

08.314

Iniziativa cantonale

Costruzioni al di fuori delle zone edificabili

**Progetto preliminare e rapporto esplicativo della Commissione
dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Con-
siglio nazionale**

del 4 aprile 2011

Compendio

Conformemente al diritto vigente, determinate possibilità di modificare edifici abitativi costruiti al di fuori delle zone edificabili dipendono dallo scopo agricolo o extra-agricolo di tali edifici nel 1972. La distinzione in questione ha causato nella prassi grandi difficoltà.

Il 26 maggio 2008 il Cantone di San Gallo ha depositato un'iniziativa cantonale volta soprattutto a rendere superflua tale distinzione, considerata da numerosi Cantoni il problema principale nell'applicazione delle disposizioni sugli edifici fuori delle zone edificabili; si ritiene quindi necessario trovare una soluzione senza attendere la conclusione del riesame completo di dette disposizioni nell'ambito della seconda fase di revisione della legge del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (LPT; RS 700) nonché la presentazione delle relative proposte.

Concretamente, il problema viene risolto estendendo agli edifici che nel 1972 erano abitati a scopo agricolo la possibilità di essere demoliti e ricostruiti oppure ampliati oltre il volume esistente. Al fine di evitare eventuali evoluzioni indesiderate, si pone l'accento sul fatto che l'aspetto esterno degli edifici non deve subire modifiche sostanziali in seguito alla ricostruzione.

Rapporto

1

Genesi del progetto

Il 26 maggio 2008 il Cantone di San Gallo ha depositato l'iniziativa cantonale «Costruzioni al di fuori delle zone edificabili». Tale iniziativa è volta a modificare gli articoli 24 e seguenti della legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (LPT; RS 700) al fine di «permettere l'esecuzione di lavori di costruzione adeguati per il rinnovamento di abitazioni, inclusa la ricostruzione», indipendentemente dalla distinzione tra zone edificabili e non edificabili sancita dal diritto federale dal 1° luglio 1972.

Sebbene non condividesse pienamente la richiesta del Cantone di San Gallo, la Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio degli Stati (CAPTE-S) ha deciso nell'ambito dell'esame preliminare del 10 febbraio 2009 di sospendere la trattazione dell'iniziativa in questione in attesa della presentazione da parte del Consiglio federale del messaggio concernente la nuova legge sullo sviluppo territoriale. Tale legge avrebbe dovuto comportare una revisione totale della legge sulla pianificazione del territorio. Il disegno di revisione legislativa in questione avrebbe risolto secondo la Commissione il problema sollevato dall'iniziativa.

La revisione totale della legge sulla pianificazione del territorio non è però andata a buon fine. Il progetto è stato infatti abbandonato in quanto la maggioranza dei partecipanti alla consultazione, aperta il 12 dicembre 2008 dal Consiglio federale, si è pronunciata contro una revisione totale. È stata invece decisa una prima revisione parziale (10.019), sostenuta dalla maggioranza dei partecipanti alla consultazione ed elaborata dal Consiglio federale a titolo di controprogetto indiretto all'iniziativa popolare «Spazio per l'uomo e la natura» (iniziativa per il paesaggio, 10.018).

Parallelemente alle deliberazioni della CAPTE-S relative all'iniziativa del Cantone di San Gallo, la Commissione omologa del Consiglio nazionale (CAPTE-N) ha affrontato la questione delle abitazioni secondarie (07.062). Nell'ambito di tali dibattiti la Commissione ha discusso del problema sollevato dall'iniziativa del Cantone di San Gallo e ha ritenuto urgente trovarvi una soluzione. Dopo aver constatato che l'iniziativa cantonale era in sospenso presso la CAPTE-S, il 19 ottobre 2009 la CAPTE-N ha proposto di modificare l'articolo 24c capoverso 2 della legge sulla pianificazione del territorio nell'ambito dell'oggetto 07.062. La CAPTE-S e il Consiglio degli Stati si sono però opposti alla proposta della CAPTE-N di trattare congiuntamente l'iniziativa cantonale e l'oggetto 07.062, con la motivazione che i due interventi necessitavano di essere trattati separatamente dal momento che riguardano temi diversi.

Il 7 dicembre 2010 si è tenuta sull'argomento una conferenza di conciliazione. La CAPTE-S ha ribadito voler affrontare i due temi separatamente ma si è impegnata a iscrivere all'ordine del giorno della sua seduta successiva l'iniziativa del Cantone di San Gallo di cui aveva sospeso la trattazione.

La CAPTE-S e la CAPTE-N hanno dato seguito all'iniziativa cantonale rispettivamente l'11 e il 24 gennaio 2011. Su richiesta di entrambe le Commissioni, gli uffici del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati hanno incaricato la

CAPTE-N di elaborare un progetto di legge. Il 4 aprile 2011 la CAPTE-N ha approvato il progetto preliminare all'unanimità e ha deciso di svolgere una procedura di consultazione.

2 Punti essenziali del progetto

Da quando il diritto federale prevede la distinzione tra zone edificabili e zone non edificabili, gli edifici e gli impianti costruiti legalmente prima che il fondo in questione diventasse parte della zona non edificabile ai sensi del diritto federale (di seguito edifici e impianti costruiti conformemente al «diritto anteriore») godono di alcune garanzie che devono essere mantenute quantomeno nell'ambito della presente revisione. Sul piano materiale tali garanzie si giustificano con il fatto che i proprietari hanno effettuato gli investimenti necessari alla costruzione confidando nella possibilità di poter se del caso rinnovare o ampliare i loro edifici o impianti in un secondo momento.

Le garanzie in questione, soprattutto quella relativa alle possibilità di ampliamento, non possono essere invocate di frequente al fine di impedire che gli edifici costruiti conformemente al diritto anteriore siano oggetto di continui ampliamenti o di un utilizzo sempre più intensivo. Certamente, è possibile che vengano rilasciate autorizzazioni finalizzate a modifiche o ampliamenti, ma queste devono nell'insieme rispettare il limite delle modifiche permesse. Per quanto riguarda questa regola esiste una prassi costante e ampiamente consolidata.

Le garanzie date agli edifici e agli impianti costruiti conformemente al diritto anteriore hanno compreso sin dall'inizio anche cambiamenti di destinazione *parziali*, ma non *totali*. Poiché non vi era accordo se considerare cambiamento di destinazione totale il fatto che un edificio a scopo abitativo agricolo diventasse a scopo abitativo extra-agricolo, la revisione della LPT del 20 marzo 1998 ha fatto luce su questo aspetto. La revisione prevedeva che gli edifici abitativi agricoli costruiti conformemente al diritto anteriore e gli edifici abitativi non agricoli avrebbero goduto di fatto delle stesse possibilità di ampliamento salvo due limitazioni. In primo luogo, sono stati autorizzati in linea di principio solo gli ampliamenti all'interno del volume dell'edificio esistente, a causa dei considerevoli volumi inutilizzati generalmente presenti nelle aziende agricole abbandonate. In secondo luogo, la revisione ha previsto che simili edifici non avrebbero potuto essere demoliti liberamente e poi ricostruiti. Dato l'elevato numero degli edifici in questione, si è temuto soprattutto che una regolamentazione troppo liberale riguardo alla demolizione e alla ricostruzione avrebbe compromesso a medio o a lungo termine la peculiarità del paesaggio rurale.

La presente revisione è volta a permettere la modifica di tutti gli edifici abitativi costruiti conformemente al diritto anteriore, indipendentemente dal loro scopo abitativo agricolo o extra-agricolo nel 1972. A tal fine è necessario ampliare il campo d'applicazione dell'articolo 24c. Per contro, non è prevista alcuna modifica dell'articolo 24d capoverso 1 che stabilisce i casi in cui è possibile cambiare la destinazione di edifici abitativi agricoli conformemente al *diritto vigente*. Ciò non avrà ripercussioni concrete per quanto riguarda gli edifici abitativi a scopo agricolo costruiti conformemente al *diritto anteriore*, poiché le possibilità di modifica di cui

all'articolo 24d hanno una portata minore rispetto a quelle dell'articolo 24c. L'articolo 24d continua invece ad applicarsi agli edifici abitativi a scopo agricolo costruiti conformemente al *nuovo diritto*.

Per quanto riguarda la portata delle modifiche autorizzate agli edifici abitativi costruiti secondo il diritto anteriore, varranno in linea di principio i limiti, meno restrittivi, finora applicati ai sensi dell'articolo 24c. In particolare, la demolizione e la ricostruzione volontarie rimarranno o diventeranno in linea di massima possibili per tre ragioni fondamentali e fondate. In primo luogo, sarebbe facile aggirare un divieto dal momento che il confine tra il rinnovo completo da un lato e la demolizione e la ricostruzione dall'altro è spesso impreciso. In secondo luogo, qualora nell'edificio esistente l'altezza dei vani non sia sufficiente, non vi è spesso altra soluzione che procedere alla demolizione e alla ricostruzione. In terzo luogo, la demolizione e la ricostruzione presentano il vantaggio di facilitare il risanamento energetico di un edificio, peraltro previsto dalla legge, quando questo viene interamente ricostruito.

Una precisazione funge però da segnale per impedire la lenta deturpazione del paesaggio rurale a causa delle demolizioni e delle ricostruzioni: la legge dovrà sancire espressamente l'obbligo di non modificare sostanzialmente l'aspetto esterno degli edifici (anche) in caso di ricostruzioni.

La maggior parte degli edifici costruiti conformemente al diritto anteriore era sicuramente utilizzata a scopo agricolo nel 1972 e rientra quindi nel campo di applicazione del vigente articolo 24d capoverso 1. Di conseguenza, il numero di edifici abitativi che potrebbero beneficiare dell'allentamento proposto in questa sede è elevato. Mantenere limiti sufficientemente rigidi risulta pertanto di fondamentale importanza per lottare efficacemente contro fenomeni indesiderati in estese zone del nostro Paese.

3 Commento dell'articolo 24c capoverso 2

Il primo e il quarto periodo sono ripresi dal capoverso 2 del diritto vigente. Il secondo periodo sancisce la parità di trattamento tra gli edifici abitativi a scopo *agricolo* costruiti conformemente al diritto anteriore e gli edifici abitativi a scopo *extra-agricolo*. Infine, il terzo periodo è volto soprattutto a impedire la graduale deturpazione del paesaggio rurale in seguito alla demolizione di edifici abitativi tradizionali e la loro sostituzione con altri aventi un aspetto esterno chiaramente diverso.

Il primo periodo, poiché ripreso integralmente dal diritto vigente, viene commentato solo al fine di fornire le precisazioni necessarie alla comprensione della sua portata. L'espressione *tali edifici e impianti* si riferisce al capoverso 1 e concerne quindi edifici e impianti fuori delle zone edificabili che possono essere utilizzati in base alla loro destinazione ma che non sono più conformi alla destinazione della zona. Si tratta di edifici e di impianti costruiti prima che il fondo in questione diventasse parte della zona non edificabile ai sensi del diritto federale e che erano allora utilizzati a scopo extra-agricolo (cfr. in proposito l'art. 41 OPT e UFFICIO FEDERALE DELLO SVILUPPO TERRITORIALE, Nuovo diritto della pianificazione del territorio, Berna 2001, Commenti relativi all'ordinanza sulla pianificazione del territorio e raccomandazioni per l'attuazione, Parte V. «Autorizzazioni in virtù dell'articolo 24c LPT: trasformazioni a edifici e impianti divenuti non conformi alla destinazione

della zona» [di seguito: autorizzazioni ai sensi dell'art. 24c LPT]). Per sapere cosa si intende per edifici *rinnovati, trasformati parzialmente, ampliati con moderazione o ricostruiti* ci si può riferire all'articolo 42 OPT, alla pubblicazione «Autorizzazioni in virtù dell'articolo 24c LPT», nonché alla giurisprudenza del Tribunale federale.

Per *edifici abitativi* si intendono in primo luogo tutti gli edifici in cui si abita tutto l'anno. Sono considerati tali anche quegli edifici adattati al comfort moderno utilizzati durante le vacanze. Diventa più delicato definire il concetto di abitazione quando gli edifici erano originariamente abitati solo in modo temporaneo per scopi agricoli. Fin quando si tratta solo di cambiamenti di destinazione o di ampliamenti all'interno del volume dell'edificio si potrà continuare ad interpretare in modo relativamente ampio il campo di applicazione (cfr. in proposito UFFICIO FEDERALE DELLO SVILUPPO TERRITORIALE, Spiegazioni in merito all'articolo 42a dell'ordinanza sulla pianificazione del territorio, versione 2_i, 23 agosto 2004, p. 5). Tuttavia, soprattutto in caso di demolizione e di ricostruzione, è generalmente difficile stabilire se l'identità di tali edifici è mantenuta. Per motivi di certezza del diritto il Consiglio federale dovrà, ove necessario, integrare nelle disposizioni dell'ordinanza limiti precisi da applicare in simili casi.

Il momento determinante (*prima che il fondo in questione diventasse parte della zona non edificabile ai sensi del diritto federale*) corrisponde a quello di cui all'articolo 24c capoverso 1 LPT e all'articolo 41 OPT, ovvero generalmente il 1° luglio 1972. Eccezionalmente, il diritto cantonale può aver sancito precedentemente una separazione tra zone edificabili e zone non edificabili conformemente alle esigenze poste dal diritto federale. Nel caso in cui l'edificio si trovi in un'area che prima era edificabile ma che poi è stata oggetto di dezonamento, la data di tale evento è quella determinante. Come già menzionato al punto 2 del presente rapporto, tale garanzia è concessa per tener conto del fatto che i proprietari hanno effettuato gli investimenti necessari alla costruzione confidando nella possibilità di poter se del caso rinnovare o ampliare i loro edifici o impianti in un secondo momento.

Il terzo periodo riprende, limitatamente ai casi di ricostruzione, una parte dei requisiti necessari al rilascio delle autorizzazioni ai sensi dell'articolo 24d capoverso 3 lettera b LPT, che valgono altresì per le autorizzazioni ai sensi dell'articolo 39 capoverso 3 lettera c OPT. Di conseguenza, l'aspetto esterno dell'edificio non deve subire modifiche sostanziali. Contrariamente a quanto previsto dai due articoli summenzionati (art. 24d cpv. 3 lett. b LPT e art. 39 cpv. 3 lett. c OPT), il fatto che la struttura edilizia basilare debba restare sostanzialmente immutata non costituisce la condizione necessaria per il rilascio dell'autorizzazione, dal momento che tale requisito sarebbe sin dall'inizio incompatibile con una demolizione e una ricostruzione.

Tale criterio implica che le modifiche in caso di demolizione e ricostruzione di un edificio devono rispettare le stesse limitazioni applicabili ai rinnovi. Chi osserva l'edificio dall'esterno non deve essere in grado di notare non solo che l'edificio è stato rinnovato, ma addirittura demolito e ricostruito. Il carattere dell'edificio, la sua forma, i suoi contorni e le sue proporzioni devono essere mantenuti. Per quanto riguarda soprattutto gli edifici costruiti in uno stile tradizionale, tipico di una regione, in fase di esecuzione è necessario applicare detto criterio con esigenze sufficientemente elevate. Viceversa non bisogna impedire che in caso di ricostruzione sia possibile omettere elementi manifestamente disagiati: l'insufficiente altezza dei vani in vecchi edifici è ad esempio un elemento che deve poter essere corretto. In caso di

ricostruzione deve pure essere ammessa la riduzione del volume dell'edificio, con i necessari adeguamenti strutturali (cfr. in merito l'art. 42 cpv. 4, secondo periodo OPT).

Poiché tale criterio è espressamente menzionato solo in relazione alla demolizione e alla ricostruzione, non apre la strada a modifiche dell'aspetto esterno nell'ambito di rinnovi e trasformazioni effettuati senza una demolizione. In particolare, secondo la ponderazione degli interessi (quarto periodo) e il criterio del rispetto dell'identità dell'edificio (frase introduttiva all'art. 42 cpv. 3 OPT), edifici abitativi tradizionali in uno stile tipicamente regionale non devono subire alcuna modifica inutile o inopportuna. A tal proposito, il terzo periodo funge anche da avvertimento: mette in evidenza che in caso di demolizione e di ricostruzione di un edificio il rischio che l'aspetto esterno venga modificato è alto e deve essere affrontato con determinazione.

Non vi è nulla di contraddittorio nel conservare l'aspetto esterno di un edificio e nel contempo provvedere al suo risanamento energetico durante la ricostruzione. Le attuali possibilità tecniche dovrebbero permettere praticamente sempre di conservare l'aspetto esterno, anche quando l'edificio venga ricostruito con un isolamento ottimale.

Il fatto di applicare l'articolo 24c agli edifici abitativi agricoli costruiti conformemente al diritto anteriore rende l'articolo 24d capoverso 3 inapplicabile a tali costruzioni. In particolare, l'articolo 24d capoverso 3 lettere a e d contiene importanti requisiti per il rilascio delle autorizzazioni quando si tratta di edifici utilizzati originariamente a scopo agricolo. Si può allora rinunciare a integrare tali requisiti nell'articolo 24c se si parte dal principio che sono contenuti implicitamente nella ponderazione degli interessi di cui all'articolo 24c capoverso 2 quarto periodo. La presente proposta si fonda su tale principio.

4 Conseguenze

4.1 Conseguenze sulle finanze e sul personale

Come ogni nuova disposizione di legge, anche la presente revisione potrebbe tendenzialmente aumentare la mole di lavoro nella fase di introduzione, sia per le autorità incaricate dell'esecuzione che per il servizio specializzato della Confederazione competente in qualità di autorità di sorveglianza. Quanto più le revisioni sono ravvicinate, tanto più questo aspetto diventa importante.

Il fatto di non dover più accertare se un edificio era a scopo agricolo o extra-agricolo nel 1972 permetterà di semplificare l'esecuzione a medio termine, il che comporterà una tendenziale riduzione delle risorse umane e finanziarie impiegate per ogni domanda di costruzione da parte degli enti pubblici competenti in materia di esecuzione.

Una revisione delle disposizioni relative alle costruzioni fuori delle zone edificabili può avere sempre notevoli conseguenze finanziarie legate alle spese supplementari derivanti dalla dispersione degli insediamenti, per esempio quando gli enti pubblici sono tenuti, di diritto o di fatto, ad assumersi le spese per la realizzazione, la gestio-

ne e la manutenzione di impianti di urbanizzazione, ma anche spese per i trasporti scolastici.

4.2 Applicabilità

Il fatto di non dover più accertare se un edificio era a scopo agricolo o extra-agricolo nel 1972 permetterà di semplificare l'esecuzione. Non saranno introdotte nuove nozioni giuridiche imprecise che non siano già applicabili in virtù della regolamentazione federale relativa alle costruzioni fuori delle zone edificabili. Di conseguenza, l'esecuzione non dovrebbe causare nuovi problemi sul piano qualitativo. Dal punto di vista quantitativo, tuttavia, delimitare esattamente la nozione di edificio abitativo ai sensi della presente disposizione può avere una portata ben più importante.

I dettagli sull'applicabilità dovranno essere completati sulla base dei risultati della consultazione.

4.3 Altre conseguenze

Il fatto di presentare un progetto di revisione distinto per trattare un aspetto parziale della problematica delle costruzioni fuori delle zone edificabili complica i lavori già intrapresi sulla base di un ampio consenso e finalizzati a revisionare integralmente le disposizioni in questo campo.

Quante più persone senza alcun legame con l'agricoltura abitano nelle zone rurali, tanto più tale attività può essere soggetta a limitazioni considerevoli. Gli abitanti sono protetti dal diritto processuale (p. es. possibilità di presentare opposizioni e ricorsi) e dal diritto materiale (p. es. disposizioni in materia di protezione contro l'inquinamento fonico [orari per svolgere attività con macchine rumorose] o di immissioni di odori causati dalla detenzione di animali), il che può nuocere talvolta all'agricoltura.

5 Relazione con il diritto europeo

Le modifiche proposte nel presente progetto di revisione sono compatibili con gli obiettivi perseguiti a livello europeo.

6 Basi legali

6.1 Costituzionalità e legalità

Le modifiche proposte nel presente progetto di revisione non hanno alcuna incidenza evidente sulla valutazione della costituzionalità e della legalità delle disposizioni relative alle costruzioni fuori delle zone edificabili ai sensi della legge sulla pianificazione del territorio.

6.2 Delega di competenze legislative

Le modifiche proposte nel presente progetto di revisione non prevedono un'ulteriore delega di competenze legislative. Il Consiglio federale potrà precisare se del caso i requisiti per il rilascio dell'autorizzazione nell'ordinanza sulla pianificazione del territorio.

6.3 Forma dell'atto

La forma dell'atto risulta dalla revisione puntuale del diritto vigente.

**Legge federale
sulla pianificazione del territorio
(Legge sulla pianificazione del territorio, LPT)**

Progetto preliminare

Modifica del ...

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

visto il rapporto della Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale del [data della decisione della Commissione]¹;

visto il parere del Consiglio federale del [data]²,

decreta:

I

La legge del 22 giugno 1979³ sulla pianificazione del territorio è modificata come segue:

Art. 24c cpv. 2

² Con l'autorizzazione dell'autorità competente, tali edifici e impianti possono essere rinnovati, trasformati parzialmente, ampliati con moderazione o ricostruiti, purché siano stati eretti o modificati legalmente. La presente disposizione si applica altresì agli edifici abitativi agricoli costruiti legalmente prima che il fondo in questione diventasse parte della zona non edificabile ai sensi del diritto federale. La ricostruzione presuppone che l'aspetto esterno dell'edificio non subisca modifiche sostanziali. In ogni caso è fatta salva la compatibilità con le importanti esigenze della pianificazione territoriale.

II

¹ La presente legge sottostà a referendum facoltativo.

² Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.

¹ FF 2011 ...

² FF 2011 ...

³ RS 700