Disposizioni generali

Nel capoverso 1 si sancisce l'obbligo di integrare il progetto territoriale cantonale nel piano direttore cantonale, elevandolo così dalla condizione di mero riferimento per il piano stesso.

Le strategie di sviluppo territoriale definite nel progetto territoriale del Cantone di per sé non è sufficiente. Per ottenere l'effetto auspicato è necessario precisarne alcuni ambiti fondamentali per lo sviluppo territoriale. Diversamente dalla normativa vigente, nella nuova legge di sviluppo territoriale questi ambiti devono essere indicati esplicitamente. L'enumerazione esemplificativa degli ambiti di cui deve occuparsi il piano direttore cantonale trae spunto dalla Guida alla pianificazione direttrice che l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale aveva elaborato per la formulazione dei piani direttori di seconda generazione²³. Novità rispetto alla Guida, alla lettera c vengono citati anche l'agricoltura e i pericoli naturali. Nel quadro della sua pianificazione direttrice, il Cantone dovrà occuparsi anche dell'agricoltura in quanto ambito centrale a livello economico e sociale, e trattarla come tematica indipendente accanto alla natura e al paesaggio. Idem per i pericoli naturali: l'aumento registrato negli ultimi decenni delle somme sborsate per i danni derivanti da catastrofi naturali in seguito allo sviluppo degli insediamenti e delle infrastrutture e a causa dei cambiamenti climatici e la scarsità di mezzi a disposizione per le misure tecniche di protezione rendono prioritaria la prevenzione dei pericoli attraverso misure di pianificazione del territorio. Appare quindi opportuno riconoscere l'effettiva importanza dei pericoli naturali anche nella pianificazione territoriale. In ambito di approvvigionamento e smaltimento è essenziale salvaguardare a lungo termine l'approvvigionamento di energia nonché volumi sufficienti per la discarica; a tal fine andrà previsto, per esempio, lo spazio necessario alle infrastrutture energetiche (trasmissione e approvvigionamento di elettricità e di gas nonché produzione di energia). Nel piano direttore cantonale si dovrà pertanto indicare quali territori devono essere predisposti per garantire a lungo termine lo smaltimento e quali misure sono da adottare. I Cantoni hanno ovviamente la facoltà di includere nei loro piani direttori anche altri ambiti, come, per esempio, determinati aspetti dei piani di sviluppo forestale, in riferimento alle tematiche dello svago e dell'utilizzazione. Il capoverso 2 abbozza dunque il contenuto minimo che il diritto federale fissa per il piano direttore cantonale.

Nello stesso capoverso si esortano inoltre i Cantoni a determinare le modalità di adempimento dei loro compiti d'incidenza territoriale. A tale scopo i Cantoni devono indicare almeno come vengono coordinate le attività d'incidenza territoriale nel qua-

²³ Ufficio federale della pianificazione del territorio (DFGP), «Guida alla pianificazione direttrice», Berna, 1997.

dro dello sviluppo territoriale auspicato, nonché le modalità e i tempi con cui si devono portare a termine i compiti previsti. La determinazione delle modalità per l'adempimento dei compiti coincide, sotto il profilo materiale, con l'attuale articolo 8 LPT.

La pianificazione direttrice assume nell'avamprogetto un ruolo centrale in quanto processo di costante confronto con i sempre nuovi problemi territoriali. Il piano direttore, che ne rappresenta il prodotto, conserva naturalmente la sua importanza. A tempo debito la pianificazione si deve infatti concretizzare in un piano direttore per poter essere sottoposta alla procedura di esame e approvazione. I compiti d'incidenza territoriale da coordinare e gestire nel quadro del piano direttore devono essere portati a termine per tempo. Mentre il progetto territoriale cantonale e i fondamenti sono concepiti per il lungo termine, le singole misure e i singoli progetti costituiscono la parte dinamica del piano direttore. In altre parole, il piano direttore non può essere semplicemente una ricostruzione di quanto è già stato realizzato sul territorio. Partendo da queste riflessioni, nel primo periodo del capoverso 3 si stabilisce che nella pianificazione dei singoli ambiti citati nel capoverso 2 i Cantoni tengono conto delle relative priorità. Il processo della pianificazione direttrice non si deve quindi concretizzare nel piano direttore soltanto quando è ormai stata completata la pianificazione di tutti i singoli ambiti. Se si presenta un problema urgente anche soltanto in un ambito rilevante per il piano direttore, il corrispondente processo di pianificazione deve essere avviato, condotto e concluso il più rapidamente possibile, vale a dire convertito in un adeguamento del piano direttore atto ad essere approvato. È ovvio che anche in una pianificazione in grado di reagire a problemi specifici non si deve mai perdere di vista l'approccio globale al quale si fa esplicito riferimento nel primo periodo del capoverso 3. È pertanto essenziale esaminare sempre scrupolosamente le potenziali ripercussioni negli altri ambiti delle misure adottate in un ambito specifico.

Nel secondo periodo del capoverso 3 vengono evidenziati alcuni ambiti che i Cantoni devono tenere in considerazione nella pianificazione direttrice. Particolare attenzione va data dunque al coordinamento tra gli insediamenti e i trasporti. Possono assumere una rilevanza determinante a livello territoriale anche le misure in ambito di prevenzione di incidenti rilevanti (per es. quelle volte a minimizzare i rischi legati al trasporto di merci pericolose su rotaia) e di approvvigionamento di energia. Nell'avamprogetto si è deciso di non formulare prescrizioni concrete al riguardo, ma il riferimento esplicito a questa tematica nel capoverso 3 dovrebbe comunque sensibilizzare i Cantoni affinché attribuiscono la giusta importanza alle questioni di rilevanza territoriale che emergono da questi ambiti. Altrettanto vale per le attività d'incidenza territoriale con ripercussioni sui Paesi limitrofi.

La coerenza delle attività d'incidenza territoriale presuppone da un lato che le risorse naturali, e soprattutto la loro limitatezza, siano debitamente prese in considerazione e, dall'altro, che il coordinamento tra pianificazione del territorio e protezione dell'ambiente avvenga già ai primi stadi. Poiché la pianificazione territoriale è una pianificazione sovraordinata, l'impatto ambientale delle utilizzazioni pianificate sono in una prima fase difficilmente valutabili nel dettaglio. Non appena si può procedere alla loro valutazione è necessario tenerli in considerazione – in funzione dello stato di avanzamento della pianificazione – per l'elaborazione del piano direttore. In questo

modo è se non altro possibile riconoscere tempestivamente eventuali divieti rilevanti dal diritto ambientale. Non è infatti ammissibile che l'impatto ambientale venga valutato a livello di progetti concreti soltanto dopo che gli investitori hanno di norma già impegnato notevoli somme. Un precoce coordinamento tra la pianificazione del territorio e la protezione dell'ambiente comporta quindi maggiore sicurezza degli investimenti. Anche se la legittimità di progetti concreti non può ancora essere confermata in modo vincolante con la loro integrazione nel piano direttore cantonale, tenere conto delle considerazioni ambientali già in fase di pianificazione direttrice dovrebbe far sì che il piano direttore non contenga disposizioni la cui attuazione nelle procedure successive verrebbe meno alle esigenze di protezione ambientale rilevabili già a livello di piano direttore. Il piano direttore deve garantire pertanto il più alto livello di affidabilità se si vuole che guadagni il consenso necessario come strumento di pianificazione. Secondo l'avamprogetto, e nel rispetto di quanto fissato in materia dal Parlamento²⁴, i Cantoni sono quindi esplicitamente esortati ad armonizzare le utilizzazioni pianificate con la legislazione sulla protezione dell'ambiente.

Il capoverso 4 riporta sostanzialmente quanto sancito nell'articolo 6 capoverso 4 LPT. Ai fini della sistematicità, appare tuttavia opportuno statuire l'obbligo di tener conto delle regole concernenti il contenuto del piano direttore cantonale in fase di elaborazione anziché, come avviene oggi, in fase di elaborazione dei fondamenti. Accanto alle pianificazioni della Confederazione, nella nuova disposizione sono menzionati esplicitamente gli inventari federali ai sensi dell'articolo 5 LPN. Con l'accresciuta importanza degli spazi funzionali, i Cantoni sono esplicitamente obbligati a tener conto anche dei risultati delle pianificazioni concernenti territori estesi e che interessano anche il proprio. La nozione di pianificazione concernente territori estesi non è del tutto estranea al diritto vigente: l'articolo 6 capoverso 4 LPT sancisce esplicitamente l'obbligo di tenere in considerazione i programmi di sviluppo regionali. La formulazione proposta è tuttavia più ampia. L'elenco riportato nel capoverso 4 non è intenzionalmente esaustivo e lascia ai Cantoni la facoltà di includere, nel processo di pianificazione direttrice, per esempio importanti piani cantonali di utilizzazione elaborati dai Cantoni limitrofi.

Il piano direttore, come strumento di coordinamento e gestione di uno sviluppo territoriale globale, può svolgere la sua funzione al meglio soltanto se, nella cornice della pianificazione direttrice, accorda la giusta importanza ai progetti ad elevata incidenza territoriale, quali ad esempio i grandi generatori di traffico (grossi centri commerciali, mercati specializzati e ampi insediamenti industriali o infrastrutture nel settore turistico). Questo è importante anche per il coordinamento, menzionato sopra, tra protezione dell'ambiente e pianificazione del territorio. Nel capoverso 5 si statuisce pertanto esplicitamente l'obbligo di sviluppare nel piano direttore cantonale i progetti aventi ripercussioni notevoli sul territorio e sull'ambiente.

²⁴ Cfr. in merito la mozione, approvata da entrambe le Camere, presentata dalla Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati (04.3664, «Miglior coordinamento tra la protezione dell'ambiente e la pianificazione del territorio»).

Art. 28 Ambito insediamenti

L'inarrestabile sfruttamento del suolo e la crescente frammentazione del paesaggio ed espansione disordinata degli insediamenti nel territorio dimostrano che nell'ambito «insediamenti» continua a sussistere un'imperativa necessità d'intervento. L'obiettivo di una parsimoniosa utilizzazione del suolo, così come sancito dall'articolo 75 della Costituzione federale, è lungi dall'essere raggiunto. Sebbene, in base alla ripartizione costituzionale delle competenze tra Confederazione e Cantoni, lo sviluppo degli insediamenti ricada primariamente nella sfera di competenza dei Cantoni, anche la Confederazione ha la sua parte di responsabilità in materia. La mancanza di prescrizioni nel diritto federale quanto allo sviluppo degli insediamenti è uno dei motivi alla base della situazione ancora oggi insoddisfacente. Con il presente avamprogetto si intende pertanto colmare tale lacuna.

Il capoverso 1 prescrive esplicitamente i temi che i Cantoni devono trattare nei loro piani direttori nell'ambito «insediamenti». Su questi temi si concentrerà poi la procedura di esame e approvazione della Confederazione. La possibilità di focalizzare l'attenzione su temi specifici facilita il compito della Confederazione di valutare, alla luce delle strategie di sviluppo territoriale formulate nel Progetto territoriale Svizzera, le misure previste dai Cantoni per il raggiungimento dell'obiettivo costituzionale della parsimoniosa utilizzazione del suolo. Quanto ai contenuti delle misure concrete da adottare, il diritto federale non fissa alcun tipo di prescrizione per i Cantoni, nel rispetto della ripartizione delle competenze sancita dalla Costituzione. Qualora, tuttavia, durante la procedura di esame e approvazione emergesse che le misure previste sono in contrasto con le strategie di sviluppo di cui sopra o non vanno nella direzione indicata, la Confederazione può intervenire con le necessarie correzioni più agevolmente rispetto a quanto accadrebbe senza un chiaro quadro di riferimento. Specificando i temi che vanno inclusi nei piani direttori, se ne semplifica anche il confronto. La Confederazione può così adempiere alla sua responsabilità per uno sviluppo più coerente di tutto il territorio svizzero meglio di quanto avverrebbe se ogni Cantone scegliesse individualmente le tematiche dei propri piani.

Nei loro piani direttori i Cantoni devono innanzitutto indicare in modo trasparente la dimensione massima delle superfici insediative, non soltanto a livello complessivo ma anche nei singoli Comuni (lett. a). In questo modo, già nel quadro della pianificazione sovraordinata, si può intervenire nella delimitazione delle zone edificabili (cfr. art. 40 AP-LSTe) e nella determinazione delle loro dimensioni.

Nell'ambito degli insediamenti gli obiettivi da raggiungere sono: indirizzare lo sviluppo degli insediamenti in senso centripeto (lett. b), promuovere il rinnovamento e l'incremento della qualità degli insediamenti (lett. c), orientare lo stato e lo sviluppo degli edifici e impianti pubblici nella direzione auspicata dal Cantone (lett. d) e conferire alle zone edificabili dimensioni adatte al fabbisogno (lett. f in combinato disposto con l'art. 40 AP-LSTe). I piani direttori cantonali devono illustrare con quali misure concrete si prevede di raggiungere tali obiettivi. Tra quelle volte a uno sviluppo degli insediamenti in senso centripeto è particolarmente importante un'utilizzazione più intensiva dei maggesi.

Riguardo alla problematica delle abitazioni secondarie, il presente avamprogetto riprende nella lettera e la formulazione proposta dal Consiglio federale come misure accompagnatorie all'abrogazione della Lex Koller²⁵. Tenendo presente gli aspetti legati alla pianificazione del territorio, all'ambiente e all'economia, i Cantoni devono illustrare nei loro piani direttori gli ambiti in cui si rendano necessarie misure per le quali il diritto federale, nel rispetto delle competenze cantonali, non prevede alcuna prescrizione. Le misure devono tuttavia garantire un rapporto equilibrato tra abitazioni primarie e secondarie. Ai fini della risoluzione dei problemi e alla luce di un approccio federalistico, si può così scegliere il sistema che risulta più efficace in considerazione delle caratteristiche specifiche dei territori interessati. In molti casi si tratterà di un sistema di contingentamento integrato eventualmente da quote.

Nel capoverso 2 i Cantoni vengono esplicitamente chiamati a definire poli di sviluppo all'interno dei loro piani direttori. Si vuole così evitare che le zone edificabili vengano definite esclusivamente secondo una visione comunale. Se sussiste un fabbisogno regionale di utilizzazioni industriali e commerciali e di grandi generatori di traffico, e se si è proceduto alla debita armonizzazione con il diritto ambientale, si dovranno creare poli di sviluppo in zone idonee. Anche questa misura rappresenta un contributo sostanziale all'utilizzazione parsimoniosa del suolo. L'importanza regionale evocata nel capoverso 2 non va intesa in un senso territoriale troppo limitato, dato che le regioni possono estendersi su più Cantoni.

Art. 29 Ambito trasporti

Per quanto riguarda questa disposizione, si può rinviare per analogia al 2° paragrafo dei commenti sull'articolo 28 AP-LSTe.

Nell'ambito in oggetto i Cantoni devono occuparsi almeno dell'ulteriore sviluppo del sistema globale dei trasporti d'importanza regionale e cantonale. Anche in quest'ambito va posto l'accento sulle misure concrete da adottare.

Art. 30 Ambito natura e paesaggio, agricoltura e pericoli naturali

Per quanto concerne il riferimento esplicito all'agricoltura e ai pericoli naturali si rimanda al 2° paragrafo dei commenti sull'articolo 27 AP-LSTe e sostanzialmente, per analogia, al 2° paragrafo dei commenti sull'articolo 28 AP-LSTe.

Se si considera in particolare la necessità di garantire un approvvigionamento sufficiente di alimenti, risulta fondamentale riservare a lungo termine superfici sufficientemente estese per la produzione agricola. Mentre queste superfici saranno delimitate in modo vincolante per il proprietario fondiario esclusivamente nel quadro della pianificazione dell'utilizzazione (cfr. art. 48 cpv. 3 AP-LSTe), a livello di piano direttore è necessario indicare quali territori sono adatti alla coltivazione agricola. Particolare attenzione, anche in fase di pianificazione dell'utilizzazione, va dedicata alle superfici per l'avvicendamento delle colture, in quanto terreni agricoli di più alto livello

²⁵ Cfr. FF **2007** 5311 (proposta di un nuovo art. 8 cpv. 2 LPT). Cfr. per completezza il Messaggio del 4 luglio 2007 (07.062) concernente una modifica della legge federale sulla pianificazione del territorio (Misure accompagnatorie relative all'abrogazione della legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero», FF **2007** 5293).

qualitativo (cfr. art. 49 AP-LSTe). Il piano direttore deve soprattutto illustrare quali misure sono idonee a preservare in modo permanente questi territori (lett. a).

Nelle lettere b, c e d si tratta l'ambito «natura e paesaggio». Le formulazioni rendono chiaro che si tratta qui anche, ma non solo, della conservazione di paesaggi ancora intatti. I paesaggi naturali e gli spazi ricreativi devono poter essere sviluppati secondo la loro specifica vocazione. Si intendono con ciò in particolare forme di turismo che rispettino al meglio le peculiarità dei paesaggi e che le sappiano valorizzare. Il piano direttore dovrà indicare chiaramente quali paesaggi naturali e spazi ricreativi hanno come priorità la «protezione» e quali l'«utilizzo». Nei loro piani direttori i Cantoni dovranno riportare esplicitamente anche il tema della biodiversità. Nella lettera c sono quindi chiamati, già a livello di piano direttore – e dunque come prescrizione per la successiva pianificazione dell'utilizzazione – a prevedere dei territori per la biodiversità e le opportune interrelazioni tra questi territori, nelle quali si dovrà includere lo spazio delle acque. Il piano direttore deve in ogni caso illustrare quali misure sono necessarie per il raggiungimento degli obiettivi perseguiti. La lettera d si occupa delle utilizzazioni intensive a scopo di turismo e tempo libero. Trattandosi di utilizzazioni con notevoli ripercussioni a livello territoriale, la loro tematizzazione nel piano direttore è imprescindibile.

Nella lettera f si fa infine riferimento al tema dei pericoli naturali ai quali il piano direttore cantonale deve attribuire la giusta importanza, adeguata di volta in volta alle circostanze contingenti. I corridoi di deflusso e gli spazi di ritenzione delle piene sono ad esempio valide misure per circoscrivere zone pericolose.

Una coltivazione e un'utilizzazione sostenibili del suolo sono possibili soltanto se si tiene conto delle particolari qualità e della capacità produttiva dei vari tipi di terreno. Questioni riguardanti la protezione del suolo devono, pertanto, essere affrontate già a livello di piano direttore (lett. f).

1.2.4.3 Sezione 3: Procedura

Art. 31 Competenza e procedura

Il capoverso 1 coincide con quanto sancito nel diritto vigente (art. 10 cpv. 1 LPT).

Per riconoscere tempestivamente i problemi e avviare il coordinamento eventualmente necessario in maniera precoce, è indispensabile creare i presupposti adeguati affinché i Comuni, altri soggetti preposti a compiti d'incidenza territoriale e le organizzazioni legittimate a ricorrere possano esprimere tempestivamente le loro richieste nel quadro dei piani direttori. Nel capoverso 2 vengono sancite le prescrizioni minime per i Cantoni per la strutturazione concreta delle loro procedure. Il capoverso 2 riprende, in forma semplificata e leggermente modificata, la formulazione dell'articolo 10 capoverso 2 LPT entrata in vigore il 1° luglio 2007 con la revisione del 20 dicembre 2006 della legge sulla protezione dell'ambiente²⁶. La semplificazione consiste nel fatto che le disposizioni che disciplinano il diritto di ricorrere delle organizzazioni di protezione dell'ambiente, della natura e del paesaggio (art. 55 LPAmb e art. 12

²⁶ Legge federale del 7 ottobre 1983 sulla protezione dell'ambiente (LPAmb; RS 814.01).

LPN²⁷) non vengono più riportate esplicitamente nel testo legislativo. La modifica consiste invece nel fatto che i Cantoni sono esplicitamente chiamati a far sì che i Comuni, altri soggetti preposti a compiti d'incidenza territoriale (per es. associazioni regionali di pianificazione) e le organizzazioni legittimate a ricorrere possano esprimere tempestivamente le loro richieste nel quadro dei piani direttori. Si tratta di una formulazione più chiara rispetto a quanto previsto dal diritto vigente, secondo il quale i Cantoni devono semplicemente «regolare» le modalità di collaborazione al momento dell'elaborazione dei piani direttori.

Art. 32 Conciliazione

La procedura di conciliazione è già nota al diritto vigente (art. 7 cpv. 2 e art. 12 LPT). Sebbene la sua importanza pratica sia rimasta circoscritta in passato²⁸, si deve continuare a tenerne conto. In caso di conflitto è di gran lunga meglio cercare un'alternativa nel dialogo sui punti controversi e non idonei all'approvazione piuttosto che non approvare il contenuto del piano direttore in questione e incaricare il Cantone di rielaborare il piano. Ai sensi del diritto vigente, la procedura di conciliazione può essere richiesta non soltanto nel quadro della procedura formale di approvazione, ma in generale nel quadro della cooperazione (art. 7 cpv. 2 LPT), ovvero «ognora» – come sancito dall'ordinanza sulla pianificazione del territorio (art. 13 cpv. 1 OPT). Poiché lo svolgimento di una procedura di conciliazione è dispendioso, in futuro potrà essere richiesta soltanto nel quadro della procedura di approvazione. Se il Consiglio federale ordina una procedura di conciliazione sui punti controversi, ciò non deve ostacolare la continuazione della procedura di approvazione sugli altri punti. Riguardo ai punti controversi la procedura di approvazione deve essere invece sospesa.

La soluzione elaborata di comune accordo durante la procedura di conciliazione acquista carattere vincolante per le autorità di tutti i livelli soltanto dopo essere stata approvata dalla Confederazione (cfr. art. 34 cpv. 1 AP-LSTe). Il Cantone è pertanto tenuto a comunicare alla Confederazione il risultato della procedura di conciliazione ai fini dell'approvazione (cpv. 3).

Il capoverso 2, inerente alla disposizione di necessarie misure cautelari, coincide con quanto sancito nel diritto vigente (art. 12 cpv. 2 LPT). Si tratta di misure da introdurre ogni qual volta eventuali provvedimenti rischino di contrastare il buon risultato della procedura di conciliazione.

Stando al diritto vigente, la decisione finale in caso di mancato accordo spetta al Consiglio federale, al più tardi tre anni dopo aver ordinato la procedura di conciliazione (art. 12 cpv. 3 LPT). Al fine di accelerare la procedura, l'avamprogetto prevede che il Consiglio federale possa decidere sui punti controversi già un anno dopo il momento in cui ha ordinato la procedura di conciliazione (cpv. 4). La formulazione «può» lascia tuttavia un certo margine di manovra: nel caso in cui sia passato un an-

²⁷ Legge federale del 1° luglio 1966 sulla protezione della natura e del paesaggio (RS 451).

²⁸ Finora è stata svolta una procedura di conciliazione soltanto in tre casi: nel 1982 per la base militare nel Cantone di Nidvaldo, nel 1999 per la cava di ghiaia a Bremgarten e il tracciato NFTA nel Cantone di Uri.

no ma l'accordo stia per essere raggiunto, non lo si deve ostacolare per rispettare il termine di un anno per la decisione federale.

Oggetto della conciliazione possono essere soltanto quei conflitti che prevedono un certo margine di manovra. Altre lacune di un piano direttore quali ad esempio errori di forma o eventuali infrazioni del diritto sovraordinato o di una pianificazione sovraordinata non possono essere sottoposti a procedura di conciliazione.

Art. 33 Approvazione dei piani direttori cantonali

Conformemente all'articolo 11 capoverso 1 LPT i piani direttori e i loro adeguamenti sono sottoposti al Consiglio federale per approvazione. Questa regola viene ripresa anche nell'avamprogetto (cpv. 1). Non ha tuttavia senso che al Consiglio federale sia chiesto di approvare, in veste di organo collegiale, tutti gli adeguamenti, anche quelli di minore entità. Il capoverso 3 prevede quindi (per la prima volta a livello di legge e non più soltanto di ordinanza) che, nei casi di importanza secondaria, il Consiglio federale possa delegare la competenza per l'approvazione al Dipartimento competente per lo sviluppo territoriale.

Il capoverso 2 coincide sostanzialmente con quanto sancito nel diritto vigente (art. 11 cpv. 1 LPT). I piani direttori e i loro adeguamenti saranno approvati esclusivamente se conformi non soltanto alla legge sulla pianificazione del territorio bensì anche al diritto federale in generale. Questo punto deve essere esplicitato in quanto la conformità non si limita «alla presente legge» (cfr. art. 11 cpv. 1 LPT), ma si riferisce anche «al diritto federale». L'approvazione viene inoltre vincolata espressamente alla conformità con gli scopi dello sviluppo territoriale di cui agli articoli 5–7 AP-LSTe e al fatto di tenere debito conto dei compiti d'incidenza territoriale dei Paesi limitrofi.

All'autorità incaricata dell'approvazione non è pertanto affidata né una semplice funzione di controllo della legittimità dei piani, né una funzione di cognizione globale. Nel quadro dell'esame del piano direttore e della sua conformità con il principio della sostenibilità, nonché con i compiti d'incidenza territoriale della Confederazione, dei Cantoni vicini e dei Paesi limitrofi, l'autorità controlla anche l'adeguatezza della soluzione elaborata. La sua valutazione non sostituisce quella del Cantone, a maggior ragione laddove si presuppone che il Cantone disponga di conoscenze più approfondite della situazione locale. Dovrà invece correggere soluzioni palesemente inadeguate. Nel capoverso 2 si intende inoltre sottolineare il fatto che i piani direttori non possono essere approvati se non si conciliano con le pianificazioni negli spazi funzionali.

Art. 34 Obbligatorietà e adeguamento

Conformemente al diritto vigente, i piani direttori cantonali acquistano carattere vincolante per la Confederazione e i Cantoni vicini soltanto dopo l'approvazione da parte del Consiglio federale (art. 11 cpv. 2 LPT). A seconda di quanto previsto dal diritto cantonale, all'interno del Cantone i piani direttori possono diventare vincolanti al momento dell'approvazione da parte dell'autorità cantonale competente, che di norma è l'autorità legislativa. In virtù di questa disposizione può succedere che le autorità incaricate di elaborare la pianificazione dell'utilizzazione redigano un piano di uti-

lizzazione sulla base del piano direttore cantonale ancora prima che la Confederazione abbia esaminato e approvato il piano direttore stesso. Il problema sorge se il piano direttore non viene approvato o viene approvato solo parzialmente. L'approvazione da parte della Confederazione deve essere pertanto sistematica per le autorità di tutti i livelli. Ovvero: un piano direttore cantonale acquista carattere vincolante anche per l'autorità incaricata di elaborare la pianificazione dell'utilizzazione soltanto dopo l'approvazione da parte della Confederazione. Il principio già collaudato del carattere vincolante dei piani direttori per le autorità deve essere mantenuto.

Il capoverso 2 coincide con quanto sancito nel diritto vigente (art. 9 cpv. 2 LPT). Non vengono stabiliti, a livello di legge, gli intervalli a cui effettuare gli esami dei piani direttori. I problemi di valenza territoriale dovranno essere risolti se e nel momento in cui si presenteranno. In altre parole, il piano direttore vuole essere uno strumento di gestione e coordinamento flessibile e dinamico. Se si fissassero intervalli precisi, si correrebbe il rischio di far stagnare un piano, ovvero di dover aspettare di discuterlo in occasione del successivo esame «prescritto». Gli adeguamenti dei piani direttori devono essere il frutto di un'osservazione permanente del territorio, come risulta sufficientemente chiaro dal capoverso 2 ripreso dal diritto vigente. Il capoverso 3 dell'articolo 9 LPT può pertanto essere abrogato.

1.2.5 Capitolo 5: Pianificazione dell'utilizzazione

1.2.5.1 Sezione 1: Disposizioni generali

Art. 35 Definizione e contenuto del piano di utilizzazione

I piani di utilizzazione, con i quali viene regolato l'uso ammissibile del suolo in modo vincolante per il proprietario fondiario, si è rivelato uno strumento valido. Nel capoverso 1, che circoscrive la funzione del piano di utilizzazione, riprende quindi testualmente il diritto vigente (art. 14 cpv. 1 LPT).

Nella legge sulla pianificazione del territorio vengono identificati quattro tipi di zone: le zone edificabili (art. 15 LPT), le zone agricole (art. 16 LPT), le zone protette (art. 17 LPT) e altre zone e comprensori (art. 18 LPT); combinandole, si ricavano complessivamente 11 possibili utilizzazioni di base. A questa ripartizione in quattro categorie si oppone la bipartizione introdotta negli articoli 23 e 24 LPT, dove si opera una distinzione tra territori situati all'interno e territori situati all'esterno delle zone edificabili. Per riordinare questa categorizzazione, nel nuovo avamprogetto si parlerà sempre e soltanto di due categorie: le zone edificabili e le zone non edificabili. Le prime dovranno essere definite dai Cantoni (come fatto sinora) e adibite in particolare a scopo abitativo, lavorativo, di interesse pubblico, nonché di approvvigionamento e smaltimento. Alle seconde ovvero ai territori al di fuori delle zone edificabili ci si riferirà d'ora in poi con l'espressione di «zone coltivate» e saranno utilizzate per il settore agricolo, per la protezione della natura, per i boschi e per gli spazi ricreativi.

Conformemente al capoverso 2, nell'ambito della pianificazione dell'utilizzazione, le zone edificabili vanno separate da quelle coltivate. Questa distinzione non viene operata tuttavia con una semplice delimitazione territoriale. Nel quadro della pianificazione vanno precisate anche le attività che possono concretamente essere svolte nelle di-

verse zone. Uno degli scopi centrali dei piani di utilizzazione è già quello di differenziare le zone edificabili in base al tipo e alla frequenza dell'utilizzazione. Nelle zone non edificabili, invece, sinora si è fatto un uso limitato di tali possibilità di differenziazione. Questo continuerà a essere il caso per le zone coltivate, per le quali i Cantoni ricevono, con il nuovo avamprogetto, un margine di manovra più ampio rispetto a quanto previsto nel diritto vigente (cfr. art. 51 AP-LSTe).

Nel capoverso 3 viene specificato che, nei piani di utilizzazione, l'aspetto della protezione della natura deve continuare a rivestire un ruolo importante, sia nelle zone edificabili che in quelle coltivate. A tal fine, vanno adottate misure idonee per proteggere, per esempio, determinati biotopi, paesaggi, località caratteristiche, monumenti culturali e aree di particolare valore archeologico. Lo stesso vale per la protezione contro i pericoli naturali. Sebbene il diritto federale non prescriva misure concrete, come ad esempio la delimitazione delle zone protette, i Cantoni devono comunque adottare misure atte a garantire effettivamente la protezione della natura. Due esempi di tali misure sono riportati nel capoverso 3, dove si parla della delimitazione delle zone protette o delle zone di pericolo. La definizione degli strumenti di protezione (zona protetta o altro provvedimento, cfr. art. 17 cpv. 2 LPT), il contenuto materiale delle zone protette o altri provvedimenti aventi il medesimo scopo continuano ad essere di competenza dei Cantoni.

La legge sulla geoinformazione²⁹, entrata in vigore il 1° luglio 2008, non limita, dal punto di vista materiale, le possibilità dei piani di utilizzazione. Sotto il profilo della forma, tuttavia, viene creata una certa uniformità. I Cantoni e i Comuni, per esempio, dovranno stabilire a che modello di geodati minimo sono conformi le zone da essi designate. La disposizione del modello di geodati minimo sarà di competenza dell'Ufficio federale per lo sviluppo del territorio (cfr. art. 9 OGI³⁰). L'uniformazione della ripartizione delle zone proposta nell'avamprogetto, cioè unicamente una bipartizione, dovrebbe anche consentire di facilitare la definizione di questo modello minimo.

Il capoverso 4 si riallaccia all'articolo 18a LPT ricollocandolo in un contesto più ampio, perché, invece di limitarsi agli impianti solari, con i piani di utilizzazione verranno ora promosse anche misure per un impiego razionale dell'energia e per uno sfruttamento delle fonti di energia rinnovabili disponibili in loco. Il capoverso 4 del presente articolo è completato dall'articolo 55 AP-LSTe, dedicato agli impianti solari nelle zone coltivate.

In linea di massima, la presente disposizione si applica anche all'utilizzazione del vento, dell'acqua e della geotermia. Ciò deve restare ammissibile e necessario. I pro e i contro di queste fonti di energia andranno comunque ponderati per poter definire l'opportuna regolamentazione nei piani di utilizzazione. Con questa disposizione si intende sottolineare l'importanza che va attribuita agli aspetti di politica energetica in fase di ponderazione degli interessi.

²⁹ Legge federale del 5 ottobre 2007 sulla geoinformazione, LGI; RS **510.62**.

³⁰ Ordinanza del 21 maggio 2008 sulla geoinformazione, OGI; RS **510.620**.

Per quanto riguarda l'impiego razionale di energia, si dovrà evitare in particolare di ostacolare l'isolamento degli edifici con prescrizioni contrarie in materia di utilizzo massimo e di distanze.

Nel capoverso 5 si esplicita infine che nella pianificazione dell'utilizzazione si dovrà tenere conto anche degli aspetti relativi agli incidenti rilevanti.

Art. 36 Obbligatorietà e adeguamenti

Questa disposizione coincide con il diritto vigente (art. 21 LPT).

Art. 37 Zone di pianificazione

Sotto il profilo materiale, anche questo articolo corrisponde per lo più al diritto vigente (art. 27 LPT).

Le zone di pianificazione rappresentano una sorta di garanzia: con esse si intende impedire che, sulla base del regime di utilizzazione ancora in vigore, si creino condizioni pregiudizievoli per lo sviluppo territoriale. La costituzione di queste zone può pertanto rivelarsi necessaria se i vigenti piani di utilizzazione non rispecchiano più lo sviluppo territoriale previsto e vanno pertanto adeguati. Che la definizione delle zone di pianificazione debba sempre essere strettamente connessa al piano di utilizzazione e ai suoi adeguamenti risulta chiaro dal secondo periodo del 1° capoverso e non deve pertanto essere esplicitato, com'è invece il caso nel diritto vigente (art. 27 cpv. 1 LPT). Poiché oggi, a circa trent'anni dall'entrata in vigore della LPT non dovrebbero praticamente esserci più situazioni di totale assenza di piani di utilizzazione, il capoverso 1 può essere semplificato rispetto al diritto vigente.

Lo strumento delle zone di pianificazione va completato con l'effetto anticipato negativo della pubblicazione dei piani di utilizzazione (art. 38 cpv. 5 AP-LSTe).

Art. 38 Procedura

La nuova disposizione prescrive che la pubblicazione dei progetti dei piani di utilizzazione sia resta nota nel foglio ufficiale del Cantone (cpv. 1). Lo scopo è quello di aumentarne la trasparenza, a beneficio dei proprietari fondiari domiciliati al di fuori del Cantone in cui è fatta la pubblicazione e di qualsiasi organizzazione interessata.

Secondo il principio dell'effetto anticipato negativo, qualsiasi progetto che contraddica dei piani pubblicati va gestito nello stesso modo in cui lo si gestirebbe se contraddicesse dei piani approvati. Diversi Cantoni, nella loro legislazione, applicano già questo principio ai piani di utilizzazione pubblicati. Le soluzioni adottate possono differenziarsi nel dettaglio. Il capoverso 5 lascia ai Cantoni la competenza di stabilire la regolamentazione del caso, ma sancisce la base giuridica necessaria per applicare un effetto anticipato negativo ai piani di utilizzazione pubblicati, qualora questa manchi nel diritto cantonale (cpv. 5, 1° per.). L'autorità pianificatoria può pertanto valersi di tale base per conferire, caso per caso, alla decisione sulla pubblicazione dei piani l'effetto anticipato negativo.

L'effetto anticipato negativo deve essere adeguato alle circostanze³¹; è pertanto imperativo che il diritto cantonale determini come garantire la protezione giuridica (cpv. 2, 2° per.). È innanzitutto necessario prevedere una verifica al momento in cui la disposizione è applicata, nonché la possibilità di una protezione giuridica per le ripercussioni non prevedibili (per es. se la procedura si dilunga inaspettatamente prima che sia stata presa una decisione sui piani pubblicati).

Il concetto di obiezione viene ripreso dalla legge federale sulla procedura amministrativa³². La forma effettiva della procedura di obiezione resta di competenza dei Cantoni i quali stabiliscono, ad esempio, se le autorità preposte all'approvazione decidono per prime sulle obiezioni oppure se le obiezioni non considerate dalle autorità pianificatorie devono essere presentate di nuovo alle autorità preposte all'approvazione.

Conformemente al secondo periodo del capoverso 3, l'autorità preposta all'approvazione deve anche verificare se i piani di utilizzazione sono conformi alle pianificazioni settoriali della Confederazione (concezioni e piani settoriali).

Nella procedura cantonale dei piani d'utilizzazione le autorità pianificatorie potrebbero, di norma, essere anche preposte all'approvazione.

Art. 39 Rimedi giuridici

Lo scopo dell'articolo 39 AP-LSTe è di accelerare le procedure. Attualmente, un piano di utilizzazione può essere esaminato, a seconda del Cantone, da una a tre autorità di ricorso, le quali ne accertano la conformità con il diritto (obiezione con funzione di rimedio giuridico/ricorso (amministrativo)/ricorso di diritto amministrativo). Un piano di utilizzazione che viene pubblicato allo stadio di progetto e poi ottimizzato grazie a modifiche apportate in seguito a una procedura di conciliazione conclusasi positivamente non necessita più di un controllo approfondito perché la sua legittimità poggia già su solide basi democratiche. Il piano di utilizzazione è innanzitutto esaminato dall'autorità cantonale al momento in cui ne viene chiesta l'approvazione. Dopodiché, la stessa autorità cantonale decide, con pieno potere cognitivo, su eventuali punti irrisolti. Il fatto di limitarsi a un'unica autorità di ricorso è quindi giustificato e anche necessario perché il ricorso viene poi presentato anche dinanzi al Tribunale federale. L'autorità cantonale di ricorso è, di norma, il tribunale superiore ai sensi dell'articolo 86 capoverso 2 della legge federale del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale³³, nel caso specifico quindi il tribunale amministrativo o d'appello.

Poiché, dunque, resta un'unica autorità di ricorso, non vi sarà più alcuna dispersione nelle procedure in cui sussiste un obbligo di coordinamento, neppure nella procedura di impugnazione, ragion per cui la regola sancita nell'articolo 33 capoverso 4 LPT diviene obsoleta.

³¹ L'applicazione della disposizione può, per esempio, apparire inadeguata se l'interesse pubblico non è sufficiente o se la decisione sui piani di utilizzazione tarda troppo.

³² Cfr. art. 30a della legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA; RS **172.021**).

³³ RS **173.110**

1.2.5.2 Sezione 2: Delimitazione di zone edificabili

Art. 40

Conformemente al capoverso 1, la delimitazione delle zone edificabili deve avvenire in modo tale da creare insediamenti compatti. A tal fine, può rivelarsi opportuno ricorrere a linee di demarcazione degli insediamenti. Per non compromettere l'imperativo di concentrazione, il concetto di insediamento compatto andrà inteso in senso stretto: non sarà incorporato quindi in una zona edificabile qualsiasi raggruppamento casuale di costruzioni. Un azzonamento sarà giustificato soltanto se il gruppo di abitazioni in questione presenta la qualità dell'insediamento. È il caso, per esempio, di un complesso concepito come entità a se stante e composto da almeno dieci edifici abitati. Le abitazioni che rispondono ai criteri dell'insediamento sono le classiche costruzioni che si ritrovano in una zona edificabile, vale a dire quelle ad uso abitativo, commerciale e industriale. Le piccole zone edificabili, realizzate per soddisfare le esigenze personali di singoli individui, continuano a non essere ammesse.

Diversamente dalla LPT del 1979, ai Cantoni e ai Comuni non viene più prescritto in termini generici, quali territori vanno inclusi nelle zone edificabili. Nel nuovo articolo dell'AP-LSTe si intendono piuttosto sottolineare i requisiti che deve possedere un terreno per essere incorporato in una zona edificabile. Tali requisiti sono elencati nel capoverso 2.

Continueranno ovviamente a essere incorporati in una zona edificabile soltanto terreni idonei all'edificazione (cfr. frase introduttiva all'art. 15 LPT)³⁴. Diversamente dal diritto vigente, i concetti di «già edificati in larga misura» (art. 15 lett. a LPT) e di «urbanizzati» (Art. 15 lett. b LPT) non vengono più esplicitati, il che non significa naturalmente che questi aspetti non siano più importanti nella scelta del terreno da azzonare. La decisione di sottacerli dipende piuttosto dal fatto che sono entrambi impliciti nel concetto di idoneità: se un nuovo azzonamento consente di colmare lacune edilizie in una zona ampiamente edificata, il terreno in questione sarà sempre e comunque adatto a essere edificato. Questo risulta non da ultimo dal fatto che viene preso in considerazione il principio costituzionale dell'utilizzazione misurata del suolo. Parimenti, sono ritenuti idonei all'edificazione soltanto i terreni già urbanizzati.

Conformemente alla lettera b, un terreno può essere azzonato soltanto se ne sussiste il fabbisogno. L'esigenza di un dimensionamento delle zone edificabili proporzionale al fabbisogno è già espressa nel diritto vigente (at. 15 lett. b LPT). Considerato che, al tempo, si definivano per la prima volta zone edificabili conformi al diritto federale, appariva giudizioso lasciare agli enti pianificatori un orizzonte di 15 anni per dimensionare le loro zone edificabili. Oggi, la situazione è però diversa, perché non si tratta più di una prima delimitazione di queste zone, bensì di un ampliamento puntuale. Se si fissasse per legge un orizzonte temporale per il dimensionamento delle zone edificabili, si correrebbe il rischio di far scattare degli automatismi di ampliamento: sulla scorta dello stato raggiunto dopo 15 anni, la zona edificabile potrebbe infatti essere ampliata sulla base di un presunto fabbisogno rapportato su altri 15 anni. Se

³⁴ Per quanto riguarda il requisito dell'idoneità, cfr. FLÜCKIGER, Commento alla LPT, art. 15 n. marg. 42 segg.

si utilizzasse un criterio temporale come punto di riferimento, le zone edificabili, che hanno già raggiunto in molti luoghi dimensioni molto grandi³⁵, continuerebbero ad espandersi. Per questa ragione il nuovo avamprogetto di legge non prevede alcun termine temporale per il dimensionamento delle zone. I nuovi azzonamenti, se nuovi azzonamenti devono essere fatti, saranno realizzati unicamente se ne esiste un fabbisogno effettivo, il che verrà stabilito a livello regionale e non più comunale. Non dovranno più verificarsi casi in cui in un Comune venga azzonato nuovo terreno edificabile quando nel Comune vicino vi sono ancora riserve considerevoli di zone edificabili. Il fabbisogno di terreno edificabile dovrà pertanto essere calcolato di concerto tra i Comuni, prescindendo dai confini territoriali. L'esigenza di una prospettiva «regionale» si rifà al ben noto concetto di «regione»: i Cantoni di dimensioni più importanti si sono già avvalsi, per esempio, di piani direttori regionali. La nozione di «regione» è inoltre sancita nella legge federale sulla politica regionale. Per quanto riguarda le dimensioni delle zone edificabili, va osservato anche l'articolo 28 capoverso 1 lettera a AP-LSTe, secondo cui i Cantoni sono appunto tenuti a indicare nei loro piani direttori le dimensioni delle superfici insediative sia a livello complessivo sia nei singoli Comuni. Il dimensionamento delle zone edificabili diventa pertanto una questione rilevante anche a livello cantonale. Spetterà al Consiglio federale (cpv. 3) disciplinare le modalità specifiche per determinare il fabbisogno di terreni edificabili.

Nella lettera c si precisa che possono essere azzonati soltanto terreni di cui i costruttori dispongono effettivamente; il terreno edificabile deve essere quindi anche urbanizzato. Questa disposizione intende contrastare la tesaurizzazione del suolo. La prescritta «disponibilità» può essere garantita in diversi modi, tra cui, ad esempio, mediante contratti con i proprietari fondiari.

Nel capoverso 3 si attribuisce al Consiglio federale la facoltà di emanare disposizioni esecutive. Sono in particolare menzionate le prescrizioni concernenti la determinazione del fabbisogno di terreni edificabili. La molteplicità dei metodi attualmente in uso fa sì che ogni Cantone affronti in modo diverso la questione di un dimensionamento opportuno delle zone edificabili, di centrale importanza per un'utilizzazione parsimoniosa del suolo. In futuro dovrà vigere un parametro uniforme.

1.2.5.3 Sezione 3: Urbanizzazione all'interno delle zone edificabili

Art. 41 Principi

Il capoverso 1 corrisponde essenzialmente all'articolo 19 capoverso 2, primo periodo LPT³⁶. La responsabilità dell'urbanizzazione continua ad essere degli enti pubblici.

Nel capoverso 2 vengono disciplinati i requisiti da soddisfare affinché un terreno sia considerato urbanizzato.

La lettera a coincide in larga misura con l'articolo 19 capoverso 1, primo periodo LPT³⁷. L'espressione «vi è accesso sufficiente» del diritto vigente è tuttavia troppo

³⁵ Cfr. «Statistica delle zone edificabili della Svizzera», UFFICIO DELLO SVILUPPO TERRITORIALE (ARE), Berna, 2007.

³⁶ Cfr. Messaggio del 30 maggio 1994 concernente una revisione della legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT), FF 1994 III 975 seg.

centrata su un'urbanizzazione stradale che consenta l'accesso tramite veicoli. Per questo, nell'avamprogetto, si propone una formulazione più vaga: il terreno sarà cioè considerato urbanizzato soltanto se è garantito un accesso sufficiente per mezzo di strade, sentieri o altre installazioni. Si vuole così tenere conto del fatto che, in alcune regioni, l'accessibilità è spesso garantita unicamente dall'installazione di ferrovie, seggiovie o altri impianti.

Di norma, anche in futuro vi sarà richiesta di sufficienti possibilità di accesso stradale tanto per i servizi pubblici quanto per gli utenti privati di edifici o impianti. Tali possibilità non devono semplicemente includere il raccordo al fondo della strada di pubblico accesso, bensì anche la continuazione della strada pubblica, nella misura in cui l'utente deve assolutamente utilizzarla come via d'accesso³⁸.

L'accessibilità continua dunque ad essere garantita sia di fatto sia di diritto e soltanto in questo modo può essere considerata «sufficiente». Il diritto cantonale deve provvedere affinché l'accesso rispetti i requisiti infrastrutturali e di tecnica edilizia.

La lettera b riprende testualmente l'articolo 19 capoverso 1, seconda parte del periodo LPT³⁹.

Secondo la lettera c (che precisa l'art. 6 lett. c AP-LSTe), le zone edificabili sono urbanizzate mediante il trasporto pubblico e le opportune infrastrutture per il traffico lento. Chi non dispone di un veicolo a motore, deve necessariamente muoversi con i mezzi pubblici. Gli utenti dei trasporti pubblici sono anche, di norma, utenti abituali del traffico lento. Se si vuole garantire un servizio di trasporti pubblici efficace ed economico, è dunque fondamentale che i percorsi che conducono alle fermate dei mezzi pubblici, soprattutto al di fuori dei centri città, siano brevi, sicuri e invitanti. I trasporti pubblici e il traffico lento devono essere conformi alla struttura dell'insediamento. La tipologia dei mezzi di trasporto (per es. bus a chiamata, minibus, autopostale, bus di linea, tram e treno) e la frequenza di circolazione (per es. su chiamata, più volte al giorno o all'ora, ecc.) saranno determinate in base all'ubicazione geografica, alla dimensione, alla popolazione, alla densità dei posti di lavoro e all'utilizzazione della regione da urbanizzare. Le zone residenziali e lavorative densamente popolate, per esempio, dovranno essere servite da mezzi di trasporto pubblici a grande capacità come bus di linea, tram o treni, mentre quelle meno frequentate e lontane da zone edificabili potranno essere servite anche semplicemente da bus a chiamata, minibus o autopostali.

Gli impianti che generano molto traffico come centri commerciali, strutture per il tempo libero e le attività ricreative, sono spesso poco servite dai mezzi di trasporto pubblici. Per colmare questa lacuna e offrire quindi possibilità di accesso anche a quella fetta della popolazione che non dispone di veicoli a motore privati, anche questi impianti dovranno essere urbanizzati mediante i trasporti pubblici. Questa esigenza emerge del resto anche dalla legislazione sulla protezione dell'ambiente. Se sono

³⁷ Ibid.

³⁸ Cfr. DTF 116 Ib 166, consid. 6 b (Comune di Eschlikon).

³⁹ Cfr. Messaggio del 30 maggio 1994 concernente una revisione della legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT), FF 1994 III 975 seg.

costatati o prevedibili effetti nocivi o molesti dovuti all'inquinamento atmosferico da parte di diverse fonti, l'autorità competente è tenuta ad allestire un piano di provvedimenti che contribuiscano a diminuire o ad eliminare tali effetti entro un periodo pre-stabilito (cfr. art. 44a della Legge sulla protezione dell'ambiente⁴⁰ e art. 9 cpv. 4 dell'Ordinanza contro l'inquinamento atmosferico⁴¹). Per limitare il traffico privato verso edifici e impianti che generano molto traffico di persone e di merci e contribuire così a ridurre l'inquinamento atmosferico, tali edifici e impianti dovranno essere ben raggiungibili con i mezzi di trasporto pubblici (per es. ferrovia S oppure tram). Le fermate dei mezzi pubblici non dovranno trovarsi direttamente davanti agli impianti e dovranno poter essere raggiunte in modo rapido e sicuro, vale a dire in pochi minuti a piedi attraverso un sentiero sicuro, conforme alle esigenze dei disabili e, se possibile, privo di incroci.

Art. 42 Pianificazione dell'urbanizzazione

Nell'avamprogetto, la pianificazione dell'urbanizzazione viene messa esplicitamente in relazione con il piano di utilizzazione. Così come il diritto vigente prevede per il programma di urbanizzazione (art. 19 cpv. 2, 1° per. LPT), gli enti pubblici, tuttavia, non sono obbligati a utilizzare uno strumento preciso. Devono, però, determinare nel piano di utilizzazione le modalità e i tempi con cui saranno urbanizzate le zone edificabili (cpv. 1). I Comuni devono quindi stabilire innanzitutto come avverrà l'urbanizzazione, quindi decidere i tipi di impianti da installare e la loro ubicazione, e, in secondo luogo, definire la tabella di marcia e le scadenze del processo di urbanizzazione. La tabella di marcia sarà fissata soprattutto in base a considerazioni di natura pianificatoria.

L'estensione dell'urbanizzazione deve dipendere dall'utilizzazione prevista e dovrebbe quindi includere soltanto gli elementi di fatto necessari a tale scopo. L'urbanizzazione dovrebbe inoltre rispettare l'ambiente, non abusare del terreno ed essere economicamente sostenibile. Nella misura del possibile, gli impianti d'urbanizzazione saranno quindi installati all'interno o in prossimità di impianti esistenti nel suolo pubblico (per es. condutture al di sotto di una strada esistente) e saranno di misure contenute. Sempre nella misura del possibile, andranno infine utilizzati materiali ecologici.

Conformemente al capoverso 2, gli enti pubblici determinano, nel quadro della pianificazione dell'urbanizzazione, almeno la tipologia e l'ubicazione degli impianti di urbanizzazione di base, generale e particolare, nonché i termini entro cui vanno effettuati i lavori di urbanizzazione. Resta ovviamente loro prerogativa regolare in modo più dettagliato il processo di urbanizzazione. Si possono distinguere tre categorie di urbanizzazione:

- quella di base, vale a dire l'allacciamento di un territorio compatto di dimensioni piuttosto ampie agli impianti delle reti dei trasporti, dell'approvvigionamento idrico, della depurazione delle acque di scarico, dell'approvvigionamen-

⁴⁰ Legge federale del 7 ottobre 1983 sulla protezione dell'ambiente (Legge sulla protezione dell'ambiente, LPAmb; RS **814.01**).

⁴¹ Ordinanza del 16 dicembre 1985 contro l'inquinamento atmosferico (OIAt; RS **814.41**).

to energetico e di altri impianti d'urbanizzazione prescritti dalle leggi cantonali;

- quella generale, vale a dire l'allacciamento di un insediamento ai rami principali degli impianti di urbanizzazione;
- quella particolare, vale a dire il raccordo di uno o più fondi ai rami principali degli impianti di urbanizzazione generale;
- quella privata, vale a dire il raccordo di un edificio, o di più edifici connessi, agli impianti dell'urbanizzazione particolare mediante gli accessi oppure i collegamenti specifici.

Le suddette espressioni e corrispondenti definizioni vanno incluse nell'ordinanza d'esecuzione.

Secondo l'articolo 19 capoverso 2 LPT l'ente pubblico è tenuto a equipaggiare le zone edificabili nei termini previsti dal programma di urbanizzazione, il che lascia ai Comuni un certo margine di manovra. Conformemente all'articolo 43 capoverso 3 lettera b, gli enti pubblici devono ora stabilire, nel quadro della pianificazione dell'urbanizzazione, la tabella di marcia dell'urbanizzazione. Gli enti pubblici dovranno in particolare fissare i termini entro i quali intendono concludere i lavori.

Art. 43 Urbanizzazione da parte dei proprietari fondiari

Sotto il profilo materiale questa disposizione corrisponde all'articolo 19 capoverso 3 LPT⁴².

Art. 44 Finanziamento degli impianti di urbanizzazione

Per quanto riguarda il finanziamento degli impianti di urbanizzazione i Cantoni dovranno d'ora in poi conformarsi a determinate esigenze del diritto federale: il diritto cantonale, per esempio, dovrà disciplinare almeno il finanziamento della costruzione, dell'esercizio e della manutenzione di tali impianti (cpv. 1). La nuova disposizione è però meno rigida rispetto al diritto vigente in quanto i Cantoni non sono più tenuti, conformemente al diritto federale, a disciplinare il finanziamento mediante contributi e sono quindi liberi di scegliere altre modalità.

Conformemente al capoverso 2, i Cantoni possono ora trasferire – in virtù del principio di causalità – almeno una parte dei costi di urbanizzazione ai proprietari fondiari, la cui partecipazione sarà proporzionale ai benefici che traggono dall'urbanizzazione. Un proprietario fondiario può trarre un beneficio economico se dalla costruzione o dall'ampliamento di un impianto di urbanizzazione deriva un'utilità particolare, grazie alla quale il suo fondo acquista maggior valore. Questo beneficio giustifica la partecipazione del proprietario fondiario ai costi soltanto nella misura in cui tale beneficio può essere realizzato, cioè convertito in denaro (per es. attraverso la vendita o la nuova edificazione del fondo). Non è necessario che il beneficio possa essere realiz-

⁴² Cfr. Messaggio del 30 maggio 1994 concernente una revisione della legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT), FF 1994 III 975 seg.

zato immediatamente⁴³. Chi invece non trae alcun beneficio particolare, non dovrà partecipare ai costi.

Affinché l'urbanizzazione delle zone edificabili non sia rinviata od ostacolata per la mancata garanzia di finanziamento (per es. in seguito al rifiuto del credito da parte dell'assemblea comunale), nel capoverso 3 viene affermato espressamente che il finanziamento degli impianti necessari all'urbanizzazione di nuove zone edificabili deve essere garantito delimitando tali zone. Questo può per esempio essere realizzato abbinando il progetto da inviare all'assemblea comunale sull'azzonamento di una determinata regione con il progetto di credito per i necessari impianti d'urbanizzazione. Un'altra possibilità potrebbe essere di considerare gli investimenti per gli impianti di urbanizzazione generale come spese vincolate, in modo che chi detiene il potere esecutivo e quindi la capacità decisionale sul piano di utilizzazione riceva anche la competenza di effettuare le uscite correnti necessarie al completamento dei lavori di urbanizzazione. Spetta al diritto cantonale disciplinare i dettagli.

1.2.5.4 Sezione 4: Promozione della disponibilità di terreno edificabile

1.2.5.4.1 Premesse

Come già affermato, uno degli obiettivi principali dell'avamprogetto è uno sviluppo degli insediamenti più ordinato (cfr. cap. I, 6.3). Per quanto riguarda in particolare le zone edificabili, l'idea è di frenarne l'estensione e la dispersione, di dimensionarle in funzione del fabbisogno futuro e di ubicarle correttamente, vale a dire dove il fabbisogno è più importante e urgente. A tal fine non basta un'adeguata delimitazione delle zone edificabili: è anche necessario che i terreni incorporati in queste zone siano disponibili e realmente utilizzati a scopo edilizio.

Questa preoccupazione, del resto, non è nuova. Con l'articolo 15 LPT il legislatore non intendeva solamente limitare i terreni edificabili, ma anche e soprattutto far sì che sul mercato vi fossero abbastanza terreni per l'edificazione (FF 1978, 979). Era consapevole del fatto che il buon funzionamento del mercato dipende sì dalla dimensione, dall'ubicazione e dall'urbanizzazione delle zone edificabili, ma anche dalla disponibilità effettiva dei terreni. Oggi si sa che questo obiettivo è stato raggiunto soltanto in parte. Numerosi terreni edificabili restano a lungo inutilizzati perché sono situati male, perché la delimitazione delle parcelle o il loro stato fondiario sono poco favorevoli, ma anche perché sono tesaurizzati, che sia per conservare un patrimonio immobiliare o a fini speculativi. Ciò ha conseguenze molto negative sul mercato edilizio, sui prezzi degli immobili e sulla penuria di alloggi. La tesaurizzazione di terreni edificabili fa aumentare la pressione sui terreni circostanti e sul terreno agricolo, contribuendo così all'estensione delle superfici urbanizzate, il tutto in diretto contrasto con gli obiettivi perseguiti con il presente avamprogetto nel senso di un'urbanizzazione centripeta e di una concentrazione dell'area edificata. Va inoltre ricordato che, secondo la giurisprudenza esistente in applicazione dell'attuale articolo 15 lettera b LPT (DTF 116 Ia 333), questi terreni non disponibili devono essere presi in considerazione nel quadro della stima delle riserve destinate a soddisfare i fabbisogni di costruzione, regola questa che resta invariata nell'articolo 40 capoverso 2 lettera b del

⁴³ DTF 94 I 276.

presente avamprogetto. Alla luce di questa preoccupazione, l'articolo 40 AP-LSTe precisa la definizione di zona edificabile e prescrive in particolare, al capoverso 2 lettera c, che ne deve essere garantita la disponibilità. Le misure descritte qui di seguito sono volte a garantire di fatto tale disponibilità. Si propongono quindi due strumenti complementari: il primo, oggetto dell'articolo 45 AP-LSTe, è centrato sull'aspetto tecnico della disponibilità, vale a dire sull'edificabilità dei terreni; il secondo, oggetto dell'articolo 47 AP-LSTe, si riferisce invece all'aspetto economico, vale a dire all'effettiva disponibilità di terreni edificabili sul mercato.

Provvedimenti analoghi erano già presenti nella legge del 4 ottobre 1974 (FF 1974 II 715). Non è stato però ripreso lo strumento dell'espropriazione così com'era previsto (FF 1974 II 725) perché, considerato troppo incisivo, era stato una delle principali ragioni alla base del referendum – conclusosi con successo – promosso contro questa legge. Quasi trent'anni d'applicazione della LPT hanno tuttavia dimostrato le debolezze della legge in vigore e la necessità di strumenti efficaci di diritto fondiario. Per questa ragione, in mancanza dello strumento dell'espropriazione, è comunque necessario che ai Cantoni sia data la possibilità di imporre l'obbligo di costruire.

Art. 45 Garanzia dell'edificabilità

A lungo trascurate perché considerate prerogativa dei territori agricoli, le misure di pianificazione del diritto fondiario devono essere riabilitate quale strumento per accrescere l'adeguatezza e l'efficacia dei piani di utilizzazione. Tenendo conto, già a uno stadio preliminare, dei limiti fondiari e coordinando l'attuazione delle misure di miglioramento di diritto fondiario in fase di elaborazione dei piani di utilizzazione, è possibile garantire e accelerare la disponibilità delle zone edificabili. L'offerta di terreni edificabili fornita dalla pianificazione è così completata dal fatto di predisporli all'edificazione, il che, secondo il Tribunale federale⁴⁴, corrisponde a un importante interesse pubblico.

È vero che i Cantoni possono avvalersi già oggi di questi strumenti. La ricomposizione particellare, per esempio, è prevista nell'articolo 20 LPT. Le spiegazioni fornite nel messaggio del 27 febbraio 1978 su questa disposizione valgono ancora oggi e possono essere citate testualmente: «La ricomposizione particellare deve rendere possibile l'utilizzazione ai sensi dei piani di utilizzazione. Essa può rendersi necessaria in relazione all'elaborazione, come anche all'attuazione dei piani di utilizzazione. Nella delimitazione delle zone, essa contribuirà a riconoscere i rispettivi interessi e faciliterà così, con una nuova delimitazione dei fondi, un'utilizzazione migliore» (FF 1978, 982).

In linea di principio, l'articolo 20 LPT permette quindi ai Cantoni di ricorrere a strumenti efficaci per assicurare l'effettiva attuazione dei piani di utilizzazione. Ciononostante si è dovuto constatare che l'importanza e l'utilità di questi strumenti è stata a lungo sottovalutata in ambito di pianificazione del territorio⁴⁵. Soltanto pochi Cantoni dispongono di una legislazione d'applicazione sviluppata e ancora meno ne fanno veramente uso. Questo relativo insuccesso dell'articolo 20 LPT dimostra che è ne-

⁴⁴ DTF del 9 gennaio 2008, 1C.90/2007.

⁴⁵ Cfr. JOMINI, Commento alla LPT, art. 20, n. 3.

cessario riabilitare e generalizzare l'approccio del diritto fondiario in materia di pianificazione, al fine di rafforzare la pertinenza e l'efficacia dei piani di utilizzazione.

La norma proposta nell'articolo 45 AP-LSTe s'ispira in modo particolare a quella in vigore, e collaudata, nel Cantone di Vaud⁴⁶.

Nel capoverso 1 si prescrive che qualsiasi procedura di definizione o modifica di una zona edificabile deve prevedere le opportune misure di miglioramento in materia di diritto fondiario; nel capoverso 2 viene precisata la funzione di tali misure che, all'occorrenza, potranno interessare il territorio di più Comuni, in particolare, quando vengono realizzate zone commerciali o industriali di grandi dimensioni.

Nel capoverso 3 viene ripresa la regola dell'attuale articolo 20 LPT, secondo il quale la ricomposizione particellare può essere ordinata d'ufficio e, all'occorrenza, eseguita dall'autorità competente, se così esige la realizzazione di un piano di utilizzazione.

Il capoverso 4 sancisce l'obbligo di coordinare le misure di pianificazione del territorio, pur lasciando ai Cantoni un certo margine di manovra nella scelta del sistema e delle misure da implementare. In osservanza di questa libertà, l'avamprogetto non impone ai Cantoni lo strumento degli studi preliminari, utilizzato con successo nel Cantone di Vaud. Lo si potrà tuttavia consigliare in una guida che, verosimilmente, dovrà essere redatta a chiarimento della materia in esame.

Secondo il capoverso 5, l'adozione o, a seconda dei Cantoni, l'approvazione dei piani di utilizzazione nuovi o modificati sarà subordinata alla previa regolazione delle misure di diritto fondiario e del loro finanziamento.

Art. 46 Collaborazione

Le misure di diritto fondiario e, in particolare, la ricomposizione particellare, possono essere realizzate nel quadro di operazioni di grande portata relative al territorio di più Comuni o Cantoni. Operazioni di questo genere vanno del resto incoraggiate nell'ottica di una organizzazione razionale del territorio che non si limiti alle frontiere istituzionali. La disposizione proposta riprende il principio enunciato all'articolo 3 dell'avamprogetto. La ripetizione è voluta e intesa a sottolineare l'importanza di una collaborazione transfrontaliera nel caso in cui si debbano adottare misure di diritto fondiario nella pianificazione di uno spazio funzionale.

Art. 47 Obbligo di costruire

Un mezzo efficace per lottare contro la tesaurizzazione del suolo consiste nell'obbligare il proprietario di un terreno edificabile a edificarlo personalmente o a cederlo a dei costruttori. Un simile obbligo è già previsto nell'articolo 9 della legge federale del 4 ottobre 1974 che promuove la costruzione di abitazioni e l'accesso alla loro pro-

⁴⁶ Cfr. Stato di Vaud, DINP/SAF-SAT, «Nouvel instrument de mise en valeur de terrains à bâtir : Les études préliminaires en améliorations foncières», Losanna 1999; BENOIT BOVAY, «Unification ou harmonisation du droit de l'aménagement du territoire et des constructions?», in RDS/ZSR 127/2008 II/1, p. 100 segg.

prietà⁴⁷ in riferimento ai terreni che sono stati oggetto di ricomposizione particellare. L'articolo proposto s'ispira a questa disposizione e all'articolo 24 LCAP per ciò che riguarda il diritto di compera.

In riferimento al suddetto obbligo, il messaggio del 19 settembre 1973 concernente la LCAP riportava quanto segue: «Infatti, tale raggruppamento consente di sistemare le forme dei fondi e la situazione giuridica in modo che la costruzione degli impianti d'urbanizzazione possa tosto iniziare. È parimente previsto, nel caso di una rilotizzazione, di subordinare l'attribuzione dei terreni a un obbligo di costruire. In tal modo si giunge a far sì che il terreno venga ad essere destinato entro un congruo termine al genere di utilizzazione prestabilito nell'interesse generale». (FF 1973 II 553)

A differenza dell'articolo 9 LCAP, l'articolo 47 dell'avamprogetto non prevede l'obbligo di costruire unicamente come misura d'esecuzione legata a una ricomposizione particellare. Una limitazione di questo genere non sarebbe del resto logica, visto che scopo dell'avamprogetto è che il terreno da incorporare in una zona edificabile sia disponibile e idoneo all'edificazione (art. 40 cpv. 2 e art. 45 AP-LSTe); ciò, in determinate circostanze, può presupporre una ricomposizione particellare. L'obbligo di costruire vale pertanto per qualsiasi terreno edificabile. La presente disposizione è una norma di diritto federale che i Cantoni possono applicare direttamente, senza cioè dover disporre di una legislazione esecutiva. Concepito in questo senso, l'obbligo di costruire dovrebbe avere un doppio effetto: far sì che la zona edificabile venga utilizzata per il suo reale scopo, che è quello di servire alla costruzione, e allo stesso tempo incitare i Comuni ad applicare maggior rigore e misura nella stima del loro fabbisogno di superfici edificabili.

Nella misura in cui viene finalizzato all'interesse pubblico rappresentato dall'utilizzazione razionale del territorio e dalla lotta contro la tesaurizzazione dei terreni edificabili, l'obbligo di costruire non pregiudica in modo sproporzionato la garanzia della proprietà. È tuttavia un provvedimento a cui ricorrere come ultima ratio, vale a dire quando non vi sono altri mezzi, meno radicali, atti a garantire che un terreno venga edificato. L'obbligo di costruire è comunque vincolato a determinate condizioni⁴⁸. Le condizioni enunciate alla lettera c del capoverso 1 sono equiparabili a quelle cui era soggetta l'espropriazione secondo l'articolo 35 della suddetta legge del 4 ottobre 1974 (FF 1974 II 725) e indicano chiaramente che l'obbligo di costruire è inteso come mezzo sussidiario: è innanzitutto necessario fissare un termine e dimostrare che gli altri mezzi non sono appropriati o non hanno sortito l'effetto desiderato. Il termine sarà fissato tenendo conto delle particolarità del caso e, conformemente al tenore stesso della disposizione, dovrà essere «congruo», cioè compreso tra cinque e dieci anni a seconda della situazione. È inoltre necessario che l'offerta di terreni urbanizzati sia insufficiente; in altre parole, vi deve essere una carenza di terreni edificabili. Infine, un proprietario può essere esonerato da questo obbligo se può far valere motivi importanti.

⁴⁷ LCAP; RS 843

⁴⁸ Cfr. GEORG MÜLLER, «Baupflicht und Eigentumsordnung», in Festschrift für Ulrich Häfelin; Zurigo, 1989, p.176 seg., nonché DTF 88 I 257 sul soggetto dell'espropriazione.

Considerato che il sistema previsto nell'articolo 45 AP-LSTe implica una forma di perequazione reale e un impegno finanziario da parte dei proprietari interessati, i casi in cui l'obbligo di costruire andrebbe effettivamente imposto dovrebbero ridursi a poche eccezioni. I proprietari vengono infatti spronati a far fruttare quanto prima l'investimento concesso nel quadro della ricomposizione particellare.

Il diritto di compera a favore dell'autorità competente costituisce la conseguenza logica e necessaria dell'obbligo di costruire entro un certo termine (cpv. 2)⁴⁹. Un tale diritto è del resto già riconosciuto in alcuni Cantoni. Non è invece necessario prevedere un diritto di prelazione perché dal titolo dell'articolo si desume chiaramente che l'obbligo di costruire è legato al fondo ed è quindi trasferito, eventualmente, al nuovo acquirente del terreno.

Secondo il capoverso 3, pertanto, anche l'autorità che viene in possesso del terreno in questo modo è soggetta all'obbligo di costruire. Inoltre, poiché una collettività territoriale non deve strumentalizzare l'obbligo di costruire per accrescere il proprio patrimonio immobiliare, il fondo acquisito dovrà, in linea di massima, essere trasferito a un privato. Specificando «in linea di massima» si vogliono lasciare aperte altre possibilità, come la costituzione di un diritto di superficie. Il diritto federale potrebbe teoricamente astenersi dal prevedere una modalità specifica di trasferimento, ma ciò obbligherebbe i Cantoni a legiferare per operare una scelta. È quindi preferibile proporre una regola di diritto federale, lasciando al legislatore cantonale la possibilità di derogarvi.

1.2.5.5 Sezione 5: Zone coltivate. Disposizioni generali

Art. 48 Estensione e funzione

L'espressione «zone coltivate» è usata volutamente al plurale, perché include tutte le zone non classificabili come zone edificabili ai sensi dell'articolo 40 AP-LSTe. Vi rientrano quindi le zone per il settore agricolo, per la protezione della natura, per le acque e per le regioni improduttive adibite a diverse funzioni. A seconda dello scopo concreto della zona, le varie funzioni possono sovrapporsi. Si può, ad esempio, immaginare che una stessa zona possa essere utilizzata per il tempo libero o a scopo ricreativo e, nel contempo, per l'agricoltura⁵⁰.

Nel capoverso 1 viene ribadito che le zone coltivate sono complementari alle zone edificabili (cfr. anche commento all'art. 35 AP-LSTe).

Il capoverso 2 si riallaccia all'articolo 16 capoverso 1 LPT. L'agricoltura (in cui va sussunta l'economia alpestre), il bosco, la protezione della natura e gli spazi ricreativi rappresentano le funzioni principali delle zone coltivate, un elenco questo che non in-

⁴⁹ È quanto prevede anche la LCAP (cfr. art. 24 cpv. 2).

⁵⁰ Un campo da golf non consente, in linea di massima, un'utilizzazione a scopo agricolo. Le regioni, invece, sulle quali in inverno sono realizzate piste da sci, possono essere utilizzate anche per l'agricoltura o per il turismo, svolgere una funzione paesaggistica, far parte dei corridoi riservati al passaggio degli animali e, in caso di precipitazioni intense, servire alla ritenzione delle acque: rappresentano quindi un buon esempio di multifunzionalità.

tende essere esaustivo. Le modalità di utilizzazione di una zona coltiva sono definiti in modo più dettagliato negli articoli 51-57 AP-LSTe.

Rispetto alla concezione odierna (cfr. art. 18 cpv. 3 LPT), in base alla quale l'area boschiva è definita e protetta dalla legislazione forestale, il capoverso 5 non modifica nulla.

L'attività edilizia in queste zone è ammessa soltanto nella misura in cui serve a raggiungere gli scopi cui le zone stesse sono adibite e nel rispetto della ripartizione tra zone edificabili e zone non edificabili. Di conseguenza, nel capoverso 2 – come già nel diritto vigente (art 16 cpv. 1 LPT) – si chiarisce che le zone coltive vanno edificate il meno possibile.

In queste zone l'agricoltura continua a svolgere una funzione importante. I Cantoni sono quindi chiamati a provvedere affinché siano riservate sufficienti superfici alla produzione agricola (cpv. 3). Soltanto in questo modo, infatti, è possibile garantire a lungo termine la base dell'approvvigionamento alimentare. Una pianificazione che tenga conto delle diverse funzioni di una zona coltiva non può trascurare la protezione della diversità biologica e paesaggistica, riservando a questo scopo le superfici necessarie. Le zone coltive includono pertanto anche le superfici destinate alla protezione della biodiversità. All'occorrenza, e nel quadro di una pianificazione settoriale, si potrebbero anche definire l'ubicazione, l'estensione e le funzioni di queste superfici a livello federale. In fase di pianificazione delle zone coltive, infine, i Cantoni devono decidere dove e in che misura consentire utilizzazioni a scopi ricreativi e turistici, valutando il potenziale dei territori interessati⁵¹.

Il capoverso 4 riprende il diritto vigente (art. 16 cpv. 3 LPT). Una pianificazione rispettosa della multifunzionalità delle zone coltive dovrà tenere conto anche delle varie sfaccettature dell'agricoltura. All'occorrenza, si dovranno ad esempio includere nella pianificazione le regioni d'estivazione, che comprendono le superfici tradizionalmente utilizzate per l'economia alpestre. Delle zone coltive possono poi fare parte anche frazioni e insediamenti sparsi. Nel primo caso, la priorità sarà data al mantenimento della struttura architettonica esistente, sebbene si potrà cambiare la destinazione delle costruzioni o ampliarle in misura moderata. La pianificazione delle zone coltive si può inoltre lasciare spazio a camping, infrastrutture per il tempo libero (per es. scuderie) o discariche, anche se le superfici adibite a questi scopi sono relativamente modeste.

Nella pianificazione delle zone coltive i Cantoni devono ora tener conto delle particolarità locali e regionali. Ciò significa che quello che è ammissibile in una parte del Cantone potrebbe non esserlo in un'altra parte. Potrà quindi essere necessario operare una differenziazione in termini di utilizzazioni agricole (cfr. art. 53 AP-LSTe) o ricreative, sempre nel rispetto della compatibilità con il paesaggio.

⁵¹ Si pensa qui soprattutto alle funzioni ricreative che richiedono la costruzione di determinati edifici e impianti, ma che non sono tuttavia inquadrabili in modo appropriato nelle zone edificabili. Zone coltive di questo tipo continueranno a svolgere un'importante funzione ricreativa anche in assenza di edifici e impianti eretti espressamente a questo scopo.

Per la pianificazione delle zone coltivate – nel quadro di quanto stabilito nei piani direttori, nei piani di utilizzazione e nella legislazione – i Cantoni potranno utilizzare il margine di manovra loro concesso in virtù del presente avamprogetto (cfr. art. 51 AP-LSTe), in accordo con gli obiettivi e le necessità e nel rispetto della ripartizione tra zone edificabili e zone non edificabili.

Art. 49 Superfici per l'avvicendamento delle colture

Conformemente al diritto vigente, le zone agricole servono anche a garantire a lungo termine la base dell'approvvigionamento alimentare (art. 16 cpv. 1 LPT). Con questa formulazione si intende fare riferimento, almeno in maniera indiretta, alle superfici per l'avvicendamento delle colture, disciplinate a livello di ordinanza (art. 26–30 e art. 46 OPT) e nel piano settoriale per l'avvicendamento delle colture. Un numero sufficiente di queste superfici non garantisce soltanto la base dell'approvvigionamento alimentare, ma anche la protezione del suolo, contribuendo in modo significativo a conservare a lungo termine la qualità del suolo agricolo e le superfici verdi tra gli insediamenti. In considerazione dell'importanza che rivestono in ambito territoriale, è quindi opportuno conferire alle superfici per l'avvicendamento delle colture un riconoscimento maggiore menzionandole nella legge.

Il capoverso 1 riprende lo stesso capoverso dell'articolo 26 OPT. Anche in futuro faranno parte delle superfici coltivate i campi, i prati artificiali in rotazione e i prati naturali confacenti alla campicoltura. Oltre a proteggere le superfici per l'avvicendamento delle colture con misure pianificatorie idonee, i Cantoni sono tenuti a delimitarle parcella per parcella nei loro piani di utilizzazione e a rappresentarle cartograficamente. Sulle superfici per l'avvicendamento delle colture non vanno, in linea di massima, costruiti edifici e impianti, a meno che non siano necessari per la gestione delle superfici stesse. L'ultima parte del capoverso prevede la salvaguardia di tali superfici ai sensi dell'articolo 35 capoverso 3 AP-LSTe. Se terreni idonei all'avvicendamento delle colture vengono utilizzati per scopi diversi dall'agricoltura (cambiamento di destinazione), le autorità di tutti i livelli devono garantire l'estensione minima di superfici per l'avvicendamento delle colture mediante compensazione o altri mezzi equivalenti.

Il capoverso 2 non va inteso nel senso che, con l'entrata in vigore della nuova legge, si debba ridefinire l'estensione minima delle superfici d'avvicendamento delle colture in tutta la Svizzera nonché la loro ripartizione tra i Cantoni. La pianificazione settoriale esistente e il decreto federale dell'8 aprile 1992⁵² restano validi, in particolare per quanto riguarda le superfici minime che i Cantoni sono tenuti a garantire. Nel capoverso 2 si intende semplicemente precisare – qualora dovessero insorgere problemi al riguardo – che la competenza in materia spetta al Consiglio federale. La previa consultazione dei Cantoni si basa sul principio della stretta collaborazione tra Confederazione e Cantoni in ambito di sviluppo territoriale.

Per migliorare la cooperazione regionale e soprattutto quella intercantonale, la disposizione del capoverso 3 offre ai Cantoni la possibilità di proteggere le superfici per l'avvicendamento delle colture di un altro Cantone. I criteri per simili operazioni

⁵² Decreto del Consiglio federale concernente il piano settoriale per l'avvicendamento delle colture: estensione minima e ripartizione fra i Cantoni, FF 1992 II 1396.

sono la dimensione della superficie e la qualità del suolo. Accordi di questo genere possono tuttavia causare un adeguamento dei piani direttori e dei piani di utilizzazione cantonali oltre che della pianificazione settoriale della Confederazione; vanno pertanto sottoposti all'approvazione del Consiglio federale. Si dovrà infine vegliare affinché da simili accordi non scaturisca alcun pregiudizio alla qualità delle superfici per l'avvicendamento delle colture.

Art. 50 Coordinazione

Un adeguato sviluppo territoriale presuppone che le norme in vigore rispettino le particolarità dei territori e non – eventuali – confini politici. Mentre diverse disposizioni legali riguardanti singoli individui (aliquote fiscali, obbligo di prestare servizio nei vigili del fuoco e simili), passano praticamente inosservate e dopo un certo tempo non sono più identificabili, nel settore dello sviluppo territoriale la situazione si presenta altrimenti: disposizioni influenzate da criteri politici invece che materiali non possono che favorire uno sviluppo territoriale frammentario e scoordinato, le cui conseguenze si trascinano per decenni. Per questo l'opinione pubblica oppone una certa resistenza quando constata che, nel settore dello sviluppo territoriale, ciò che risulta possibile al di là dei confini politici, a pari condizioni, diventa impossibile al di qua di tali confini. Il grado di accettabilità di una norma è più elevato quando, in situazioni uguali o simili, vigono gli stessi principi. Conformemente al capoverso 1, quindi, i Cantoni sono chiamati a collaborare, in base al diritto federale, laddove, al di là dei confini cantonali, sussistono simili o comparabili assetti naturali oppure tipologie di insediamenti o di paesaggi. Soltanto da una cooperazione che vada oltre i confini politici possono nascere soluzioni adeguate. I Cantoni devono quindi vegliare affinché all'interno del loro territorio e oltre i confini comunali siano adottate disposizioni coerenti applicabili alle zone coltivate (cfr. art. 51 AP-LSTe).

La Confederazione è tenuta ad assicurare la coordinazione tra i Cantoni, così come sancito nella Costituzione (art. 75 cpv. 2 Cost.). Ne consegue che i Cantoni devono coinvolgere la Confederazione nel processo di coordinazione (cpv. 2). Se i presupposti per la collaborazione sovracantonale definiti nel capoverso 1 sono soddisfatti, la Confederazione può fornire il suo incoraggiamento e fungere quindi da intermediario nel processo di coordinazione.

La collaborazione sovracantonale non è sicuramente compito facile né rapido. Se, tuttavia, le soluzioni individuate in questo contesto riscuotono un ampio consenso, qualsiasi onere aggiuntivo sarà più che compensato.

Art. 51 Margine di manovra dei Cantoni

In futuro i Cantoni avranno più possibilità di definire la conformazione delle zone coltivate. Il margine di manovra concesso loro andrà tuttavia utilizzato con misura. L'osservanza degli scopi dello sviluppo territoriale e, in particolare, la ripartizione tra zone edificabili e zone non edificabili richiedono provvedimenti e confini precisi.

Le autorità cantonali preposte alla concessione di autorizzazioni edilizie al di fuori delle zone edificabili hanno un enorme carico di lavoro per sbrigare domande di autorizzazioni e questioni di delimitazione. L'autorità competente nel Cantone di Berna,

ad esempio, deve valutare circa 2800 domande all'anno. Quanto più diversificati sono i requisiti da rispettare nelle zone non edificabili, tanto più numerosi possono essere i problemi di delimitazione. Le autorità esecutive devono quindi poter far riferimento a criteri di delimitazione misurabili, iscrivibili ad esempio in un atto normativo federale, nella pertinente giurisprudenza, in raccomandazioni della Confederazione, oppure in norme esecutive o direttive cantonali. Se si decidesse di non definire confini più o meno precisi nel diritto federale senza offrire alcuna alternativa, i problemi ricadrebbero inevitabilmente sulle spalle delle autorità esecutive e dei tribunali, il che non giova a nessuno.

La nuova concezione della normativa concernente le costruzioni nelle zone coltivate prevede quindi di sancire principi a livello di legge formale e di precisarli (cpv. 3) con una regolamentazione (sussidiaria) nell'ordinanza. Questa regolamentazione è tuttavia valida soltanto finché e nella misura in cui nel diritto cantonale non è stata operata alcuna precisazione. Ai Cantoni viene così data la facoltà di elaborare disposizioni che rispecchino, più di quanto possa fare il diritto federale, le loro condizioni ed esigenze concrete del loro territorio. Tale facoltà non andrà tuttavia strumentalizzata per potersi sottrarre, com'è successo sinora, alla ripartizione fondamentale tra zone edificabili e zone non edificabili.

Per quanto riguarda la ripartizione tra zone edificabili e zone non edificabili, l'ordinamento cantonale deve essere almeno equivalente alla regolamentazione sussidiaria contenuta nell'ordinanza federale. Questa esigenza va precisata a livello di legge citando alcuni esempi (cpv. 3). L'impatto dell'urbanizzazione o il deterioramento del paesaggio non sono parametri misurabili in modo preciso. È piuttosto inverosimile pensare di poter calcolare i metri quadrati esatti di superficie impermeabilizzata supplementare che potrebbe derivare da questa o quella soluzione. Si deve però poter dimostrare in maniera verosimile (eventualmente con asserzioni vincolanti sulla probabile interpretazione di nozioni giuridiche poco chiare) che i requisiti richiesti sono stati soddisfatti.

Il diritto esecutivo cantonale relativo alle disposizioni sulle costruzioni nelle zone coltivate non deve essere sottoposto all'obbligo di autorizzazione in modo generico. A tale obbligo vanno assoggettate piuttosto le misure cantonali d'attuazione dell'AP-LSTe che sostituiscono la regolamentazione sussidiaria prevista nell'ordinanza federale e che quindi vi derogano.

Un cambiamento dei confini applicati all'attività edilizia si traduce automaticamente in nuove incertezze del diritto. Ci si chiederebbe per esempio se la prassi in atto è ancora applicabile oppure dove si collocano e quali siano i nuovi confini. Non va pertanto messo in discussione quanto finora si è dimostrato valido. Del resto, non avrebbe senso ridefinire completamente i confini del diritto federale, per poi modificarli di nuovo in tempi relativamente celeri con una regolamentazione cantonale. La nuova ordinanza dovrà pertanto riprendere una parte consistente del diritto vigente in veste di regolamentazione sussidiaria⁵³. Quest'ultima dovrebbe essere comunque già ade-

⁵³ È stata vagliata anche la possibilità di continuare ad applicare le disposizioni vigenti in materia di costruzioni al di fuori delle zone edificabili nei Cantoni che non dispongono ancora di un ordinamento proprio. Si è però deciso di scartare questa opzione innanzitutto per un problema di ordine pratico,

guata ai cambiamenti più rilevanti introdotti con la nuova legge. Il principio delle autorizzazioni edilizie limitate nel tempo per edifici e impianti disabitati nelle zone coltivate (cfr. art. 61 AP-LSTe), ad esempio, andrebbe applicato già dall'entrata in vigore della LSTe.

La zona agricola⁵⁴ mantiene un ruolo di primo piano nell'ambito delle zone coltivate. Accanto ad essa, aumenterà tuttavia l'importanza delle zone speciali adibite ad esigenze specifiche, quali le attività estrattive, le discariche, l'infrastruttura, il tempo libero e le attività ricreative, nonché la conservazione di determinati territori che possono essere protetti soltanto se sussistono specifiche possibilità di trasformazione a livello edilizio (zone degne di essere conservate). In queste zone sono ammessi anche gli edifici e gli impianti che servono a raggiungere gli scopi cui sono adibite. Naturalmente anche queste zone devono rispettare gli scopi e i principi della legge (sanciti in particolare negli art. 5–7 e 48–57 AP-LSTe). Per assicurare che ciò avvenga, la competenza di avvalersi del suddetto margine di manovra è attribuita, conformemente al capoverso 1, ai Cantoni⁵⁵. Nel capoverso 2 è invece ribadita la competenza dei Comuni di emanare, nelle zone coltivate, disposizioni in materia di polizia edilizia e misure protettive di cui all'articolo 35 capoverso 3 AP-LSTe; viene inoltre asserito che il piano direttore cantonale può conferire ai Cantoni un ulteriore margine di manovra per la pianificazione dell'utilizzazione nelle zone coltivate. Questo deve tuttavia avvenire in maniera concreta affinché si possano valutare le conseguenze di natura territoriale della delega prevista nel piano direttore. La Confederazione mantiene un sufficiente controllo a livello di approvazione dei piani direttori.

1.2.5.6 Sezione 6: Edifici e impianti nelle zone coltivate

Art. 52 Principi per tutti gli edifici e gli impianti

In questo articolo sono riassunti i principi che vanno imperativamente rispettati per il rilascio di autorizzazioni nelle zone coltivate. Questi principi non rappresentano di per sé degli elementi costitutivi di un'autorizzazione. Il capoverso 1 non va quindi inteso nel senso che un fabbisogno dovrebbe essere soddisfatto (o potrebbe essere soddisfatto dai Cantoni) ampliando il volume edilizio nelle zone coltivate, se ciò non è realizzabile né all'interno delle zone edificabili né nell'ambito del volume edilizio esistente.

In realtà, il capoverso 1 non fa che ribadire quello che nelle zone coltivate è già un dato di fatto. Sancendolo per legge, il principio secondo cui la realizzazione di nuovo volume edilizio dev'essere limitata al minimo indispensabile acquista tuttavia particolare

cioè perché la normativa vigente non sarebbe più contenuta nella Raccolta sistematica del diritto federale e anche perché sarebbe praticamente impossibile modificare, all'occorrenza, le disposizioni di un vecchio atto normativo. Questa soluzione, in fin dei conti, avrebbe sortito risultati molto simili a quelli ottenuti con la soluzione prescelta, con la differenza però che quest'ultima consente di introdurre in tutti i Cantoni i miglioramenti principali del nuovo diritto con l'entrata in vigore della LSTe.

⁵⁴ Con zona agricola si intende qui e in seguito una precisa tipologia di zona adibita prioritariamente all'agricoltura che, in futuro, potrebbe assumere denominazioni diverse nei vari Cantoni, ma a cui va comunque e sempre attribuita un'importanza fondamentale nell'ambito delle zone coltivate.

⁵⁵ Analogamente a quanto avviene tuttora, le autorizzazioni per edifici e impianti situati al di fuori delle zone edificabili possono essere rilasciate soltanto con il consenso delle autorità cantonali.

rilievo. L'obiettivo è quello di stabilire, in futuro, criteri più rigidi per ampliare il volume edilizio.

Se un proprietario può utilizzare, per lo scopo prefissato, il volume edilizio che gli appartiene a costi ragionevoli, non dovrà essergli concessa l'autorizzazione di costruire altri edifici o impianti destinati al medesimo scopo. Se, invece, il volume esistente è conforme all'utilizzazione prevista, ma non è sufficiente, può essere rimosso e sostituito da nuovo volume edilizio (volume sostitutivo).

Chi ha alienato volume edilizio non ha diritto di costruire nuovi edifici o impianti. Nelle regioni con ingenti volumi edilizi non più necessari all'utilizzazione originaria, sarà ammesso nuovo volume soltanto se non si è riusciti a soddisfare un fabbisogno legittimo, nonostante il Cantone abbia adottato le opportune misure per soddisfarlo con il volume esistente.

Dal principio sancito nel capoverso 1 deriva anche che, nell'ambito del volume edilizio esistente, sarà data priorità alle utilizzazioni che potrebbero giustificare la creazione di nuovi edifici e impianti (in particolare, utilizzazioni agricole e vincolate all'ubicazione). Soltanto in questo modo è possibile contenere il numero di nuovi edifici e impianti nelle zone coltivate.

Conformemente al capoverso 2, gli edifici e gli impianti vanno edificati di preferenza su superfici impermeabilizzate o su suoli già compromessi. «Di preferenza» sta a indicare che si ammettono situazioni in cui interessi predominanti possono opporsi alla costruzione di nuovi edifici o impianti sulle superfici o sui suoli menzionati. Nella ponderazione degli interessi vanno considerate anche le altre esigenze dello sviluppo territoriale.

Il principio della ponderazione degli interessi contenuto nel capoverso 3 si applica già oggi a tutti i progetti edilizi al di fuori delle zone edificabili.

Dalle discussioni concernenti la revisione della LPT del 21 marzo 2007 è emerso che bisognava prestare particolare attenzione ad evitare eventuali distorsioni della concorrenza che potevano causare le aziende commerciali e artigianali situate fuori dalle zone edificabili. Il principio allora sancito soltanto per le aziende accessorie non agricole (art. 24b cpv. 1^{quater} LPT) viene ora ripreso nel capoverso 4 e applicato a tutti i progetti di costruzione nelle zone coltivate.

Secondo il capoverso 5 l'ente pubblico può avvalersi di un diritto legale di pegno a garanzia dei costi in caso di esecuzione sostitutiva, vale a dire se deve intervenire al posto di un privato per ripristinare lo stato anteriore. La costituzione di questo diritto si basa sulle disposizioni degli articoli 808, 810, 819 e 836 del disegno di revisione del Codice civile svizzero (FF 2007, 4911).

Il diritto di pegno dovrebbe dunque servire a coprire i costi sostenuti dall'ente pubblico in caso di esecuzione sostitutiva, che può essere intrapresa quando:

- un edificio o un impianto è edificato o modificato in modo illecito;
- l'autorizzazione edilizia limitata nel tempo è scaduta e l'edificio o l'impianto per cui tale autorizzazione era stata concessa deve quindi essere rimosso;
- un'autorizzazione edilizia è stata concessa a una condizione risolutiva che, nel frat-

tempo, si è concretizzata e comporta quindi la rimozione dell'edificio o dell'impianto costruito.

Il diritto di pegno in sé non genera nuovi oneri, ma serve soltanto a garantire i costi che il proprietario del fondo dovrebbe comunque sostenere per assolvere i suoi obblighi. Se la rimozione è eseguita dall'ente pubblico, si costituisce un valore aggiunto, che compensa l'onere finanziario grazie al diritto di pegno. Il fatto che il valore aggiunto venga creato dall'ente pubblico è anche la ragione per cui il diritto di pegno che viene costituito prevale su tutti gli altri diritti di pegno.

In analogia con i diritti pignoratizi di cui agli articoli 808, 810, 819 e 836 summenzionati, il diritto di pegno secondo il presente articolo nasce senza iscrizione nel registro fondiario, ma non può essere opposto ai terzi di buona fede per un periodo determinato senza essere iscritto. Se chi soggiace all'obbligo di rimozione non salda il suo debito, l'ente pubblico ha quindi sei mesi di tempo dal momento dell'esecuzione sostitutiva per iscrivere il diritto di pegno nel registro fondiario.

Art. 53 Edifici e impianti legati all'agricoltura

Si noti, a titolo introduttivo, che il termine «agricoltura» usato qui di seguito include sempre anche l'orticoltura produttiva.

Conformemente alla concezione della legge del 1979 sulla pianificazione del territorio, il suolo nelle zone agricole andrebbe riservato principalmente alle attività per le quali la coltivazione rappresenta una condizione fondamentale. In materia di pianificazione del territorio, si tratta delle attività agricole od orticole indipendenti.

In seguito ai cambiamenti strutturali subiti dall'agricoltura, determinate modifiche a livello legislativo hanno consentito, col tempo, anche attività nelle quali la coltivazione del suolo passa piuttosto in secondo piano. Queste includono ad esempio i processi di lavoro che precedono e seguono la produzione, come l'allevamento di piantine, le attività di preparazione, deposito e vendita, i rami aziendali indipendenti dal suolo, le aziende accessorie non agricole, la cessione temporanea di locali momentaneamente non necessari (in particolare gli edifici abitativi della generazione cedente se quest'ultima non sussiste), la produzione agricola di energia dalla biomassa oppure attività non agricole svolte in locali agricoli (per es. l'agricoltore che nello stesso luogo di lavoro gestisce anche la contabilità di una cooperativa di allevatori). Per queste attività speciali il diritto vigente prevede confini più o meno precisi. Non viene considerato il fatto che un agricoltore sfrutti o meno queste possibilità. Quindi, quanto viene operato nell'ambito dell'ampliamento interno di un'azienda ai sensi dell'articolo 16a capoverso 2 LPT ha poco o nulla a che fare con il fatto che nell'azienda venga installata anche un'azienda accessoria non agricola ai sensi dell'articolo 24b LPT, oppure impianti per la preparazione, il deposito e la vendita, e magari anche un impianto per l'estrazione di energia dalla biomassa⁵⁶.

⁵⁶ Una prospettiva più globale è già delineata nell'art. 34 cpv. 2 lett. c OPT, nell'art. 34a cpv. 3 OPT e nell'art. 40 cpv. 1 lett. c OPT.

Anche in futuro i Cantoni potranno fare uso di praticamente tutte queste possibilità. Dall'elenco del capoverso 1 mancano soltanto le aziende accessorie non agricole che non hanno un nesso materiale con un'azienda agricola⁵⁷.

Le aziende accessorie non agricole possono, in effetti, frenare il necessario cambiamento strutturale agricolo perché rallentano il processo in base al quale le aziende che non sono in grado di sopravvivere economicamente a causa delle loro dimensioni scompaiono, lasciando il terreno a disposizione di altre aziende che possono così raggiungere le dimensioni necessarie per continuare ad operare. Possono però anche contribuire a mitigare le conseguenze dei suddetti cambiamenti strutturali sulle aziende interessate: ricavando un reddito supplementare per il tramite di aziende accessorie non agricole, una coppia di gestori può, per esempio, non essere costretta a cedere l'azienda per motivi d'età. Poiché le aziende accessorie non agricole ai sensi dell'articolo 24b capoverso 1 LPT (senza uno stretto legame con l'attività agricola) sono già oggi piuttosto rare, di per sé estranee all'attività agricola in questione, e fonti di problemi in termini di concorrenza per le aziende situate all'interno della zona edificabile, in futuro non andrebbero autorizzate⁵⁸. Appare più importante, invece, continuare ad autorizzare (con i privilegi ottenuti nel 2007) le aziende accessorie non agricole aventi uno stretto legame materiale con l'attività agricola interessata (art. 24b cpv. 1^{bis} LPT, ora art. 53 cpv. 1 lett. f AP-LSTe). L'aggiornamento proposto dovrebbe anche consentire di semplificare la regolamentazione.

Tra gli edifici e impianti che possono essere autorizzati secondo il capoverso 1 continuano ad avere la precedenza quelli necessari alla produzione agricola od orticola, dipendente o meno dal suolo (lett. a). Proprio nell'ambito dell'orticoltura e del giardinaggio produttivo sono spesso necessari edifici e impianti che, a causa delle loro dimensioni, possono avere effetti considerabili sull'urbanizzazione e sull'ambiente. Nella pianificazione andranno perciò definiti i requisiti necessari per autorizzare l'insediamento di nuove aziende e lo sviluppo di quelle esistenti.

Nel capoverso 1 lettera b viene precisato che possono essere autorizzati anche gli edifici e gli impianti necessari alla detenzione di animali da reddito. Sono animali da reddito, conformemente all'articolo 27 capoverso 2 OTerm⁵⁹, quelli che consumano foraggio grezzo; sebbene questo sia ovvio in relazione alle stalle in comune, nella lettera b si introduce una precisazione riguardante gli impianti esterni, che vengono

⁵⁷ Alle singole disposizioni del capoverso 1 corrispondono nel diritto vigente:

lett. a: art. 34 cpv. 1 lett. a e art. 34 cpv. 3 OPT (sulla scorta dell'art. 16a cpv. 1, 2 e 3 LPT: agricoltura dipendente e indipendente dal suolo);

lett. b: art. 34 cpv. 1 lett. b OPT (sulla scorta dell'art. 16a cpv. 1 LPT);

lett. c: art. 34 cpv. 2 OPT (sulla scorta dell'art. 16a cpv. 1, 2 e 3 LPT);

lett. d: art. 16a cpv. 1^{bis} LPT e art. 34a OPT;

lett. e: art. 24d cpv. 1^{bis} LPT;

lett. f: art. 24b cpv. 1^{bis} LPT.

⁵⁸ Le attività accessorie non agricole che non hanno un legame stretto con l'attività agricola in questione non sono considerate para-agricole (come si evince alla fine del commento all'art. 53 AP-LSTe), il che giustifica a maggior ragione la correzione proposta nell'avamprogetto.

⁵⁹ Ordinanza del 7 dicembre 1998 sulla terminologia agricola e sul riconoscimento delle forme di azienda (Ordinanza sulla terminologia agricola, OTerm); RS, **910.91**.

ammessi soltanto se necessari alla corretta custodia degli animali. La nozione di «corretta custodia» si rifà essenzialmente alla legislazione in materia di protezione degli animali. Dal punto di vista della pianificazione del territorio, è importante che gli impianti esterni siano realizzati in modo da poter ripristinare la qualità del suolo allo stato originario nel momento in cui non sono più necessari. Nella prassi, questo aspetto risulta determinante soprattutto quando gli impianti esterni vengono utilizzati per animali della specie equina.

Le attività elencate nel capoverso 1 lettere a–f hanno ripercussioni più o meno consistenti sul territorio e sull'ambiente. Se, in tutte le zone previste in primo luogo a scopo agricolo, venissero autorizzati senza limite alcuno tutti gli edifici e gli impianti necessari per tali attività, sarebbe praticamente impossibile rispettare i principi sanciti nella Costituzione di un'utilizzazione misurata del suolo e di un ordinato insediamento del territorio. In fase di pianificazione dell'utilizzazione, gli edifici e gli impianti vanno raggruppati nelle zone previste specialmente a questo scopo se sono particolarmente numerosi o se, per altre ragioni, appaiono come un corpo estraneo all'interno di un territorio adibito prioritariamente all'agricoltura. Diversamente dal diritto vigente, non è più essenziale che le singole attività non connesse direttamente alla coltivazione del suolo rispettino limiti particolari. L'azienda viene piuttosto valutata nel suo insieme, obiettivo che dovrebbe essere raggiunto con il criterio sancito nel capoverso 2, in base al quale gli edifici e gli impianti destinati ad aziende agricole nelle quali le attività legate alla coltivazione del suolo non rivestono un'importanza prioritaria vanno concentrati in zone previste a questo scopo. Ai sensi dell'articolo 51 AP-LSTe, questa disposizione va innanzitutto precisata mediante ordinanza; i Cantoni potranno apportare le rispettive precisazioni.

Nella risposta al postulato accolto dal Consiglio nazionale il 14 marzo 2007 e presentato dalla Commissione dell'economia e dei tributi CN (07.3006 Chiarire la nozione di economia para-agricola), il Consiglio federale ha preannunciato che la nozione di para-agricoltura sarebbe stata discussa nell'ambito della revisione della LPT, allo scopo di chiarire, in particolare, se e in che misura le cosiddette attività para-agricole possono essere considerate conformi alla zona e quindi autorizzate. Dagli accertamenti è risultato che la nozione di para-agricoltura non è praticamente utilizzata, almeno apertamente, nei Paesi limitrofi (Germania, Austria e Sud Tirolo).

Conformemente alla definizione fornita dall'Unione svizzera dei contadini, sono considerate para-agricole le attività economiche esercitate dal gestore di un'azienda agricola, da suoi familiari o impiegati o sotto la sua responsabilità, e che sono strettamente correlate alla detenzione di animali da reddito, all'orticoltura o alla coltivazione del suolo agricolo.

La nozione di para-agricoltura è nota anche nel Principato del Liechtenstein. Nella concezione direttrice in materia agricola, adottata dal Principato del Liechtenstein nel 2004, si dice che la para-agricoltura include le attività accessorie di un'azienda agricola non direttamente correlate con la produzione o con le prestazioni agricole originarie. La differenza rispetto all'azienda non agricola consiste nel fatto che le attività para-agricole necessitano in senso stretto di un'azienda agricola quale sede e di infrastrutture o locali agricoli (macchine, edifici o suolo agricolo). Esempi di attività pa-

ra-agricole sono: agriturismi che offrono pacchetti vacanze in fattoria, colazione con prodotti tipici della fattoria ecc. (vendita diretta), cura e assistenza prestata a terzi in ambito di attività agricole, lavori per terzi con macchine agricole, pensioni per animali, ecc.

Il concetto di para-agricoltura comprende quindi le attività agricole accessorie che possono essere svolte dagli agricoltori perché dispongono dei campi, degli animali degli edifici e dei prodotti necessari a questo scopo.

Le definizioni riportate coincidono sostanzialmente con la concezione che ha il Consiglio federale della para-agricoltura. Il Consiglio federale ritiene che un'attività e un servizio siano qualificabili come para-agricoli se possono essere esercitati soltanto da un'azienda agricola, se cioè rappresentano parte integrante dell'offerta dell'azienda accessoria. È il caso, ad esempio, delle offerte di ristorazione nella fattoria, dei pernottamenti del genere «dormire sulla paglia», dell'affitto di stanze per pernottamenti nella fattoria o dei bagni di fieno e di cure simili nel settore cure e benessere («wellness»), nonché delle offerte socio-terapeutiche in cui la vita sulla fattoria forma parte integrante della terapia⁶⁰. Un elenco non esaustivo di queste attività è riportato nell'articolo 40 capoverso 3 OPT⁶¹.

La definizione fornita dall'Unione svizzera dei contadini e quella che si ritrova nella concezione direttrice del Principato del Liechtenstein vanno precisate, rispettivamente per quanto riguarda la coltivazione di suolo agricolo e i lavori svolti per terzi con macchine agricole. Se un agricoltore utilizza le sue macchine per coltivare suolo altrui, si può parlare ancora di para-agricoltura, ma non se un'officina di manutenzione di attrezzi agricoli o un'impresa di lavori agricoli svolge esclusivamente lavori per terzi, senza coltivare terreno proprio. Queste sono infatti attività che, indipendentemente dal loro legame diretto o indiretto con l'agricoltura, possono essere svolte senza che sia necessaria un'azienda agricola propria⁶².

Infine, la pensione per animali può essere considerata un'attività para-agricola soltanto se agli animali viene dato mangime prodotto dall'azienda agricola stessa. Le infrastrutture necessarie a questo scopo possono avere – a seconda delle dimensioni – considerevoli ripercussioni sul territorio, sull'urbanizzazione e sull'ambiente. I Cantoni dovranno pertanto definire le condizioni per l'ammissibilità di tali impianti nonché la loro ubicazione nel quadro dei piani di utilizzazione (cfr. art. 53 cpv. 2 AP-LSTe).

Il concetto di para-agricoltura in questo senso coincide completamente con quello di *aziende accessorie non agricole con un legame stretto con l'attività agricola interessata* di cui all'articolo 24b capoverso 1^{bis} LPT, entrato in vigore il 1° settembre 2007. Per ragioni di continuità e di certezza del diritto, il Consiglio federale propone di man-

⁶⁰ Cfr. Messaggio del Consiglio federale del 2 dicembre 2005 su una revisione parziale del diritto sulla pianificazione del territorio (FF **2005** 6318).

⁶¹ Cfr. spiegazioni relative alla revisione dell'ordinanza sulla pianificazione del territorio (OPT) del 4 luglio 2007, pag. 5 (<http://www.are.admin.ch/fuorizona>).

⁶² Cfr. FF **2005** 6318.

tenere la definizione applicata sinora e di non utilizzare l'espressione «para-agricoltura» nella legge.

Art. 54 Edifici e impianti a ubicazione vincolata

Questa disposizione corrisponde sostanzialmente al diritto vigente (art. 24 LPT). Poiché la ponderazione degli interessi è già prevista nell'articolo 52 capoverso 3 AP-LSTe, non è necessario che venga ripetuta in questo articolo. Il principio secondo cui un progetto deve essere compatibile con le esigenze rilevanti della pianificazione del territorio è, dal punto di vista materiale, identico al criterio sancito nell'articolo 24 lettera b LPT, secondo cui non devono opporsi interessi preponderanti.

Negli ultimi anni è stato necessario valutare, sulla scorta dell'articolo 24 LPT, diverse domande di autorizzazioni per impianti radiomobili. Si è quindi valutato se introdurre una disposizione speciale per questi impianti, segnatamente per promuoverne l'integrazione in edifici e impianti esistenti. Questa possibilità è stata tuttavia scartata, in primo luogo perché è già contemplata dalla giurisprudenza federale e, secondariamente, perché, in questo modo, ci si allontanerebbe dall'idea di rinunciare a disposizioni speciali per singoli tipi di impianti.

Art. 55 Impianti solari

Con l'articolo 55 AP-LSTe viene integrato nel nuovo avamprogetto, almeno per quanto riguarda le zone coltivate, il vigente articolo 18a LPT. La locuzione «in linea di massima» è stata aggiunta per sottolineare il fatto che sono ammesse eccezioni. Questa disposizione non è assolutamente stata concepita per vanificare la legge sulla protezione dell'ambiente (il che non sarebbe comunque possibile sotto il profilo materiale), e non potrebbe essere utilizzata per esigere, ad esempio, che l'abbagliamento di grandi impianti su immobili adiacenti sia ridotto a un limite sopportabile⁶³.

Art. 56 Altri edifici e impianti

Le nuove costruzioni nelle zone coltivate saranno ammesse, anche in futuro, soltanto se sono conformi alla funzione prevista per la zona d'utilizzazione ovvero se sono vincolate all'ubicazione. Ne consegue che le modifiche apportate a edifici e impianti potranno ancora essere eseguite a condizioni facilitate. Per sistematizzare questi principi, i limiti applicabili alle modifiche di edifici esistenti sono raggruppati sotto il titolo di «Altri edifici e impianti».

A scopo introduttivo, si fa un breve riferimento al rapporto con l'articolo 61 AP-LSTe («Autorizzazioni edilizie limitate nel tempo»): se è scaduto il termine dell'autorizzazione concessa per un edificio, l'articolo 56 AP-LSTe non è più applicabile. Quest'ultimo resta tuttavia valido per: edifici abitati; edifici e impianti autorizzati prima dell'entrata in vigore della nuova legge; edifici e impianti con autorizzazione limitata nel tempo, per i quali viene meno il fabbisogno originario prima dello scadere del termine.

⁶³ Cfr. Decisione del 7 novembre 2007 del Tribunale amministrativo del Cantone di Zurigo, VB.2007.00307.

Come illustrato nel commento all'articolo 51 AP-LSTe, queste disposizioni dovranno essere precisate dal Consiglio federale. In questo modo si intende garantire che, già dall'entrata in vigore del nuovo diritto, l'autorizzazione di progetti edilizi concreti possa essere esaminata alla luce di chiare basi legali. I Cantoni possono derogare a queste precisazioni (di diritto federale) con il benestare del Consiglio federale.

Quanto ai limiti di cui sopra vengono introdotte alcune novità, che possono essere riassunte come segue: saranno facilitati i cambiamenti di destinazione, mentre saranno ostacolati gli ampliamenti al di fuori del volume edilizio esistente⁶⁴. Nell'intento di stabilizzare a medio termine il numero di costruzioni, e di ridurlo a lungo termine, dovrebbero essere impediti gli ampliamenti al di fuori del volume dell'edificio, previsti attualmente dall'articolo 24c capoverso 2 LPT e precisati nell'articolo 42 OPT⁶⁵. Diventerebbe quindi irrilevante che, nel 1972, un edificio fosse ancora utilizzato a scopo agricolo, il che consentirebbe anche di rispondere a una pressante richiesta dei Cantoni. L'attuazione sarebbe in effetti più semplice se, in futuro, non fossero più necessari simili accertamenti⁶⁶. Non da ultimo va rilevato che gli ampliamenti di volume di un edificio esistente si rivelano spesso nocivi anche per lo sviluppo del paesaggio.

Concretamente, accanto ai rinnovamenti, dovrebbero essere autorizzati anche i cambiamenti di destinazione di edifici e impianti conformi alla legge e conservati nella loro sostanza, se simili cambiamenti non causano alcuna nuova ripercussione significativa sul territorio, sull'urbanizzazione e sull'ambiente (cpv. 1). In concomitanza con il cambiamento di destinazione e con il rinnovamento sono ammesse modificazioni strutturali di edifici esistenti, sempre che il volume dell'edificio rimanga invariato.

Il limite principale imposto ai cambiamenti di destinazione consiste nel fatto che, in linea di massima, soltanto agli edifici abitati conformi alla legge può essere attribuita un'utilizzazione a scopo abitativo e, analogamente, soltanto gli edifici già adibiti a uso commerciale possono essere destinati ad altre attività commerciali (cpv. 2). Anche in futuro sono tuttavia ammesse eccezioni in presenza di motivi validi (cfr. art. 24d cpv. 2 LPT e art. 39 cpv. 2 OPT).

L'utilizzazione a scopo abitativo o commerciale di edifici composti da parti per lo più indipendenti in termini funzionali e/o statici potrà essere ampliata soltanto nell'ambito della medesima parte di edificio. Si intende così evitare che, in futuro, gli edifici agricoli usati a scopo abitativo e quelli adibiti all'attività economica vengano edificati co-

⁶⁴ In conformità con l'art. 52 cpv. 1 AP-LSTe.

⁶⁵ Considerato che la LSTe non entrerà presumibilmente in vigore prima della metà del 2012 e che gli edifici che rientrano nel campo d'applicazione dell'articolo 24c LSTe non sono, di norma, più conformi alla destinazione della zona dal 1972, i proprietari avrebbero un lasso di tempo di almeno 40 anni per adottare una delle varie strategie volte a evitare i casi di rigore causati da ampliamenti moderati. Questo lasso temporale dovrebbe essere sufficiente.

⁶⁶ Come alternativa, si è esaminata la possibilità di utilizzare una data diversa dal 1972. Gli svantaggi sono però risultati maggiori: sarebbero infatti comunque necessari accertamenti circa l'utilizzazione in un dato momento, che continuerebbe tra l'altro a venire anticipato. Infine, ne scaturirebbe un aumento, invece che una diminuzione, di volume edilizio nelle zone coltivate, uno sviluppo questo del tutto contrario allo scopo della presente revisione di legge.

me entità unica, in modo da poter collocare degli alloggi nei secondi (normalmente più ampi) se dovesse cessare l'utilizzazione economica.

Nel capoverso 3 viene ribadita l'esigenza, già presente nella LPT, secondo cui gli edifici o gli impianti non dovrebbero essere sostituiti da altri edifici che non siano necessari ovvero che non si prestino più all'utilizzazione prevista⁶⁷. In ragione dell'attuale regolamentazione, le autorità preposte al rilascio delle autorizzazioni incontrano spesso difficoltà nel valutare se, in un momento successivo, può ripresentarsi il fabbisogno iniziale. Inoltre, non è detto che il cambiamento di destinazione verrebbe autorizzato, se un tale fabbisogno dovesse effettivamente ripresentarsi. Nell'avamprogetto si propone pertanto una soluzione leggermente più flessibile per questo criterio, che dovrà essere soddisfatto congiuntamente alle altre condizioni. Sarà cioè ammesso un cambiamento (provvisorio) di destinazione, se sussiste la probabilità che, successivamente, si ripresenti il fabbisogno (di norma agricolo) iniziale. L'autorizzazione sarà quindi vincolata per legge alla condizione risolutiva, in base alla quale il cambiamento di destinazione deve essere annullato se si ripresenta il fabbisogno agricolo o a ubicazione vincolata.

Nel capoverso 4 viene ribadito il principio avanzato nel nuovo avamprogetto di ridurre al minimo gli ampliamenti che eccedono il volume dell'edificio esistente e di fissare piuttosto limiti meno rigide per quelli all'interno di tale volume. Se non sussiste un fabbisogno agricolo né un fabbisogno conforme alla funzione prevista dalla zona, saranno ancora ammessi gli ampliamenti moderati oltre il volume esistente, sempre che vengano compensati altrove con un volume pari al doppio di quello previsto per l'ampliamento e che siano soddisfatte le altre condizioni del presente articolo. La compensazione si riferisce sia al volume dell'edificio in sé che alla superficie utilizzata e deve avvenire nei confini di una zona coltiva. Gli edifici e gli impianti smantellati a titolo di compensazione devono essere naturalmente conformi alla legge⁶⁸.

Questa disposizione consente di soddisfare un eventuale fabbisogno da parte di un privato e, nel contempo, di rispettare la ripartizione tra zone edificabili e zone non edificabili. Per quanto riguarda la precisazione di tali norme da parte del Consiglio federale o dei Cantoni, andrebbero definiti i criteri necessari a garantire che le autorizzazioni vengano concesse soltanto se servono a far sì che le esigenze della pianificazione del territorio possono effettivamente essere soddisfatte grazie allo strumento della compensazione.

Secondo il diritto vigente, sono ammessi provvedimenti edilizi negli edifici non abitati o nelle parti non abitate di edifici, se servono per la tenuta di animali a scopo di hobby agli abitanti di un edificio situato nelle vicinanze e garantiscono una tenuta particolarmente rispettosa degli animali (art. 24d cpv. 1^{bis} LPT). Questa disposizione

⁶⁷ Nel diritto vigente disposizioni analoghe figurano esplicitamente all'art. 24d cpv. 3 lett. a LPT, all'art. 39 cpv. 3 lett. a OPT, e implicitamente all'art. 24a cpv. 1 lett. a LPT, nonché in virtù della necessaria ponderazione degli interessi secondo gli art. 24b e 24c LPT e l'art. 43 cpv. 1 lett. f OPT.

⁶⁸ Gli edifici per i quali è stata concessa un'autorizzazione limitata nel tempo non sono idonei al sistema della compensazione, perché il limite di tempo applicato al volume rimosso in seguito alla compensazione dovrebbe essere trasferito all'ampliamento, anche se gli edifici da ampliare, per essere usati a scopo abitativo, non avrebbero dovuto rientrare nel campo di applicazione dell'art. 61 AP-LSTe.

rifletteva in particolare la preoccupazione politica di migliorare le possibilità di tenuta dei cavalli in zona agricola, una preoccupazione rinforzata tra l'altro dall'iniziativa parlamentare Darbellay dell'8 ottobre 2004 (04.472 Tenuta di cavalli in zona agricola). Per rispondervi, si propone di non compensare gli impianti esterni necessari a una corretta custodia degli animali se tali impianti sono realizzati in modo tale che la qualità del suolo possa essere ripristinata allo stato originario (cpv. 4, 2° per.), così com'è previsto per la detenzione di animali da reddito (cfr. commento all'art. 53 AP-LSTe).

Art. 57 Ricostruzione

La ricostruzione di un edificio o di un impianto è autorizzata se sono soddisfatti i presupposti per una nuova costruzione, nel senso che gli edifici sono conformi alla zona o a ubicazione vincolata (cpv. 1).

L'attuazione della vigente normativa sulla ricostruzione di edifici abitativi che non sono né conformi alla zona né a ubicazione vincolata (art. 24c e art. 24d cpv. 1 LPT) si è rivelata alquanto problematica.

Nel presente avamprogetto si propone una soluzione che prende le mosse da un campo d'applicazione più esteso, ma che prevede nel contempo condizioni ben precise per i singoli casi. La disposizione si applica pertanto agli edifici che erano abitati tutto l'anno prima che nel diritto federale fosse sancito il principio della separazione tra territori edificabili e non edificabili. Non vi è motivo di estendere il diritto di ricostruzione a edifici abitabili non più conformi alla zona, costruiti quando nel diritto federale vigeva già una separazione sistematica tra territori edificabili e non edificabili⁶⁹. A questo si riferisce l'ultima parte del periodo del secondo capoverso.

Non possono essere automaticamente distrutti e ricostruiti tutti i vecchi edifici agricoli in cui a un certo punto è stato integrato un camino o in cui qualcuno ha pernottato anche solo per una notte. Il criterio determinante per la ricostruzione di un edificio abitativo è che quest'ultimo deve essere stato abitato tutto l'anno (cpv. 2).

Nel capoverso 3 sono elencati i presupposti necessari alla ricostruzione: le lettere a (per analogia) e b si rifanno al diritto vigente (art. 42 cpv. 4 OPT). Dal punto di vista materiale, neppure la lettera d è nuova, in quanto si desume dalla ponderazione degli interessi che deve essere effettuata. Un ricorso sistematico alla distruzione e ricostruzione potrebbe nuocere considerevolmente all'aspetto del paesaggio⁷⁰; queste operazioni saranno quindi autorizzate soltanto nei casi in cui non fosse ragionevolmente esigibile procedere a un risanamento e a un rinnovamento dell'edificio (lett. c), come, ad esempio, nei vecchi edifici abitativi in cui l'altezza dei locali non è sufficiente per potervi alloggiare nel rispetto degli standard odierni. Inoltre, l'utilizzazione a scopo abitativo sinora conforme alla legge non può essere estesa (lett. e, 2^a parte del periodo). Con questa disposizione si intende evitare che vengano demoliti grandi

⁶⁹ Ciò non sarebbe normalmente ammesso neppure all'interno delle zone edificabili; non vi è quindi motivo per essere più tolleranti con gli edifici ubicati al di fuori delle zone edificabili.

⁷⁰ L'esperienza ha dimostrato come, nella pratica, si creino situazioni sgradevoli quando si deve discutere sulla misura in cui la conformazione di un edificio sostitutivo possa differire da quella dell'edificio precedente; si è inoltre visto che, in fin dei conti, ne risultano spesso edifici sostitutivi insoddisfacenti.

edifici agricoli usati a scopo abitativo e di economia rurale ed edificati come entità unica, per costruire al loro posto una casa plurifamiliare avente il medesimo volume del vecchio edificio.

A salvaguardia della certezza del diritto, nel capoverso 3 lettera e (1^a parte del periodo) si prevede esplicitamente che la domanda di ricostruzione debba pervenire entro cinque anni dal momento in cui l'edificio è stato distrutto o demolito.

Art. 58 Obbligo di urbanizzazione e finanziamento

Conformemente al capoverso 1, l'urbanizzazione di fondi nelle zone coltivate è, in linea di massima, di competenza del proprietario fondiario. Ciò non significa che, in generale, tale urbanizzazione è di norma lecita. L'intento è soprattutto di sottolineare il fatto che l'urbanizzazione di edifici e impianti nelle zone coltivate non è di competenza dell'ente pubblico. Se, nel singolo caso, l'urbanizzazione è ammessa o meno, verrà stabilito sulla scorta degli articoli 48–57 AP-LS^{Te}. Poiché soprattutto l'urbanizzazione stradale ha solitamente ripercussioni di ampia portata, s'impone una particolare cautela.

Il capoverso 2 vieta agli enti pubblici di tutti i livelli di assumere i costi per gli impianti di urbanizzazione situati al di fuori delle zone edificabili. Fanno eccezione unicamente gli impianti di interesse pubblico⁷¹. Anche in quest'ultimo caso, però, i costi vanno suddivisi proporzionalmente all'interesse che l'impianto riveste per i proprietari: se, cioè, intervengono anche interessi privati, i costi non saranno assunti integralmente dagli enti pubblici.

La presente disposizione non si applica ovviamente agli impianti infrastrutturali che, pur attraversando zone coltivate, adempiono una certa funzione in quanto parte di una rete globale di urbanizzazione delle zone edificabili.

1.2.6 Capitolo 6: Autorizzazione edilizia

1.2.6.1 Sezione 1: Disposizioni generali

Art. 59 Obbligo di autorizzazione

Questa disposizione coincide testualmente con il diritto vigente (art. 22 cpv. 1 LPT).

Art. 60 Presupposti per l'autorizzazione

Questa disposizione coincide essenzialmente con il diritto vigente (art. 22 cpv. 2 e 3 LPT), ma, per ragioni di trasparenza, i presupposti per l'autorizzazione vanno disciplinati in un articolo a sé stante.

⁷¹ Tra questi rientrano ad esempio sentieri per passeggiate o piste ciclabili, strade necessarie per la gestione di boschi oppure mete importanti di escursioni. Non sono invece considerati di interesse pubblico gli impianti costruiti per interessi privati (per es. l'allacciamento alla rete di canalizzazione di un gruppo di abitazioni private, ammesso ai sensi della pianificazione del territorio; cfr. art. 10 cpv. 1 lett. b della legge federale del 24 gennaio 1991 sulla protezione delle acque; LP^{Ac}, RS 814.20).

Il rilascio dell'autorizzazione è ora subordinato al fatto che il terreno su cui viene costruito l'edificio o l'impianto deve essere non soltanto urbanizzato ma anche edificabile (lett. b). Se, una volta ottenuta l'autorizzazione, sono necessari altri provvedimenti per far sì che il terreno sia edificabile, trascorre di norma parecchio tempo. Esigendo, invece, che l'edificabilità sussista già al momento del rilascio dell'autorizzazione, si garantisce che il fondo venga adibito senza indugio all'utilizzazione prevista, vale a dire l'edificazione.

All'interno delle zone edificabili il diritto cantonale può prevedere eccezioni alle prescrizioni cantonali o comunali, come del resto è stato il caso sinora. Il capoverso 2 consente dunque di derogare, in casi eccezionali, all'obbligo di garantire la conformità alla destinazione della zona, il che è importante soprattutto per il risanamento o l'ampliamento di edifici non conformi. In cambio, anche nella nuova legge non si ammettono eccezioni all'obbligo di urbanizzazione.

Art. 61 Autorizzazioni edilizie limitate nel tempo

La ripartizione tra zone edificabili e zone non edificabili resta una delle preoccupazioni principali della pianificazione del territorio. Quanti più nuovi edifici e impianti vengono costruiti nelle zone coltivate, tanto più si giustifica la demolizione di quelli non più necessari, in modo da poter ristabilire un certo equilibrio. Proprio per l'agricoltura è importante poter reagire quanto prima ai cambiamenti strutturali e alle nuove condizioni del mercato. Sebbene l'agricoltura tragga beneficio dal fatto che, in contropartita alla limitazione delle autorizzazioni, possano sensibilmente essere ridotti i requisiti per la sussistenza a lungo termine di un'azienda, questo criterio rappresenta attualmente una delle restrizioni più pressanti per la costruzione di edifici di economia rurale. Anche nel settore del turismo e del tempo libero, nonché in ambito di ampliamento delle infrastrutture, tuttavia, continuerà ad esserci una consistente attività edilizia al di fuori delle zone edificabili. Per questo, è ancora più importante che vengano demoliti gli edifici divenuti inutili.

Conformemente al capoverso 1, l'articolo 61 AP-LSTe si applica a tutti gli edifici e impianti disabitati nelle zone coltivate per i quali è richiesta un'autorizzazione. Vengono così inclusi gli edifici e gli impianti ubicati in tutte le zone che non sono considerate zone edificabili ai sensi dell'articolo 40 AP-LSTe.

La disposizione si applica in particolare agli edifici e alle parti di edifici disabitati. Per quanto riguarda gli edifici a scopo abitativo, l'obbligo di rilasciare autorizzazioni limitate nel tempo risulta necessario e politicamente realizzabile soltanto in determinati casi: non vi sono tuttavia ragioni per non imporre tale obbligo a costruzioni abitative facilmente amovibili, come ad esempio le costruzioni mobili.

È considerato disabitato qualsiasi edificio o impianto in cui, conformemente alla domanda e all'autorizzazione, non è prevista alcuna utilizzazione a scopo abitativo, intendendo con quest'ultima le superfici abitabili provviste di norma di sufficienti finestre, isolate e riscaldabili, che soddisfano quindi i requisiti igienici standard. Un garage indipendente è funzionale a un'utilizzazione a scopi abitativi, ma, ai sensi della presente disposizione, non è abitato. Lo stesso dicasi per un gazebo. Parimenti, non sono considerati edifici abitati i locali in cui si intrattiene la mano d'opera (per es. le

piccole baracche in mezzo ai boschi). Le autorizzazioni per costruzioni di questo tipo saranno pertanto limitate nel tempo.

Nella disposizione sono menzionate anche le parti disabitate di un edificio per evitare che la limitazione dell'autorizzazione venga elusa edificando, per esempio, come un blocco unico un edificio a scopo abitativo e uno adibito a economia rurale.

La scadenza può essere protratta su richiesta (2° per.). Sussiste in ogni caso il diritto al prolungamento se i requisiti per una nuova costruzione sono soddisfatti o se sussiste un interesse pubblico rilevante che giustifichi la continuazione dell'utilizzazione. La domanda per prorogare la scadenza va inoltrata prima che scada il termine prefissato e si possa decidere definitivamente al riguardo, altrimenti interviene l'obbligo di demolizione (cpv. 2).

L'obbligo di rilasciare autorizzazioni limitate nel tempo si applica in linea di massima: sono cioè ammesse eccezioni. Si pensa qui in particolare ai casi in cui è più logico vincolare il rilascio dell'autorizzazione a una condizione risolutiva, che verrebbe quindi a sostituire la durata limitata. Nella legge, tuttavia, la durata limitata è considerata la norma perché è più semplice da attuare e offre ai proprietari più garanzia rispetto a una condizione risolutiva.

Appare alquanto improbabile che vi possano essere situazioni in cui si può rinunciare sia alla durata limitata sia alla condizione risolutiva. Lo scopo della presente disposizione è che gli edifici e gli impianti fuori delle zone edificabili che non hanno più ragione d'essere vengano prima o poi demoliti. Anche concretamente, rinunciare alla durata limitata o a una condizione risolutiva non sembra necessario. Proprio nel caso di impianti infrastrutturali destinati a una lunga durata e che richiedono investimenti ingenti può essere fissato fin da subito un termine piuttosto lungo, prolungabile senza problemi se l'interesse pubblico persiste.

Partendo dal principio secondo cui gli edifici, gli impianti e le parti di edifici disabitati vengono, in linea di massima, autorizzati per un periodo limitato, la competenza per il rilascio dell'autorizzazione dovrebbe spettare alla Confederazione. Nel caso delle linee ferroviarie o delle strade nazionali sussiste una minima probabilità che non venga richiesto il prolungamento dell'autorizzazione; ma esistono molti edifici e impianti ubicati in zone coltivate e autorizzati sulla base del diritto federale che, nel medio o lungo termine, potrebbero diventare superflui ed essere quindi demoliti (edifici militari, costruzioni presso le fermate dei mezzi pubblici, antenne GSM-R, condutture elettriche e stazioni di trasformazione, stazioni di decompressione e di misurazione per condutture di trasporto). Il termine dell'autorizzazione potrebbe essere fatto dipendere dalla diversa natura dei vari edifici e impianti. Si potrebbe prevedere un limite massimo di 80 anni per il primo termine, in analogia con la durata massima della concessione di diritti d'acqua secondo l'articolo 58 della legge federale sull'utilizzazione delle forze idriche.

Conformemente al capoverso 2, allo scadere dell'autorizzazione va ripristinato lo stato originario. Sono fatte salve le nuove autorizzazioni edilizie per il fondo in oggetto che consentono un'altra utilizzazione futura. Se, per esempio, viene meno il fabbisog-

gno per una stalla di suini, questa può essere utilizzata, all'occorrenza, per la detenzione di bovini scozzesi.

Anche se l'autorizzazione edilizia è concessa per una durata determinata, può comunque rendersi necessario, nel caso di nuove costruzioni, demolire un edificio sostitutivo prima dello scadere dell'autorizzazione stessa. Ad esempio, un agricoltore che, invece che suini, vuole allevare bovini scozzesi, non può mantenere la stalla fino allo scadere dell'autorizzazione e, nel contempo, costruire un nuovo edificio per tenervi i bovini.

Per ripristinare lo stato originario del terreno, non è sufficiente demolire l'edificio o l'impianto in causa fino a livello del terreno naturale, ma è soprattutto importante realizzare una corretta morfologia del terreno, che possa ristabilire la fertilità del suolo.

Nel caso di un impatto massiccio causato da una costruzione o da un edificio, può rivelarsi necessario definire i dettagli del ripristino già quale condizione per il rilascio dell'autorizzazione. È a questo che si riferisce il secondo periodo del capoverso. La definizione delle modalità del ripristino è indispensabile soprattutto se, a causa della natura dell'impatto, risulta impossibile ripristinare lo stato anteriore (per es. nel caso di cave o altre modifiche del terreno dovute a estrazioni di materiali) o non si vogliano ripristinare determinati elementi che, alterando il profilo del terreno, impedirebbero il ritorno allo stato naturale.

Con il capoverso 3 si intende definire una base legale direttamente applicabile all'esecuzione. Di norma, è competente l'autorità cantonale secondo l'articolo 62 capoverso 4 AP-LSTe, a meno che gli edifici o gli impianti non siano stati autorizzati da un'autorità cantonale nell'ambito di una procedura di approvazione dei piani, nel qual caso la competenza spetta all'autorità di autorizzazione. I costi per le attività di ripristino sono a carico del proprietario.

1.2.6.2 Sezione 2: Procedura e rimedi giuridici

Art. 62 Procedura

Le norme concernenti la procedura di autorizzazione edilizia sono sostanzialmente di competenza dei Cantoni e nell'avamprogetto non sono previste modifiche in merito. Il diritto federale si limiterà anche in futuro a pochi punti fondamentali. In considerazione delle competenze costituzionali limitate della Confederazione, dovranno essere i Cantoni ad adottare ulteriori misure per l'accelerazione delle procedure.

Secondo il capoverso 1, i Cantoni devono rendere note in modo adeguato le domande di costruzione. Questa disposizione non compromette tuttavia la possibilità, già prevista in molti Cantoni, di una procedura semplificata per le zone edificabili. Ma, se un progetto di costruzione concerne una zona coltiva, la domanda deve essere pubblicata nel foglio ufficiale del Cantone. La pubblicazione avviene sia a scopo informativo che di controllo.

L'introduzione della procedura di obiezione – a livello cantonale chiamata spesso «procedura di opposizione» – non rappresenta una novità per molti Cantoni.

Il capoverso 3 coincide sostanzialmente con quanto sancito nel diritto vigente (art. 25 cpv. 1^{bis} LPT). Il concetto di trasformazione include anche i cambiamenti di destinazione, rendendone pertanto superflua la citazione esplicita.

Il capoverso 4 prevede che, come avvenuto finora, vi sia un'unica autorità cantonale incaricata di decidere in merito ai progetti di costruzione nelle zone coltivate. In altre parole, non sarà ammessa nemmeno in futuro alcuna ripartizione delle competenze tra le autorità regionali. All'autorità cantonale dovrà pertanto essere riconosciuta, come è avvenuto finora, almeno la competenza di pronunciarsi sull'ammissibilità di tutti i progetti nelle zone coltivate. D'ora in poi, compete inoltre all'autorità cantonale disporre il ripristino allo stato anteriore. Si vuole così evitare che l'autorità cantonale respinga una domanda di costruzione a posteriori, senza che il Comune o l'autorità cantonale di competenza disponga poi il ripristino allo stato anteriore. Le esperienze raccolte nel regime della LPT hanno evidenziato come spesso le autorità comunali, in particolare nei Comuni più piccoli, non dispongano di sufficienti conoscenze tecniche per opporsi a progetti di costruzione illeciti all'interno delle zone coltivate. Naturalmente l'autorità cantonale dovrà continuare a basarsi sulle informazioni fornite dalle autorità locali. Ma l'onere di dover denunciare un'irregolarità appare meno gravoso rispetto alla necessità di disporre personalmente il ripristino allo stato anteriore.

Un elemento di accelerazione delle procedure è rappresentato dalla proposta di integrare nella procedura di obiezione pretese di diritto civile legate al progetto di costruzione (cpv. 5). Tale norma si basa sull'articolo 122 Cost., secondo il quale la legislazione nell'ambito del diritto di procedura civile è di competenza della Confederazione. Se la procedura di conciliazione ai sensi del diritto processuale civile si svolge nel quadro di una procedura di obiezione di diritto pubblico, si può omettere una successiva procedura di conciliazione tra le medesime parti coinvolte. L'autorità responsabile del rilascio dell'autorizzazione edilizia dovrà rivestire la funzione di autorità di conciliazione ai sensi del Codice svizzero di procedura civile e applicare direttamente le disposizioni pertinenti (art. 199–209). Se le trattative condotte durante la procedura di obiezione e di conciliazione hanno esito negativo, l'autorità competente dovrà, in fase di decisione sulla domanda di costruzione e sulle obiezioni, accordare l'autorizzazione a procedere. Il fatto che un avente diritto non presenti le sue pretese di diritto civile nel quadro della procedura di obiezione non significa che queste decadano automaticamente. Secondo i principi della buona fede e sulla base dell'obbligo di riduzione del danno, questa omissione può tuttavia condurre alla perdita o riduzione delle pretese. La norma proposta non va tuttavia a inficiare la prassi, già vigente in alcuni Cantoni, che ammette la segnalazione di eventuali o effettive pretese di diritto civile nella procedura di obiezione a fini informativi per i committenti della costruzione (cosiddetta riserva di diritto).

Art. 63 Principi della coordinazione

Questa disposizione coincide pienamente con quanto sancito nel diritto vigente (art. 25a LPT).

Art. 64 Rimedi giuridici

Questa disposizione coincide ampiamente con quanto sancito nel diritto vigente (art. 33 LPT). Si è invece deciso di non ribadire l'obbligo, sancito nell'articolo 111 capoverso 1 della legge sul Tribunale federale⁷², secondo cui i Cantoni devono prevedere la legittimazione nella procedura cantonale almeno nella stessa misura prevista nei ricorsi presentati al Tribunale federale inerenti cause di diritto pubblico.

Ai fini di accelerare le procedure, le istanze cantonali di ricorso dovranno essere al massimo due, requisito questo già soddisfatto dalla maggior parte dei Cantoni. Anche la garanzia che venga effettuata almeno un riesame completo è già oggi diritto vigente nella maggior parte dei Cantoni.

1.2.7 Capitolo 7: Imposte

1.2.7.1 Premesse agli articoli 65–67 AP-LSTe

La ripartizione tra zone edificabili e zone non edificabili ha come conseguenza un mercato fondiario spaccato in due: il prezzo dei terreni edificabili è di norma di molto superiore a quello di terreni non edificabili. Questo meccanismo consente all'agricoltura di acquistare terreni agricoli come base per la produzione a un prezzo finanziabile con i ricavi realizzati nel settore.

Grazie alla scissione del mercato fondiario risulta estremamente vantaggioso, dal punto di vista finanziario, realizzare o ampliare un'utilizzazione edilizia in una zona coltiva. Per i privati è quindi generalmente interessante chiedere l'autorizzazione per utilizzazioni quanto più ampie in una zona coltiva. Gli interessi economici dei privati si oppongono così allo scopo della ripartizione tra terreni edificabili e terreni non edificabili. Gli effetti collaterali dovranno quindi essere limitati introducendo due imposte complementari sugli edifici non agricoli edificati su fondi di una zona coltiva. In questo modo, da un lato si intendono ridurre i plusvalori derivanti dall'attività di costruzione in via eccezionale in zona non edificabile; dall'altro lato, attraverso la strutturazione concreta dell'imposta, si può indirizzare gradualmente il comportamento dei privati nella direzione auspicata per lo sviluppo territoriale e rendere l'esecuzione più praticabile. Di conseguenza, come base di calcolo non si userà il plusvalore concreto, bensì l'effettiva portata dell'utilizzazione.

Entrambe le imposte dovranno in particolare potersi applicare alle nuove utilizzazioni o ai nuovi ampliamenti a scopo abitativo e commerciale.

Nessuna delle due imposte riguarda le costruzioni e gli impianti a scopi agricoli.

Art. 65 Imposta per l'impermeabilizzazione di fondi in zone coltive

In conformità con il capoverso 1 dovrà essere versata un'imposta per ogni metro quadrato di terreno, al di fuori delle zone edificabili, impermeabilizzato o edificato dopo l'entrata in vigore della nuova legge. Viene operata una distinzione soltanto tra terreni con opere edili e gli altri terreni (cfr. cpv. 3). Per legge sono esonerati dall'im-

⁷² Legge federale del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale, LTF; RS 173.110.

posta gli edifici e gli impianti che vengono autorizzati ai sensi dell'articolo 53 AP-LSTe, ovvero per scopi agricoli. Il Consiglio federale e il diritto cantonale possono accordare l'esonero anche per altri edifici o impianti d'interesse pubblico (cpv. 2). Il diritto cantonale può inoltre prevedere l'esonero dall'imposta nel caso in cui le superfici vengano compensate qualitativamente e quantitativamente altrove in misura almeno equivalente (art. 67 AP-LSTe).

Ai Cantoni viene riconosciuto un grande margine di manovra sulla valutazione degli edifici e impianti che intendono esonerare dall'imposta conformemente al capoverso 2. Di norma accorderanno l'esonero a strade di interesse pubblico e ragionevolmente anche a bacini di raccolta dell'acqua. Il diritto cantonale può inoltre far dipendere l'esonero da una decisione discrezionale di un'autorità giudicante, se risulta difficile definire a livello generale e astratto le categorie di edifici e impianti effettivamente di interesse pubblico e che possono quindi beneficiare dell'esonero dall'imposta⁷³. Anche il Consiglio federale ha facoltà di accordare esoneri; nel farlo, dovrà concentrarsi sulle procedure disciplinate dal diritto federale. Con ciò si presume che il Consiglio federale esonererà dall'imposta, ad esempio, strade nazionali, impianti ferroviari e costruzioni e impianti militari.

L'importo dell'imposta deve dipendere dal tipo di modifica subita dal terreno. Nella letteratura (in particolare in quella tedesca) si ritrova il concetto di «Flächennutzungssteuer» (traducibile con «tassa sull'utilizzazione del suolo»), che propone un sistema nel quale si operano distinzioni all'interno di una gamma relativamente ampia di tipologie di utilizzazione⁷⁴. Per motivi pratici, nel capoverso 3 si distinguono soltanto due categorie:

- terreni con opere edili (300 franchi per m²) e
- altri terreni impermeabilizzati, quali ad esempio strade e piazze (100 franchi per m²).

La superficie utile all'interno dell'edificio non è rilevante ai fini del calcolo dell'imposta. Chi, ad esempio, può costruire un edificio a tre piani con una superficie di base di 50 metri quadrati pagherà 50 x 300 franchi = 15 000 franchi.

⁷³ Se, ad es., vengono esonerate dall'imposta le capanne del club alpino svizzero nelle quali si offre, senza scopo di lucro, rifugio, pernottamento o semplice vitto agli escursionisti e che potrebbero rientrare nel progetto di offerta turistica di una regione, la legge cantonale potrà specificare la fattispecie dell'esonero. Non è escluso, tuttavia, che tale fattispecie venga descritta semplicemente in termini generici, rimandando l'effettiva decisione sull'esonero alla discrezione dell'autorità giudicante (di qui il senso della formulazione con modale «può»).

⁷⁴ RAIMUND KRUMM (in «Nachhaltigkeitskonforme Flächennutzungspolitik», *IAW-Forschungsberichte* n. 62, Tübingen 2004, cap. 6, pag. 89) distingue tra:

- superfici allo stato naturale
- superfici utilizzate nel rispetto della natura
- superfici utilizzate per la selvicoltura
- altre superfici libere
- superfici impermeabilizzate in zone non edificabili («all'esterno»)
- superfici impermeabilizzate in zone edificabili («all'interno»)
- superfici utilizzate a scopi particolarmente dannosi per la natura

Se si erige un edificio su un'area impermeabilizzata preesistente all'entrata in vigore della presente legge o per la quale è già stata versata l'imposta pertinente, resterà da versare la differenza, pari a 200 franchi per metro quadrato.

Art. 66 Imposta su nuove superfici abitabili in zone coltivate (imposta su superfici abitabili)

La creazione di un nuovo volume edilizio a scopi abitativi non agricoli dovrà essere ammessa soltanto in casi eccezionali, conformemente all'articolo 48 segg. AP-LSTe. Molto più frequenti sono gli ampliamenti delle utilizzazioni a scopo abitativo all'interno del volume esistente. In questi casi, che non prevedono il versamento dell'imposta di impermeabilizzazione, è imponibile l'imposta su nuove superfici abitabili in zone coltivate.

Poiché l'imposta si applica in pratica soltanto agli ampliamenti all'interno del volume preesistente, l'importo andrà fissato tenendo conto che tali ampliamenti sono normalmente più dispendiosi rispetto a quelli per nuove costruzioni. Alla luce di quanto detto, nel capoverso 1 si propone un importo di 50 franchi per ogni metro quadrato di nuova superficie abitabile.

Laddove l'importo dell'imposta risulta inferiore al valore minimo fissato per legge, ci si potrebbe chiedere se non sarebbe meglio rinunciare a riscuoterla. Se, ad esempio, in un ex sottotetto di 3 metri quadrati si costruisce un bagno con doccia e WC, l'imposizione di un'imposta di 150 franchi può apparire irrisoria e sproporzionata. Poiché, tuttavia, sono di norma prelevate più tasse, il problema di per sé non sussiste e si preferisce che la riscossione avvenga senza alcuna lacuna, piuttosto che l'importo sia lasciato in balia dell'arbitrio, spianando così la strada per eventuali elusioni.

Un'altra questione era quella di determinare esattamente la superficie abitabile assoggettata all'imposta. A tale proposito si rinvia alla norma SIA 416, secondo cui va sostanzialmente assoggettata al pagamento dell'imposta ogni opera di ampliamento della superficie destinata a scopo abitativo in senso stretto (cfr. cifra 2.1.1.1 della succitata norma).

Ai sensi del capoverso 2, analogamente a quanto avviene con l'imposta per l'impermeabilizzazione, sono esonerate dall'imposta in oggetto le superfici abitabili autorizzate per scopi agricoli (art. 53 AP-LSTe). Se venisse meno il fabbisogno agricolo e la costruzione, sulla base dell'articolo 56 AP-LSTe (in casi eccezionali anche art. 54 AP-LSTe) fosse destinata a un'utilizzazione a scopo abitativo, l'imposta dovrà essere pagata a posteriori al momento del rilascio dell'autorizzazione (cpv. 3). Ciò appare equo in particolare alla luce dell'uguaglianza giuridica.

Nei casi in cui si autorizza un ampliamento di superfici abitabili non agricole oltre il volume dell'edificio esistente, non sarebbe giustificato esigere il pagamento cumulativo di entrambe le imposte e dovrà essere pertanto versata soltanto l'imposta per l'impermeabilizzazione (cfr. cpv. 1).

Art. 67 Esonero dall'imposta di impermeabilizzazione e dall'imposta su superfici abitabili

Il diritto cantonale può prevedere l'esonero dal pagamento dell'imposta di impermeabilizzazione e dall'imposta su superfici abitabili se le superfici vengono compensate

qualitativamente e quantitativamente altrove in misura almeno equivalente. L'effetto incentivante auspicato con queste imposte viene così rafforzato, giustificando un eventuale esonero⁷⁵.

Per quanto riguarda il rapporto tra questa disposizione e quella dell'articolo 56 capoverso 4 AP-LSTe, va precisato che quest'ultima si applica esclusivamente al volume dell'edificio e alla superficie utilizzata, indipendentemente dall'utilizzazione. Pertanto, il ripristino allo stato originario ai sensi di questa disposizione non esonera automaticamente dal pagamento dell'imposta qui disciplinata.

La compensazione deve essere qualitativamente e quantitativamente almeno equivalente. Il diritto cantonale ha facoltà di fissare criteri più precisi per garantire che ciò avvenga. La valutazione qualitativa dovrà basarsi sugli obiettivi di sviluppo territoriale. In tale ambito si dovrà tenere conto della frequenza dell'utilizzazione (stagionale come casa di vacanza ⇔ domicilio permanente), dell'ubicazione (area protetta ⇔ area compromessa), dell'aspetto esteriore ecc.

Art. 68 Riscossione e scadenza dell'imposta di impermeabilizzazione e dell'imposta su superfici abitabili

Conformemente al capoverso 1, 1° periodo, entrambe le imposte devono di norma essere fissate e riscosse dall'autorità competente ai sensi dell'articolo 62 capoverso 4 AP-LSTe e, più precisamente, nel quadro di una procedura di rilascio dell'autorizzazione edilizia o di un'eventuale procedura per il ripristino allo stato anteriore. Per quanto riguarda le procedure di approvazione dei piani da parte della Confederazione, l'imposta è riscossa dall'autorità competente in materia, sempre che siano soddisfatti i requisiti per l'imposizione.

Le imposte diventano esigibili al più tardi al momento della realizzazione dell'utilizzazione e le imposte non versate sono soggette a un tasso di interesse (cpv. 2); ciò si ripercuote sulle modifiche non autorizzate. Ammesso che l'autorizzazione possa essere rilasciata a posteriori, il proprietario non deve ritrovarsi avvantaggiato rispetto a chi ha richiesto l'autorizzazione secondo le regole. In caso di rimozione a posteriori di un edificio illegale, l'ammontare dell'imposta esigibile risulta dall'importo dell'imposta dovuta per la modifica apportata, moltiplicato per il tasso di interesse e per il numero di anni di utilizzazione illegale.

L'autorità competente della tassazione decide anche sul rimborso ai sensi del capoverso 3.

Art. 69 Disposizioni comuni a tutte le imposte

Il prelievo dell'imposta di impermeabilizzazione e dell'imposta su superfici abitabili consente di ritrasferire all'ente pubblico parte del vantaggio patrimoniale generato con la sua prestazione. Se diventa esigibile un'imposta sugli utili da sostanza immobiliare, i costi corrispondenti dovranno essere detratti dagli utili e sommati ai costi di

⁷⁵ Può essere contemplata soltanto la rimozione di edifici e impianti autorizzati che possono continuare a esistere e per la cui demolizione non si esige, ai sensi dell'art. 68 cpv. 3 AP-LSTe, il rimborso immediato di un'imposta di impermeabilizzazione precedentemente versata.

investimento, così come avviene con le spese di urbanizzazione o con i contributi preferenziali versati⁷⁶.

Art. 70 Tasse cantonali

L'articolo 5 capoverso 1 LPT stabilisce che i Cantoni prevedano nel loro diritto un'adeguata compensazione di vantaggi o svantaggi rilevanti che derivano da pianificazioni secondo la LPT. Poiché questo compito vincolante, in passato, non è stato sufficientemente adempiuto, nell'avamprogetto si propone una formulazione facoltativa. Nel capoverso 1 si parla di «ulteriori» vantaggi o svantaggi, intendendo con ciò che l'imposta di impermeabilizzazione e quella su superfici abitabili nelle zone coltivate (art. 65 e 66 AP-LSTe) servono a prelevare, secondo il diritto federale, determinati plusvalori e che, in caso di indennità per espropriazione materiale (art. 11 AP-LSTe), gli svantaggi più rilevanti vengono compensati.

Il capoverso 2 stabilisce inoltre che, ai fini del raggiungimento degli obiettivi di sviluppo territoriale, i Cantoni hanno facoltà di introdurre altre tasse di incentivazione e compensazione. Il severo principio di legalità previsto in materia di diritto fiscale è sufficiente per stabilire limiti precisi in questo settore.

1.2.8 Capitolo 8: Vigilanza

Art. 71 Vigilanza della Confederazione

Ai sensi dell'articolo 49 capoverso 2 Cost., la Confederazione ha l'obbligo di vigilare sul rispetto del diritto federale da parte dei Cantoni. Non sarebbe quindi necessaria una base legale esplicita sul controllo dell'osservanza del diritto federale. Ciononostante si ritiene opportuno citare esplicitamente l'attività di vigilanza della Confederazione perché questa, conformemente al capoverso 1, deve concentrarsi sul modo in cui i Cantoni utilizzano il margine di manovra loro concesso per applicare la presente legge. La pianificazione del territorio è, in effetti, di competenza cantonale (art. 75

⁷⁶ Dal seguente esempio emerge che il rapporto proposto con l'imposta sugli utili da sostanza immobiliare offre risultati soddisfacenti.

Nel 1993 tre fratelli hanno acquistato nello stesso Comune un fondo di 1000 m² ciascuno. Il fondo di A era ubicato nella zona edificabile ed è costato 300 franchi/m², i fondi di B e C erano ubicati nella zona agricola e sono costati 12 franchi/m². Dopo l'entrata in vigore della LSTe il fondo di B viene incorporato nella zona residenziale 2, nella quale è già ubicato il fondo di A. Il plusvalore viene fissato a 360 franchi/m² (prezzo stimato del terreno edificabile, vale a dire 380 franchi/m² meno il valore stimato del terreno agricolo, pari a 20 franchi/m²) e l'imposta sul plusvalore è pertanto di 90 franchi/m². Cinque anni dopo, i tre fratelli vendono i loro fondi. A e B ricevono ognuno 400 franchi/m² per il loro terreno edificabile, C riceve 25 franchi/m² per il suo terreno agricolo. I tre fratelli devono ora pagare l'imposta sugli utili da sostanza immobiliare. L'utile lordo di A è 100 (400 - 300) franchi/m², cioè 100 000 franchi in totale. Quello di B è 298 (400 - 12 - 90 [imposta sul plusvalore]) franchi/m², cioè 298 000 franchi in totale. Quello di C è di 13 (25 - 12) franchi/m², cioè 13 000 franchi in totale. Sulla base della deduzione in funzione della durata della proprietà fondiaria e della progressione dell'imposta, si stima quindi che debbano essere pagate le seguenti imposte sugli utili da sostanza immobiliare:

- A: 7% di 100 000 franchi = 7000 franchi;
- B: 10% di 298 000 franchi = 29 800 franchi;
- C: 3% di 13 000 franchi = 390 franchi.

Concludendo, ad A rimane un utile di 93 000 (100 000 - 7000) franchi, a B un utile di 268 200 (298 000 - 29 800) franchi e a C un utile di 12 610 (13 000 - 390) franchi. B deve il suo utile, nettamente superiore a quello di C, unicamente all'azzoneamento predisposto dal Comune.

cpv. 1 Cost.), ma la Confederazione ha la responsabilità di assicurare il rispetto degli obiettivi della pianificazione del territorio sanciti nella Costituzione. La vigilanza della Confederazione contribuisce così in modo significativo al raggiungimento degli obiettivi costituzionali precisati nel presente avamprogetto, alla luce della collaborazione tra Confederazione e Cantoni. Non si intende stabilire come regola generale e astratta se la vigilanza debba essere esercitata dal Consiglio federale, dal Dipartimento o dall'Ufficio federale dello sviluppo territoriale. Ciò dipenderà dall'importanza delle misure di vigilanza in questione, in uno spirito di massima flessibilità.

L'attuazione della legge e il modo in cui i Cantoni sfruttano i loro margini di manovra devono sempre essere visti in un contesto territoriale più ampio. Il Progetto territoriale Svizzera (cfr. art. 14 AP-LSTe) acquista in questo senso un ruolo di primo piano in quanto termine di riferimento. In una visione complessiva, la vigilanza deve sollecitare un comportamento territoriale coerente, esercitando un'azione preventiva nell'evitare sviluppi indesiderati o contrari al diritto. Nel capoverso 3 si autorizza quindi esplicitamente la Confederazione ad adottare le misure opportune, evidenziando così l'intenzione di quest'ultima di esercitare più fermamente la propria responsabilità per uno sviluppo territoriale globale coerente e per garantire il rispetto delle prescrizioni di diritto federale da parte dei Cantoni.

Art. 72 Zone d'utilizzazione transitorie

La disposizione coincide con quanto sancito nel diritto vigente (art. 37 LPT).

Art. 73 Esecuzione sostitutiva

In generale, si parte dal presupposto che i Cantoni applichino correttamente il diritto federale. In singoli casi l'ufficio specializzato della Confederazione può intervenire a correttivo esercitando il suo diritto di ricorso. Accade, tuttavia, che i Cantoni eludano sistematicamente, in determinati ambiti, alcune disposizioni o limiti imposti dal diritto federale. Questo comportamento non è ammissibile né agli occhi della Confederazione né di quei Cantoni che, nell'interesse generale, rispettano le norme; non è però neppure correggibile nel singolo caso avvalendosi dello strumento dei ricorsi. In un momento in cui viene attribuita grande importanza a un efficiente svolgimento degli incarichi anche in seno all'amministrazione pubblica, è necessario che la Confederazione disponga degli strumenti necessari. Conferendo alla Confederazione la facoltà, intesa come ultima ratio, di sottrarre a un Cantone la competenza decisionale in un determinato ambito o in generale e di esercitarla essa stessa come esecuzione sostitutiva, si potrebbe produrre un importante effetto preventivo.

Che la norma sia in effetti intesa come ultima ratio si deduce anche dal fatto che deve essere previamente comunicata una diffida al Cantone e che è il Consiglio federale stesso a dover disporre questa misura.

Formalmente la competenza di esecuzione verrebbe affidata all'ufficio specializzato della Confederazione. Per garantire una perfetta prosecuzione delle attività e per non generare inutili oneri a carico del Cantone, sarebbe ipotizzabile che i funzionari finora attivi nel Cantone continuino a svolgere il loro lavoro sotto la guida direttiva e decisionale dell'ufficio specializzato della Confederazione. I dettagli riguardanti la fattura-

zione dei costi a carico della Confederazione dovranno essere regolati nella relativa ordinanza.

Trasferire la competenza di rilasciare le autorizzazioni all'ufficio specializzato della Confederazione e restituire poi la stessa al Cantone implicherebbe un dispendio molto elevato. Se la competenza di rilasciare le autorizzazioni viene ritrasmessa al Cantone, quest'ultimo deve rendere sufficientemente verosimile che intende svolgere correttamente il compito assegnatogli.

Art. 74 Decurtazione dei contributi federali

L'attuale articolo 30 LPT obbliga la Confederazione a subordinare i contributi per provvedimenti d'incidenza territoriale alla congruenza di questi con i piani direttori approvati. Anziché una sanzione così circoscritta, ma vincolante, nella nuova legge si vuole ampliare il campo d'applicazione e definire requisiti più rigidi. Anche qui si tratta di creare strumenti di applicazione del diritto federale più incisivi per i casi estremi. Come per l'esecuzione sostitutiva, anche questa sanzione deve essere preceduta da una diffida esplicita.

L'importo della decurtazione deve essere proporzionato all'entità della violazione del diritto federale in questione.

La sanzione può essere applicata soltanto in presenza di violazione della legislazione federale in materia di sviluppo territoriale.

1.4 Titolo terzo: Protezione giuridica

Art. 75

Il contenuto dell'articolo 75 AP-LSTe corrisponde ampiamente all'articolo 34 LPT. La novità riguarda la possibilità, concessa al Cantone, di presentare ricorsi dinanzi al Tribunale federale anche in fase di formulazione dei piani di utilizzazione. Si pensa qui in primo luogo ai casi in cui il Cantone redige esso stesso il piano di utilizzazione e lo sottopone, assieme alle sue richieste, all'istanza cantonale di ricorso. Non vanno, tuttavia, dimenticati i casi in cui il Cantone funge semplicemente da autorità incaricata di rilasciare l'autorizzazione, ma la decisione giudiziaria riguarda anche interessi cantonali di pianificazione del territorio. In entrambi i casi, il Cantone, in qualità di importante attore nella pianificazione, può lecitamente far valere i propri interessi dinanzi al Tribunale federale.

L'elenco riportato al capoverso 2 non enumera, ovviamente, tutti i casi nei quali l'ente pubblico acquista, per altri motivi, il diritto di costituirsi parte e di essere quindi legittimato al ricorso, per esempio quando il Cantone o il Comune si presentano come committente o proprietario.

1.5 Titolo quarto: Disposizioni finali

1.5.1 Capitolo 1: Zone edificabili di riserva

Premesse agli articoli 76–79 AP-LSTe

All'origine di queste disposizioni vi è il fatto che, durante il regime della LPT, non si è riusciti a ridurre le zone edificabili a una misura conforme al diritto federale. Dal rapporto sullo sviluppo territoriale 2005 dell'ARE si evince che le zone edificabili non edificate sono pari a 60 000 ha e che i Comuni con uno sviluppo edilizio tendenzialmente basso (Comuni agricoli e rurali periurbani) dispongono di riserve di zone edificabili pari al 35 per cento (n. 2.4.2, pag. 33 segg.). Alle difficoltà di ordine politico che ostacolano l'opera di riduzione delle zone edificabili si aggiunge il timore di dover far fronte a maggiori pretese per espropriazione materiale. Il successo di una nuova normativa è assicurato soltanto se l'interesse pubblico per zone edificabili con dimensioni conformi alla legge prevale senza limitare gli interessi dei proprietari al punto da rendere necessaria un'indennità a carico degli enti pubblici. Partendo da tali premesse, l'avamprogetto introduce la possibilità di disporre provvisoriamente di zone edificabili di riserva. Senza dover modificare i piani di utilizzazione, si dovrebbe poter costruire anche all'interno delle zone edificabili di riserva secondo le norme fissate per le zone coltivate. A tal fine, i proprietari devono avere la garanzia che il loro terreno sarà tenuto in considerazione per un futuro azzonamento o sarà incorporato in una zona coltiva dietro un'adeguata indennità. Questa indennità dovrà essere pagata primariamente dai proprietari i cui fondi sono trasferiti da una zona coltiva a una zona edificabile; in questa operazione di trasferimento saranno privilegiati i fondi ubicati nelle zone edificabili di riserva.

Rispetto al diritto vigente tale soluzione i seguenti vantaggi riportati qui di seguito.

- Se, in virtù del diritto vigente, un Comune è chiamato a ridimensionare le sue zone edificabili, i fondi non ancora edificati possono:
 - rimanere nella zona edificabile;
 - essere incorporati in una zona coltiva dietro piena indennità (casi di espropriazione materiale);
 - essere incorporati in una zona coltiva senza indennità.

I proprietari interessati si trovano pertanto di fronte a una scelta molto semplice: «o tutto o niente». La soluzione proposta con le zone edificabili di riserva ha lo scopo di rendere questa scelta meno radicale, introducendo seppur non una piena indennità per determinate limitazioni della proprietà, almeno una situazione giuridica nettamente migliore rispetto a un'incorporazione, senza indennità alcuna, del terreno in una zona coltiva.

- Per i proprietari di fondi non ancora ubicati in una zona edificabile, ma potenzialmente idonei a esserlo, la norma proposta aumenta, attraverso il meccanismo di compensazione (art. 78 AP-LSTe), le possibilità che il loro terreno venga incorporato in una zona edificabile.

- Questa disposizione offre infine all'ente pubblico pianificatore il massimo margine di manovra con il minimo dispendio finanziario.

Art. 76 Incorporazione di terreno in zone edificabili di riserva

Le zone edificabili di riserva non devono consolidarsi come una nuova categoria di zone. Si tratta piuttosto di uno strumento giuridico transitorio atto a rafforzare uno sviluppo ordinato degli insediamenti sul territorio, senza gravare in modo insostenibile gli enti pubblici o i privati.

La delimitazione di zone edificabili di riserva, conformemente alla proposta nel capoverso 1, è facoltativa. L'ente pubblico incaricato dei piani di utilizzazione può incorporare terreni in una zona coltiva, qualora le zone edificabili siano sovradimensionate. Laddove le possibilità di realizzazione che avevano i proprietari erano così basse da non dover temere un obbligo di indennità, questa sarà di norma la soluzione più sensata.

Nei casi in cui l'incorporazione in una vera e propria zona coltiva richiedesse il pagamento di un'indennità⁷⁷, è più opportuno incorporare i terreni in una zona edificabile di riserva. Che ciò debba essere tollerato di norma senza indennità si giustifica con il fatto che la situazione giuridica del proprietario fondiario risulta, in una prospettiva futura, notevolmente migliorata. L'incorporazione in una zona edificabile di riserva rappresenta l'intervento minimo necessario per raggiungere l'obiettivo costituzionale della parsimoniosa utilizzazione del suolo e di conseguenza di un ridimensionamento delle zone edificabili in armonia con gli obiettivi e i principi della pianificazione del territorio.

È ipotizzabile che in un caso particolarmente grave un giudice giunga alla conclusione che l'incorporazione senza indennità in una zona edificabile di riserva incompatibile con la garanzia della proprietà prevista dalla Costituzione federale e quindi con l'articolo 11 capoverso 1 AP-LSTe. Il 2° periodo del capoverso 1 rende esplicita la relativa riserva.

In riferimento alle attuali possibilità dell'edificazione si applicano le medesime disposizioni valide per le zone coltive, sia a livello materiale che procedurale (rilascio delle autorizzazioni edilizie [cpv. 2] e procedura per nuovi azzonamenti [cpv. 3]).

Art. 77 Riazzonamenti

Le zone edificabili di riserva sono le prime ad essere prese in considerazione in sede di futuri azzonamenti, il che costituisce il loro vantaggio principale rispetto alle zone coltive vere e proprie.

L'ente pubblico responsabile dei piani di utilizzazione dovrà, nel quadro della sua valutazione pianificatrice, essere libero di decidere quali terreni ubicati nella zona edificabile di riserva saranno incorporati nella zona edificabile. La disposizione proposta non deve naturalmente far nascere il diritto di esigere che, in una stessa procedura, tutte le zone edificabili di riserva diventino zone edificabili.

⁷⁷ Questo problema potrebbe presentarsi specialmente per zone edificabili già urbanizzate.

In presenza di motivi materiali, dovrà essere possibile derogare al principio di dare priorità alle zone edificabili di riserva. Può ad esempio succedere che nessuno dei terreni nella zona edificabile di riserva sia idoneo allo scopo previsto per il futuro azzonamento. Si deve inoltre verificare regolarmente che un terreno trasferito a partire da una zona coltiva sia disponibile e venga utilizzato, entro un termine utile, per uno degli scopi previsti con la delimitazione della zona.

Art. 78 Misure compensative per nuovi azzonamenti al posto di riazzonamenti

Se fondi di una zona coltiva sono incorporati in una zona edificabile nonostante siano ancora disponibili zone edificabili di riserva sul territorio dell'ente pubblico competente per i piani di utilizzazione, è necessaria una compensazione su due livelli. Innanzitutto, si propone l'incorporazione parallela in una zona coltiva di comprensori adeguati appartenenti alla zona edificabile di riserva (cpv. 1) e di dimensioni equivalenti⁷⁸. Si evita così che il numero complessivo di zone edificabili e zone edificabili di riserva continui ad aumentare. L'ente pubblico responsabile dei piani di utilizzazione dovrà essere libero di decidere, nei limiti del suo margine d'apprezzamento, quali superfici ubicate nella zona edificabile di riserva saranno effettivamente incorporate in una zona coltiva. In presenza di più opzioni, si possono prendere in considerazione eventuali desiderata dei proprietari fondiari.

Il secondo elemento della compensazione è disciplinato nel capoverso 2 ed è di fondamentale importanza per i proprietari fondiari: l'incorporazione in una zona coltiva di terreni ubicati nella zona edificabile di riserva non deve, in effetti, essere tollerata senza che venga corrisposta un'indennità. Quest'ultima sarà pagata in primo luogo dai proprietari dei fondi presi in considerazione per l'azzonamento senza che appartenessero a una zona edificabile di riserva.

Se le parti coinvolte giungono a un accordo sull'indennità, si opterà per questa soluzione. L'indennità non deve necessariamente essere una somma di denaro; può, per esempio, consistere anche in uno scambio di terreni. In caso di disaccordo, l'indennità è stabilita in base all'articolo 79 AP-LSTe.

Art. 79 Calcolo dell'indennità

Se le parti giungono a un accordo sull'indennità, si opterà per la soluzione trovata di comune accordo. Se, al contrario, non si riescono ad accordarsi, l'ammontare dell'indennità dovrà essere fissato da un'autorità designata dal diritto cantonale (cpv. 1). La base di calcolo è rappresentata dalla differenza tra il valore che il terreno incorporato nella zona coltiva avrebbe avuto se fosse stato incorporato nella zona edificabile e il valore che acquisisce nella zona coltiva. L'indennità deve corrispondere alla metà di questa differenza di valore (cpv. 2).

Il diritto all'indennità deve sussistere per tutta la superficie appartenente alla zona edificabile di riserva che viene incorporata nella zona coltiva. Se questa superficie ha le stesse dimensioni di quella che dalla zona coltiva è trasferita alla zona edificabile, i proprietari della superficie azzonata devono, in virtù della disposizione in questione,

⁷⁸ La superficie di terreni incorporati in una zona non edificabile deve equivalere almeno alla superficie dei terreni appartenenti a una zona non edificabile e incorporati in una zona edificabile.

utilizzare per l'indennità praticamente la metà del plusvalore derivante dall'azzoneamento. Quanto più estesa è la superficie deazonata rispetto a quella azzonata, tanto più elevato è l'onere a carico del proprietario della superficie azzonata. Va quindi fissato un limite massimo dell'onere applicabile (cpv. 3). Se quest'ultimo non fosse sufficiente per pagare tutte le indennità, l'ente pubblico pianificatore dovrà saldare l'importo rimanente⁷⁹.

Un limite massimo dell'onere pari a tre quarti del plusvalore derivante dalla pianificazione appare relativamente alto. È tuttavia giustificato se si pensa che l'azzoneamento di questi fondi non sarebbe altrimenti stato possibile (considerata la norma secondo cui hanno priorità le zone edificabili di riserva) e che esso avviene di norma su richiesta dei proprietari (ovvero con alla base un'intenzione concreta di costruire). In ultima istanza, quindi, i proprietari dei fondi azzonati beneficiano dell'inaspettata posizione di privilegio nel quadro del piano di utilizzazione.

1.5.2 Capitolo 2: Esecuzione, abrogazione e modifica del diritto vigente

Art. 80 Esecuzione

Il capoverso 1 coincide con quanto sancito nel diritto vigente (art. 36 cpv. 1 LPT). Va tuttavia sottolineato, in riferimento alle disposizioni esecutive emanate dai Cantoni, che l'elenco degli strumenti di vigilanza del Consiglio federale di cui all'articolo 71 capoverso 3 AP-LSTe non è esaustivo e che non è escluso che il Consiglio federale emani norme di esecuzione mediante ordinanza.

Il capoverso 2 coincide sostanzialmente con il diritto vigente (art. 31 LPT). L'unica differenza è che, al posto del concetto di «ufficio specializzato», si utilizza quello di «autorità» per evidenziare il fatto che non è sufficiente un qualsivoglia organo di periti. Come avviene già oggi in tutti i Cantoni, si deve nominare un'autorità investita dei poteri necessari a svolgere i compiti statali nel settore dello sviluppo territoriale.

⁷⁹ L'esempio riportato qui di seguito dovrebbe illustrare il problema.

Nel Comune A ci sono 15 ha di zone edificabili e 4 ha di zone edificabili di riserva. Si è previsto di delimitare un ettaro di terreni in una nuova zona edificabile; 0,6 ha di questa superficie si trovano in una zona edificabile di riserva e i restanti 0,4 ha devono essere trasferiti dalla zona agricola in modo da poter realizzare una delimitazione compatta della zona edificabile. Per effettuare la compensazione, il Comune decide di trasferire 0,8 ha di terreno dalla zona edificabile di riserva alla zona agricola. In base a questa pianificazione il Comune A disporrà di 16 (15 + 0,4 + 0,6) ha di terreno in zona edificabile e di 2,6 (4 - 0,6 - 0,8) ha di terreno in zona edificabile di riserva.

Se il prezzo per il terreno edificabile a A è di 350 franchi/m² e quello del terreno agricolo è di 10 franchi/m², i proprietari dei fondi riazzonati dalla zona edificabile di riserva nella zona agricola dovranno ricevere un'indennità di 170 $[(350 - 10) / 2]$ franchi/m², che corrisponde a un importo pari a 1 360 000 (170 x 0,8 x 10 000) franchi.

I proprietari dei terreni appartenenti alla zona agricola e azzonati nella zona edificabile realizzano un utile di 340 (350 - 10) franchi/m², che corrisponde, per una superficie di 0,4 ha, a 1 360 000 (340 x 0,4 x 10 000) franchi. Se dovessero pagare l'importo totale dell'indennità, non resterebbe loro nulla del plusvalore derivante dall'azzoneamento. Di qui il limite previsto al cpv. 3: i proprietari devono così pagare al massimo 255 (340 x $\frac{3}{4}$) franchi/m², per un totale di 1 020 000 (255 x 0,4 x 10 000) franchi. I restanti 340 000 (1 360 000 - 1 020 000) franchi sono a carico del Comune.

1.5.3 **Capitolo 3: Disposizioni transitorie**

Art. 83 Adeguamenti da parte dei Cantoni

Nel presente avamprogetto di legge si intendono fissare chiari requisiti materiali per i piani direttori cantonali (cfr. art. 27–30 AP-LSTe). Ne consegue che i piani direttori cantonali che non soddisfano i nuovi requisiti al momento dell'entrata in vigore della legge devono essere adeguati. Ai sensi del capoverso 1, i Cantoni devono adeguare i loro piani direttori entro cinque anni dall'entrata in vigore della nuova legge.

La disposizione contenuta nel capoverso 2 coincide sostanzialmente con quanto sancito nel diritto vigente (art. 36 cpv. 2 LPT).

Ancora oggi, a quasi trent'anni dall'entrata in vigore della LPT, esistono piani di utilizzazione che non soddisfano i requisiti fissati dal diritto federale. I piani di utilizzazione che risalgono all'epoca precedente alla LPT e che non sono stati adeguati ai requisiti di diritto federale entro la fine del 1987 (cfr. in merito l'art. 35 cpv. 1 lett. b LPT) non hanno più alcun valore per la delimitazione delle aree edificabili; nei Comuni interessati vale quale zona edificabile provvisoria il comprensorio già largamente edificato (art. 36 cpv. 3 LPT)⁸⁰. Qualora anche al momento dell'entrata in vigore della nuova legge ci fossero piani di utilizzazione che non soddisfano i requisiti di diritto federale formulati nella LPT, si applicherà il medesimo giuridico sancito nel capoverso 3.

Art. 84 Adeguamento di zone edificabili esistenti

Ai sensi del capoverso 1, l'ente pubblico responsabile della pianificazione dell'utilizzazione è esplicitamente tenuto a verificare che le zone edificabili delimitate rispettino quanto previsto nell'articolo 40 AP-LSTe. Se sono troppo grandi, le zone edificabili devono essere adeguate entro cinque anni. Non sono necessari altri interventi.

L'adeguamento si considera concluso quando le zone edificabili in vigore secondo una decisione passata in giudicato non superano più il fabbisogno di cui all'articolo 40 AP-LSTe (precisato dal Consiglio federale in base all'art. 40 cpv. 3 AP-LSTe). L'effetto giuridico descritto al capoverso 2 si verifica automaticamente quando l'adeguamento non avviene entro i termini fissati. Per motivi riconducibili alla certezza del diritto, vengono quindi formulate prescrizioni più precise quanto al calcolo del fabbisogno di zone edificabili.

Per quanto riguarda la nozione di «comprensorio largamente edificato», si rinvia all'ampia giurisprudenza disponibile sull'articolo 15 lettera a e sull'articolo 36 capoverso 3 LPT.

⁸⁰ Cfr. in merito DTF 1C.135/2007 del 1° aprile 2008; DTF 1A.43/2002 del 6 giugno 2002; DTF 127 I 103; DTF 118 Ib 39.

Art. 85 Edifici e impianti esistenti nelle zone coltivate

Al sensi dell'articolo 56 capoverso 2 AP-LSTe, gli edifici, gli impianti e le parti di edifici originariamente disabitati possono essere utilizzati a scopi abitativi soltanto se ciò è giustificato da ragioni particolari. L'utilizzazione a scopi abitativi negli edifici che, al momento dell'entrata in vigore della presente legge, erano legalmente abitati potrà essere ampliata in una parte dell'edificio non ancora abitata.

Commenti all'allegato (Modifica del diritto vigente [art. 82])

La maggior parte delle modifiche previste derivano dal fatto che i rimandi espliciti alla LPT devono essere adeguati all'avamprogetto per una nuova legge sullo sviluppo territoriale (n. 1 [LDFR: art. 2 cpv. 1 lett. a, art. 60 cpv. 1 lett. e, art. 64 cpv. 1 lett. b, e art. 85]; n. 2 [LAAgr], n. 3 [LPN: art. 25b cpv. 1], n. 4 [LM], n. 6 [LUFI], n. 7 [LIE], n. 8 [Lferr], n. 9 [Decreto sul transito alpino], n. 10 [Legge federale sui binari di raccordo ferroviario], n. 11 [LNA] e n. 14 [LFo]).

Qui di seguito le ragioni alla base delle altre modifiche proposte.

1. Legge federale del 4 ottobre 1991 sul diritto fondiario rurale

Poiché nel presente avamprogetto non si utilizza più il concetto di conformità con la funzione prevista della zona, nell'articolo 60 capoverso 1 lettera e LDFR non si dovrà più parlare di «uso conforme alla funzione prevista della zona», bensì di «uso agricolo», in riferimento all'articolo 53 AP-LSTe.

L'adeguamento dell'articolo 62 lettera d LDFR ha lo scopo di stabilire e precisare che l'esercizio di un diritto di compera e di ricupera non esonera dall'obbligo di autorizzazione soltanto nel caso in cui ciò sia previsto nella LDFR. Lo stesso effetto deriva da un diritto di compera e di ricupera previsto in un altro atto normativo federale (cfr. art. 47 cpv. 2 AP-LSTe). Si intende inoltre specificare che un diritto di compera e ricupera previsto a livello cantonale non può avere questo effetto, altrimenti potrebbe eludere tutta la normativa federale sull'obbligo di autorizzazione per l'acquisto di fondi agricoli.

Il diritto legale di pegno ai sensi dell'articolo 52 capoverso 5 AP-LSTe non ha alcuna ripercussione sul limite dell'aggravio di cui all'articolo 73 LDFR. L'elenco delle eccezioni dell'articolo 75 capoverso 1 LDFR dovrà pertanto essere opportunamente integrato.

3. Legge federale del 1° luglio 1966 sulla protezione della natura e del paesaggio

In virtù del principio centrale della ripartizione tra zone edificabili e zone non edificabili, sancito nella Costituzione e nel diritto federale, il rilascio delle autorizzazioni per edifici e impianti fuori delle zone edificabili rientra tra i compiti della Confederazione. L'integrazione di questo compito tra quelli previsti nell'articolo 2 capoverso 1 lettera b assicura una valutazione univoca degli interessi della protezione del paesaggio relativamente a edifici e impianti fuori delle zone edificabili. Si intende così rispondere anche alle osservazioni della Commissione della gestione del Consiglio nazionale

sull'insufficiente efficacia dello strumento dell'Inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali d'importanza nazionale (IFP) e del compito conseguentemente assegnato dal Consiglio federale di rafforzarne l'efficacia.

La mancanza di interrelazione tra le preziose superfici custodi della biodiversità, attualmente contemplate in diverse basi legali, è uno dei motivi principali della riduzione delle specie. Ad essa si aggiungono le enormi differenze nell'esecuzione. È pertanto necessaria una pianificazione settoriale nell'ambito della biodiversità come proposto nell'*articolo 24f*. Le pianificazioni sono inoltre indispensabili per la protezione del paesaggio e dei siti. Un importante strumento in quest'ambito è rappresentato dalla Concezione Paesaggio svizzero (CPS).

5. Legge federale del 14 dicembre 1990 sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni

A prima vista, la modifica prevista dell'articolo 12 capoverso 2 lettera e LAID appare di natura prettamente terminologica. Questa disposizione dev'essere tuttavia vista in rapporto con l'articolo 70 AP-LSTe. I Cantoni possono assoggettare a un'imposta fattispecie che generano plusvalori ed esigerne un pagamento immediato, ovvero senza attendere necessariamente un'alienazione del fondo. Si pensi ad esempio al prelievo di plusvalori derivanti dall'incorporazione di fondi in una zona edificabile o dal riazionamento in una zona con migliori possibilità di utilizzazione (aumento del coefficiente di utilizzazione del suolo massimo utilizzato) o ancora di plusvalori generati dall'abrogazione di disposizioni volte a limitare l'utilizzazione.

12. Legge federale del 7 ottobre 1983 sulla protezione dell'ambiente

In molti ambiti della protezione dell'ambiente il legislatore ha previsto l'impiego di mezzi pianificatori per raggiungere gli obiettivi prefissati. Si citano qui a titolo esemplificativo la pianificazione della protezione delle acque, la pianificazione di misure di protezione dell'aria, la pianificazione dell'eliminazione dei rifiuti o la classificazione e la pianificazione dei gradi di sensibilità al rumore. Conformemente all'AP-LSTe, queste pianificazioni settoriali vanno utilizzate come base di partenza per la formulazione dei piani direttori e dei piani di utilizzazione.

I piani territoriali includono una serie di elementi aventi un impatto, diretto o indiretto, considerevole sull'ambiente. Si pensi ai progetti di una certa entità come, ad esempio, gli impianti infrastrutturali. L'impatto sull'ambiente deve essere individuato per tempo e descritto nel rapporto di pianificazione. Per ottimizzare le soluzioni, vanno inoltre esaminate e descritte eventuali alternative. L'analisi dell'impatto ambientale deve essere il più precisa possibile a ogni livello di pianificazione, deve pertanto seguire lo stato di avanzamento. Le decisioni nate da tali premesse offrono una certa garanzia per le pianificazioni e le procedure di autorizzazione successive e assicurano che i progetti vengano realizzati nei luoghi idonei. Inoltre, si snellisce l'EIA del progetto in quanto gli accertamenti e le valutazioni vengono integrati nel rapporto sull'ambiente.

Oltre a prendere in considerazione le pianificazioni settoriali ai sensi dell'articolo 2 capoverso 1 AP-LSTe, la valutazione delle ripercussioni delle pianificazioni ai sensi

dell'articolo 9 capoverso 2 AP-LSTe e l'armonizzazione con la legislazione sulla protezione dell'ambiente ai sensi dell'articolo 27 capoverso 3 AP-LSTe, questa integrazione della LPAmb attua, a livello di legge, il rapporto del Consiglio federale del 3 settembre 2008 su un miglior coordinamento tra la protezione dell'ambiente e la pianificazione del territorio.

13. Legge federale del 24 gennaio 1991 sulla protezione delle acque

La modifica proposta nell'articolo 12 capoverso 4 lettera a LPAC è riconducibile alla sostituzione nel diritto federale del concetto di «zona agricola» con quello di «zona coltiva».

14. Legge federale del 4 ottobre 1974 che promuove la costruzione di abitazioni e l'accesso alla loro proprietà

Nel presente avamprogetto l'urbanizzazione all'interno delle zone edificabili deve essere disciplinata in modo più ampio di quanto non sia avvenuto finora con la LPT. Le disposizioni della legge federale che promuove la costruzione di abitazioni e l'accesso alla loro proprietà (LCAP), che rimandano esplicitamente al diritto di urbanizzazione e che risalgono all'epoca ancora precedente alla LPT (art. 4–6 LCAP), risultano pertanto obsolete. Le definizioni contenute nell'articolo 4 LCAP dovranno essere riprese a livello di ordinanza in applicazione dell'articolo 42 capoverso 2 lettera a AP-LSTe e alla luce di quanto riportato nel commento all'articolo 42 AP-LSTe. Quanto è attualmente oggetto dell'articolo 5 («Obbligo d'urbanizzazione») e 6 («Contributi d'urbanizzazione») LCAP viene integrato nei suoi elementi nodali negli articoli 41 capoverso 1 e 42 AP-LSTe. Infine, l'articolo 44 AP-LSTe riprende quanto sancito nell'articolo 6 LCAP. Le disposizioni del presente avamprogetto sono tuttavia molto meno dettagliate di quelle della LCAP. Ciò si spiega con il fatto che, a livello federale, vengono disciplinati unicamente gli elementi indispensabili per il territorio svizzero nel suo complesso, mentre lo sviluppo dettagliato, all'interno della cornice fissata dal diritto federale, rientra nella sfera di competenza del diritto cantonale. Questa logica di limitarsi all'essenziale spiega modifica proposta dell'articolo 15 LCAP. La soluzione in base alla quale l'aiuto della Confederazione presuppone che i proprietari fondiari siano tenuti a partecipare proporzionalmente ai costi di urbanizzazione dovrebbe essere sufficiente.

L'articolo 3 LCAP deve riprendere l'aspetto della promozione dell'urbanizzazione. Nel nuovo capoverso 2, con riferimento ai requisiti per l'urbanizzazione, si rinvierà esplicitamente alle disposizioni in materia di urbanizzazione contenute nella legge sullo sviluppo territoriale.

2 La nuova legge rimane una legge contenente disposizioni di principio

Il progetto si basa sull'articolo 75 Cost., secondo il quale la Confederazione stabilisce i principi della pianificazione territoriale. Quest'ultima spetta ai Cantoni ed è volta a un'appropriata e parsimoniosa utilizzazione del suolo e a un ordinato insediamento del territorio (cpv. 1). La Confederazione promuove e coordina gli sforzi dei Cantoni e

collabora con loro (cpv. 2). Nell'adempimento dei loro compiti, la Confederazione e i Cantoni tengono conto delle esigenze della pianificazione territoriale (cpv. 3).

Nell'ambito della pianificazione del territorio il legislatore federale non dispone quindi di un'ampia competenza di emanare disposizioni legali, ma piuttosto di definire «principi». Il legislatore federale deve pertanto stabilire se è competente per l'emanazione delle norme auspiccate. Il concetto di «principio» è aperto e mutevole. Anche se il testo della Costituzione resta invariato, il suo contenuto evolve con il tempo. La norma (ovvero il concetto) si aggiorna di continuo e viene quindi adattata dalla legislazione agli sviluppi e alle esigenze⁸¹.

Nel messaggio a sostegno della legge federale sulla pianificazione del territorio il Consiglio federale ha stabilito che limitarsi ai principi significa «ordinare i principî generali validi per tutto il Paese: a ottenere cioè, nei principî generali, una certa unità di diritto e una coordinazione intercantonale e a fissare determinate esigenze minime per tutta la Confederazione.»⁸² Il Consiglio federale ha altrove ritenuto rilevanti tre criteri della competenza di legiferare sui principi⁸³:

- *un mandato di legiferare nello spirito del federalismo*: la legislazione della Confederazione e quella dei Cantoni devono completarsi vicendevolmente. Compito della Confederazione è in particolare garantire la coordinazione;
- *il rispetto del principio di sussidiarietà*: ai Cantoni deve rimanere una competenza sostanziale di legiferare per poter tener conto dei propri dati di fatto. Il principio di sussidiarietà autorizza la Confederazione soltanto a disciplinare i settori che, nell'interesse globale della nazione, necessitano di una soluzione unitaria;
- *disposizioni minime della Confederazione*: la Confederazione ha facoltà di assegnare ai Cantoni mandati di legiferare. Questioni particolarmente importanti rimangono tuttavia nella sfera di competenza legislativa della Confederazione.

Di fondamentale importanza sono sempre le norme che definiscono gli scopi della legge (cfr. art. 5–7 AP-LSTe). Ma se la Confederazione fissa determinati scopi e principi che appaiono indispensabili ai fini di uno sviluppo territoriale mirato, deve avere anche la competenza di obbligare i Cantoni a servirsi di una certa gamma di strumenti, specificarne il contenuto e predisporre i mezzi necessari di controllo e correzione.

Nell'ambito dello sviluppo territoriale emergono inoltre numerose questioni di una certa rilevanza, che possono essere disciplinate in modo più dettagliato, senza dover oltrepassare i limiti di una legislazione contenente disposizioni di principio. Ciò può rendersi necessario quando si rimettono in discussione le strategie centrali a soste-

⁸¹ Cfr. KURT EICHENBERGER, «Verfassungsrechtliche Einleitung», nel Commento alla Costituzione, (1995) n. marg. 50.

⁸² Messaggio del 27 febbraio 1978 a sostegno della legge federale sulla pianificazione del territorio, FF **1978** I 960.

⁸³ Messaggio del 7 dicembre 1987 concernente un articolo costituzionale sull'energia, FF **1988** I 320 segg.

gno dell'assetto del territorio svizzero⁸⁴, quali la separazione tra zone edificabili e zone non edificabili e l'utilizzazione del territorio al di fuori delle zone edificabili (che nell'avamprogetto vengono riassunte nel concetto di «zone coltivate»), l'urbanizzazione in quanto presupposto alla costruzione, gli strumenti della pianificazione del territorio e la protezione giuridica. L'elaborazione di determinate norme è pertanto necessaria quando si tratta di tematiche integrate per la prima volta nella legge, come ad esempio le disposizioni in materia di pianificazione negli spazi funzionali (art. 21 segg. AP-LSTe), della quale il legislatore dovrà spiegare il senso e le intenzioni. Per gli ambiti chiave devono in ogni caso essere sempre previste disposizioni dettagliate⁸⁵. Con il presente avamprogetto si vuole rispondere anche a questa esigenza.

Secondo l'opinione dominante, la Confederazione, dotata di una competenza legislativa limitata ai principi, non può emanare piani di pianificazione nazionale con effetto vincolante per le autorità e i proprietari fondiari. Può tuttavia fissare delle prescrizioni vincolanti che indichino ai Cantoni gli obiettivi, gli strumenti, le misure e le procedure necessarie per adempiere ai compiti di pianificazione del territorio⁸⁶.

Infine, non si può non sottolineare che la questione concernente il carattere di principio delle prescrizioni va analizzata sempre alla luce del periodo in questione. A fronte delle esperienze raccolte dall'entrata in vigore della legge sulla pianificazione territoriale, è pertanto necessario puntualizzare rapidamente alcuni aspetti essenziali. In particolare, l'obiettivo di arginare l'espansione disordinata degli insediamenti nel territorio non è stato raggiunto. Il sovrautilizzo del suolo e la tesaurizzazione continuano a costituire un problema. Il presente avamprogetto include pertanto, rispetto alla legge vigente, prescrizioni chiare in materia di insediamento (cfr. art. 28 AP-LSTe) e disposizioni che mirano a ottimizzare la disponibilità di terreno edificabile (cfr. in merito soprattutto gli art. 45 - 47 AP-LSTe). Si ritrovano inoltre varie disposizioni in materia di diritto fiscale (art. 65 segg. AP-LSTe). Le disposizioni dettagliate proposte si basano sui requisiti posti dal principio di legalità, il quale impone che si fissino a livello legale formale le caratteristiche essenziali di un'imposta (la categoria degli assoggettati, l'oggetto e la base di calcolo).

Il presente avamprogetto resta pertanto una legge contenente disposizioni di principio, conformemente a quanto stabilito nell'articolo 75 della Costituzione federale.

⁸⁴ Martin LENDI, in «St. Galler Kommentar BV», 2^a ed., art. 75, n. marg. 25. Si vedano anche gli esempi ivi riportati.

⁸⁵ JAGMETTI, nel Commento alla vecchia Costituzione, art. 24^{quater} n. marg. 116.

⁸⁶ MARTIN LENDI, in «St. Galler Kommentar BV», 2^a ed., art. 75, n. marg. 24.