



Attuazione delle revisioni parziali del 15 giugno 2012 e del 22 marzo
2013 della legge del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio

Rapporto esplicativo

concernente la revisione parziale del 26 marzo 2014 dell'ordinanza sulla
pianificazione del territorio

Indice

Parte generale	2
Situazione iniziale	2
Nesso con le Direttive tecniche sulle zone edificabili e con l'Integrazione della Guida alla pianificazione direttrice	2
Sistematica del capitolo 5 OPT: modifiche redazionali.....	2
Delimitazione e urbanizzazione delle zone edificabili (art. 5a, 30a, 32 e 52a OPT): aspetti generali.	3
Commenti ai singoli articoli.....	6
Articolo 4 OPT.....	6
Articolo 5 capoverso 1	7
Articolo 5a OPT.....	7
Articolo 8 OPT.....	9
Articolo 9 capoverso 1 OPT.....	9
Articolo 10 capoverso 4 OPT.....	10
Articolo 11 capoverso 1 OPT.....	10
Articolo 27 capoverso 1 OPT.....	10
Articolo 30 OPT.....	10
Articolo 30a OPT.....	11
Articolo 32a OPT.....	14
Articolo 32b OPT.....	17
Articolo 34b OPT.....	20
Articolo 42b OPT.....	25
Articolo 42c OPT.....	27
Articolo 46 OPT.....	27
Articolo 47 capoverso 2 OPT.....	28
Articolo 52a OPT.....	29
Articolo 27 capoverso 2 lettera f OPN	32

PARTE GENERALE

Situazione iniziale

Il 15 giugno 2012 le Camere federali hanno adottato una revisione parziale della legge del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (LPT; RS 700) sotto forma di controprogetto indiretto all'iniziativa popolare federale «Spazio per l'uomo e la natura (Iniziativa per il paesaggio)». Alla votazione referendaria del 3 marzo 2013, la revisione è stata accolta con 1 476 942 voti favorevoli contro 871 514 voti contrari, con una maggioranza di voti favorevoli in 25 Cantoni su 26.

In attuazione dell'iniziativa parlamentare Darbellay dell'8 ottobre 2004 (04.472 Tenuta di cavalli nella zona agricola), il 22 marzo 2013 le Camere federali hanno adottato una nuova revisione parziale della LPT. Il termine di referendum è scaduto inutilizzato il 13 luglio 2013.

Le due revisioni di legge summenzionate hanno reso necessaria la modifica parziale qui illustrata dell'ordinanza del 28 giugno 2000 sulla pianificazione del territorio (OPT RS 700.1), nella quale sono contemplati anche alcuni adeguamenti riconducibili all'entrata in vigore, il 1° gennaio 2007, della legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (LTF; RS 173.110) (cfr. commento all'art. 46 OPT, In generale, pag. 27).

Il 28 agosto 2013 il Consiglio federale ha avviato la procedura di consultazione sull'avamprogetto di modifica parziale della OPT e su altri strumenti connessi all'attuazione della revisione parziale del 15 giugno 2012 della LPT. I risultati della procedura di consultazione, conclusasi a fine novembre 2013, sono consultabili in Internet al seguente indirizzo: <http://www.are.admin.ch/LPT1>, documento «Risultati della procedura di consultazione sull'avamprogetto di revisione parziale dell'ordinanza sulla pianificazione del territorio, sulle direttive tecniche sulle zone edificabili e sull'Integrazione della Guida alla pianificazione direttrice».

Nesso con le Direttive tecniche sulle zone edificabili e con l'Integrazione della Guida alla pianificazione direttrice

L'articolo 15 capoverso 5 LPT prevede che la Confederazione e i Cantoni elaborino congiuntamente direttive tecniche per l'assegnazione di terreni alle zone edificabili, segnatamente per il calcolo del fabbisogno di tali zone. Queste direttive (di seguito: Direttive tecniche) sono state elaborate parallelamente alla revisione della OPT e all'Integrazione della Guida alla pianificazione direttrice (di seguito: Integrazione della Guida), quest'ultima resasi necessaria soprattutto in virtù dell'articolo 8a LPT. Le Direttive tecniche sono state decise dal Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) e dalla Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente (DCPA), mentre l'Integrazione della Guida è stata emanata dall'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE). Alla luce di questi due documenti, il 26 marzo 2014 il Consiglio federale ha approvato la revisione della OPT.

Sistematica del capitolo 5 OPT: modifiche redazionali

La sistematica del capitolo 5 OPT è stata modificata: la disposizione sulle zone edificabili è stata anticipata nella sezione 1, seguita dalla sezione relativa all'urbanizzazione. Le disposizioni concernenti i pannelli solari sono state incorporate nella sezione 3. La numerazione delle altre sezioni è stata adeguata di conseguenza.

Poiché nella OPT – così come in molti altri atti normativi – sono chiamati in causa più uffici e dipartimenti federali, si è deciso di impiegare l'abbreviazione «ARE» invece di «Ufficio federale» per riferirsi all'Ufficio federale dello sviluppo territoriale, così come l'abbreviazione «DATEC» invece di «Diparti-

mento» per il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni. Questi adeguamenti sono segnalati sia mediante l'indicazione generale collocata prima delle disposizioni riviste sia mediante una modifica redazionale (introduzione dell'abbreviazione corrispondente) nelle singole disposizioni interessate (art. 8 e 11 cpv. 1 OPT). La presente revisione ha inoltre offerto l'occasione per correggere un errore tipografico nella versione tedesca dell'articolo 27 capoverso 1 OPT.

Delimitazione e urbanizzazione delle zone edificabili (art. 5a, 30a, 32 e 52a OPT): aspetti generali

Uno degli obiettivi centrali della revisione parziale del 15 giugno 2012 della legge sulla pianificazione del territorio (LPT) consiste nel ridurre le zone edificabili sovradimensionate e nel fare in modo che le zone edificabili ubicate al posto sbagliato vengano spostate là dove sono effettivamente necessarie. Di qui l'importanza fondamentale del nuovo articolo di legge sulle zone edificabili (art. 15 LPT), di quello concernente il contenuto del piano direttore nell'ambito degli insediamenti (art. 8a LPT) e delle disposizioni transitorie (art. 38a LPT). Queste disposizioni di legge sono precisate in particolare negli articoli 5a, 30a, 30b e 52a OPT. Il nuovo articolo 32 capoverso 2 OPT prevede inoltre un correttivo al fatto che, in sede di delimitazione delle zone edificabili secondo l'articolo 5a capoverso 2 OPT, i Cantoni possono basarsi sullo scenario alto dell'Ufficio federale di statistica (UST)¹.

Per sapere se una zona edificabile è considerata sovradimensionata sotto il profilo del diritto federale (art. 15 cpv. 1 e 2 LPT e art. 30a OPT) ovvero per garantire che le proprie zone edificabili siano conformi alla legislazione in vigore (art. 8a cpv. 1 lett. d LPT), i Cantoni dovranno fare appello soprattutto alle Direttive tecniche e all'Integrazione della Guida, il che spiega i continui riferimenti a questi due documenti nell'ambito del presente rapporto.

Gli aspetti più importanti sono comunque riassunti qui di seguito e, ove opportuno, precisati nei commenti ai singoli articoli.

Zone edificabili: valutazione della situazione nei Cantoni nel loro complesso

In passato si usava valutare le dimensioni delle zone edificabili a livello comunale: dal punto di vista del Cantone o di un'autorità di ricorso, il fabbisogno di determinati tipi di zone edificabili era quindi stabilito *per il singolo Comune*. Se gli scopi e i principi generali della pianificazione del territorio erano stati rispettati, veniva concesso al Comune un ampio margine di manovra in termini di ripartizione delle zone edificabili all'interno del suo territorio (p. es. tra più località). Nella maggior parte dei casi, le dimensioni delle zone edificabili dei Comuni limitrofi non avevano alcuna ripercussione sulla determinazione delle dimensioni autorizzate in un determinato Comune.

Questo non sarà più possibile in futuro perché l'ubicazione e le dimensioni delle zone edificabili andranno coordinate al di là dei confini comunali (art. 15 cpv. 3 LPT). La OPT, le Direttive tecniche e l'Integrazione della Guida stabiliscono le dimensioni che possono assumere le zone edificabili *in un dato Cantone* a un preciso momento e, sulla scorta di dati statistici, precisano anche i *limiti massimi* che possono raggiungere tali zone. Il Cantone ha comunque un ampio margine d'azione nel definire il fabbisogno di zone edificabili all'interno dei confini autorizzati e la ripartizione interna di tali zone. È tuttavia tenuto a fissare un ordine di priorità nonché i punti chiave dello sviluppo territoriale nel quadro della propria strategia di sviluppo del territorio e sulla base di criteri oggettivi (quali urbanizzazione, centralità, raggiungibilità, domanda, ecc.). D'ora in avanti, il diritto federale fisserà i criteri di massima relativi alle dimensioni delle zone edificabili che si applicheranno al Cantone nel suo complesso.

¹ Gli scenari dell'UST cui si fa riferimento nel presente rapporto sono sempre gli scenari sull'evoluzione demografica, differenziati in funzione del Cantone (consultabili all'indirizzo: <http://www.bfs.admin.ch> > Temi > 01 - Popolazione > Evoluzione futura della popolazione > Dati, indicatori - Scenari cantonali). Fanno stato gli scenari più recenti.

Approcci diversi per le zone per l'abitazione, le zone miste e quelle centrali da una parte e per le altre zone edificabili dall'altra

Definire criteri quantitativi per valutare le dimensioni delle zone edificabili non è un'operazione così facilmente realizzabile per tutti i tipi di zone². Per quanto riguarda le zone per l'abitazione, le zone miste e quelle centrali, che costituiscono il 70 per cento delle superfici edificabili in Svizzera, è stato identificato come criterio idoneo la superficie edificabile richiesta per abitante e persona occupata (in equivalenti a tempo pieno³; denominati «addetto(i) in equivalente(i) a tempo pieno» qui di seguito e nell'art. 30a cpv. 1, 1° periodo OPT); questo criterio consente infatti di fare dei confronti tra i vari Comuni e definire delle linee direttive. Per quanto riguarda gli altri tipi di zone edificabili, in particolare quelle per il lavoro, non è invece possibile procedere nello stesso modo a causa della complessità e dell'eterogeneità delle situazioni concrete: a seconda del settore professionale e del tipo di esercizio, la superficie edificabile per addetto in equivalente a tempo pieno può infatti variare di molto e sarebbe impossibile fissare principi generali atti a fare confronti o stabilire equivalenze.

Approccio per le zone per l'abitazione, le zone miste e quelle centrali

Per valutare le dimensioni delle zone per l'abitazione, delle zone miste e di quelle centrali è stato definito un «tasso di sfruttamento cantonale» quale criterio applicabile in tutto il territorio nazionale, nel rispetto delle specificità regionali. Questo tasso risulta dal quoziente tra, da un lato, il numero di abitanti e di addetti in equivalenti a tempo pieno prognosticato in un orizzonte di 15 anni in queste zone e, dall'altro, le capacità del Cantone nelle stesse zone.

La capacità cantonale è calcolata facendo il rapporto tra le superfici disponibili nei singoli Comuni per le zone in questione e la superficie edificabile richiesta per abitante e addetto in equivalente a tempo pieno⁴. La superficie edificabile richiesta che il Cantone può far computare è limitata (cfr. anche art. 30a cpv. 1 OPT e relativo commento [pag. 12], nonché n. 3.2 delle Direttive tecniche).

Dal quadro d'insieme sul Cantone nel suo complesso che la Confederazione può delineare basandosi sulla situazione a livello comunale non si possono dedurre regole generali applicabili ai singoli Comuni.

Partendo dai dati statistici del 2012 («Statistica delle zone edificabili Svizzera»), viene calcolato, per ogni Comune, quanti metri quadrati di terreno per abitante⁵ e addetto in equivalente a tempo pieno⁶ siano necessari in un comprensorio già edificato⁷; il calcolo viene effettuato operando una differenzia-

² In questa sede si opera sostanzialmente una distinzione secondo le utilizzazioni principali definite nel modello di geodati minimo nel settore dei piani di utilizzazione del 12 dicembre 2011 (consultabile in Internet in francese all'indirizzo <http://www.are.admin.ch/DimZE> [documento «Modèles de géodonnées minimaux, domaine des plans d'affectation - Documentation sur les modèles»] e in tedesco all'indirizzo <http://www.are.admin.ch/BZDim> [documento «Minimale Geodatenmodelle, Bereich Nutzungsplanung - Modelldokumentation»], n. 7.3.2, pag. 20).

³ I posti di lavoro sono calcolati sulla base di un tasso occupazionale del 100%. Il periodo di riferimento attuale è dicembre, o maggio per il 1° settore (agricoltura), di scarsa rilevanza in questa sede. Verosimilmente a partire dal 2017, questa soluzione sarà sostituita dall'impiego di valori medi basati sui dati del 2015 e riferiti a tutto l'anno. Se, in seguito a questo cambiamento di sistema (eventualmente in concomitanza con altre anomalie statistiche o eventi aventi effetti analoghi) dovessero prodursi distorsioni relative ad alcuni Cantoni, la Confederazione e i Cantoni interessati dovrebbero cercare delle soluzioni atte a ripristinare una situazione d'equilibrio.

⁴ L'equiparazione tra numero di abitanti e addetti in equivalenti a tempo pieno all'interno delle zone per l'abitazione, delle zone miste e di quelle centrali si basa sul fatto che le rilevazioni statistiche effettuate in vari Cantoni hanno dimostrato che il fabbisogno di superficie per un posto di lavoro (inteso come addetto in equivalente a tempo pieno) si approssima talmente al fabbisogno di superficie per un abitante che questi due valori possono essere assimilati.

⁵ Fanno stato le persone domiciliate nel Comune di riferimento e la cui abitazione si trova in una delle tipologie di zone in esame. Fonte: Statistica della popolazione e delle economie domestiche (STATPOP).

⁶ Fa stato il numero di persone occupate il cui posto di lavoro si trova in una delle tipologie di zone in esame all'interno del Comune in questione. Fonte: Statistica strutturale e demografica delle imprese (STATENT).

⁷ Per valutare la situazione attuale nei Comuni vengono presi in esame soltanto i comprensori già ampiamente edificati all'interno di una data zona, perché da questi emerge a quanto corrisponde l'attuale fabbisogno di superficie edificabile per abitante e persona occupata.

zione tra zone per l'abitazione, zone miste e zone centrali. Per stabilire le capacità del Cantone, si parte dal presupposto che la superficie edificabile richiesta per abitante e addetto in equivalente a tempo pieno nelle singole tipologie di zone non aumenterà. La superficie edificabile richiesta nei Comuni in cui i valori ottenuti sono più alti rispetto alla metà dei Comuni con una situazione comparabile è pari, al massimo, al valore raggiunto dalla metà dei Comuni con una situazione comparabile⁸. Dalla superficie edificabile nei singoli Comuni e dalla massima superficie edificabile richiesta imputabile per abitante e addetto in equivalente a tempo pieno può essere estrapolata la capacità minima del Cantone per abitante e addetto in equivalente a tempo pieno nelle zone per l'abitazione, nelle zone miste e in quelle centrali⁹. Se questa capacità supera il numero di abitanti e addetti in equivalenti a tempo pieno prognosticato in queste zone in un orizzonte di 15 anni, si può parlare di sovradimensionamento delle zone all'interno del Cantone nel suo complesso. Nelle Direttive tecniche tutto ciò si riflette in un tasso di sfruttamento: se lo sfruttamento delle zone per l'abitazione, delle zone miste e di quelle centrali previsto in un orizzonte di 15 anni è inferiore al 100 per cento, significa che queste zone del Cantone sono sovradimensionate.

Per i dettagli relativi alle stime del numero di abitanti e addetti in equivalenti a tempo pieno, si rinvia alle Direttive tecniche (n. 3.4). Qui di seguito vengono esaminati soltanto alcuni aspetti.

L'evoluzione del numero di abitanti e addetti in equivalenti a tempo pieno in un arco temporale di 15 anni è legato a molti fattori d'incertezza. Di questo il legislatore ha sostanzialmente tenuto conto sancendo che le zone edificabili vanno definite in modo da soddisfare il fabbisogno prevedibile per 15 anni. In futuro, l'incertezza intrinseca alle previsioni non dovrebbe accentuarsi, ma essere piuttosto oggetto di un'autocorrezione: se la crescita del numero di abitanti e addetti in equivalenti a tempo pieno sarà quindi maggiore del previsto, aumenterà anche lo sfruttamento delle zone edificabili nel Cantone, il che consentirà al Cantone di autorizzare nuovi azzonamenti.

Sulla base di queste considerazioni, appare opportuno lasciare ai Cantoni un ampio margine di manovra a livello di previsioni. La raccomandazione di fondo è che i Cantoni si basino sui valori indicati nello scenario medio dell'UST, ma sono comunque ammessi valori più alti, sempre che non eccedano quelli indicati nello scenario alto dell'UST. Un Cantone può anche decidere di fissarsi come obiettivo una crescita più elevata, ma quest'ultima sarà presa in considerazione per la definizione delle dimensioni delle zone edificabili soltanto se sono soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 5a capoverso 2 OPT (cfr. commenti a pag. 7). Ciò significa che i Cantoni hanno a propria disposizione un ampio spettro di possibilità in termini di previsioni di crescita. Per evitare conseguenze negative a livello territoriale in caso di previsioni troppo ottimistiche, l'articolo 32 capoverso 2 OPT pone tuttavia un limite alla superficie di zone edificabili che può essere *urbanizzata* (cfr. commento a questa disposizione, pag. 13 seg.).

Quanto all'evoluzione del numero di *persone occupate* nelle zone per l'abitazione, nelle zone miste e in quelle centrali, ci si basa essenzialmente sulle stesse ipotesi; in casi eccezionali si può addirittura immaginare che un Cantone parta da una stima più elevata (art. 5a cpv. 2 lett. b OPT; per dettagli al riguardo si rinvia alle Direttive tecniche, n. 3.3).

Alcuni partecipanti alla procedura di consultazione hanno rilevato che i valori riportati negli scenari dell'UST prendono le mosse dall'evoluzione demografica avvenuta in passato. Di conseguenza, i Cantoni che, in passato, hanno delimitato zone edificabili particolarmente grandi, risulterebbero ora privilegiati per via delle previsioni di crescita più elevate dell'UST. Secondo i pareri citati, questa situazione

La distinzione tra zone edificabili edificate e non edificate è rilevante anche in termini di sfruttamento delle riserve di utilizzazione interne. Cfr. penultimo paragrafo del commenti all'art. 30a cpv. 1 OPT e Direttive tecniche (n. 3.3, pag. 7).

⁸ Art. 30a cpv. 2 OPT.

⁹ Se il Cantone sfrutta la possibilità di definire direttive più rigide in materia di consumo di superficie delle zone edificabili (cfr. Direttive tecniche, n. 3.3, 1^a riga della tabella), il valore determinante sarà questo valore più basso e non il valore massimo imputabile. In questo modo, la capacità del Cantone supera anche la soglia minima.

ne, di per sé ingiusta, andrebbe corretta. È effettivamente possibile che il metodo impiegato per allestire gli scenari dell'UST possa tendenzialmente privilegiare Cantoni che, in passato, hanno delimitato grandi zone edificabili e la cui popolazione è aumentata anche perché hanno potuto offrire terreno edificabile (spesso destinato alla costruzione di case monofamiliari) a prezzi comparativamente convenienti. Al riguardo non esistono tuttavia dati che attestino se e in quale misura la crescita della popolazione sarebbe eventualmente riconducibile a questo fenomeno, ragione per cui non si giustifica una correzione del sistema adottato. La cosa importante è che, con il nuovo metodo, si riduca in modo sostanziale e in misura crescente le conseguenze di fenomeni del genere: d'ora in poi non sarà più l'«utilizzo» di X ettari di terreno negli ultimi 15 anni a legittimare la delimitazione di una superficie equivalente di zone edificabili, bensì il numero di abitanti e addetti in equivalenti a tempo pieno per cui queste zone sono necessarie. Ci si fonderà inoltre sul principio di massima secondo cui quanto più elevate sono le previsioni dell'evoluzione demografica su cui si basa il Cantone, tanto maggiore sarà il peso da attribuire ai compiti definiti nel suo piano direttore, necessari a effettuare un'edificazione e una densificazione efficienti, contenendo l'utilizzo di superfici, nelle zone edificabili esistenti e in quelle nuove (cfr. art. 5a cpv. 3 lett. b OPT e commento al riguardo a pag. 8). I Cantoni che temono di vedere la propria attrattiva (comparativamente) ridotta in seguito all'adozione della nuova regolamentazione dovrebbero basarsi su valori di crescita inferiori a quelli riportati nello scenario alto dell'UST e conservare superfici per eventuali futuri azionamenti in posizioni centrali, dezonando per esempio alcune parcelle situate in posizioni meno centrali, dove con molta probabilità non sarà raggiunta la densità di utilizzazione necessaria. I Cantoni che, invece, in passato hanno adottato un approccio consapevolmente più prudente in termini di crescita delle zone edificabili, possono tendenzialmente contare su una crescita futura più elevata.

Approccio per le altre zone edificabili

Per le altre zone edificabili (ossia non le zone per l'abitazione, quelle miste e quelle centrali) non è possibile, viste la complessità e l'eterogeneità delle situazioni concrete, stabilire un criterio generale per valutarne le dimensioni. In particolare, non è fattibile rapportare la superficie edificabile richiesta al numero di persone che utilizzano questa superficie, com'è invece il caso per gli altri tre tipi di zone presi in esame. In queste zone, quindi, il fabbisogno di superfici per i prossimi 15 anni dovrà essere definito caso per caso sulla scorta di criteri di plausibilità generali, come già previsto nel diritto vigente. Inoltre, si dovranno adottare le misure atte a sostenere un'utilizzazione misurata del suolo. Per quanto riguarda le zone per il lavoro, che, secondo la Statistica delle zone edificabili Svizzera 2012, costituiscono quasi il 14 per cento della superficie totale delle zone edificabili e che contengono una quota comparativamente elevata di zone edificabili non edificate, l'articolo 30a capoverso 2 OPT prevede che, per delimitare nuove zone per il lavoro, il Cantone sia tenuto a introdurre un sistema per poterle gestire. Al di là di questo, la OPT non contempla prescrizioni speciali in materia; indicazioni generali figurano al numero 4.3 («Altre zone edificabili») delle Direttive tecniche.

COMMENTI AI SINGOLI ARTICOLI

Articolo 4 OPT

Il tenore del capoverso 1 deve essere modificato perché, in futuro, le grandi linee dello sviluppo territoriale auspicato non saranno più incluse tra i fondamenti, bensì definite nel piano direttore (art. 8 cpv. 1 lett. a LPT). Per la stessa ragione, il capoverso 3 dell'articolo 4 va abrogato. Nella versione italiana, il capoverso 1 è stato adeguato anche sul piano linguistico (con la sostituzione del verbo "occuparsi" con "vertere").

Articolo 5 capoverso 1

Dato che, come precisato sopra, le grandi linee dello sviluppo territoriale auspicato saranno definite nel piano direttore (art. 8 cpv. 1 lett. a LPT) e stralciate dall'articolo 4 OPT, occorre integrare questo aspetto nel capoverso 1 dell'articolo 5 apportando una modifica redazionale. In futuro, tuttavia, queste «grandi linee» dovranno prevedere strategie e requisiti più concreti rispetto a quanto fatto sinora in molti Cantoni, ragione per cui si è deciso di optare per una formulazione più vicina al tenore della LPT; nell'Integrazione della Guida (cfr. n. 1) è stato pertanto introdotto il concetto di «strategia cantonale di sviluppo territoriale», fermo restando che i Cantoni sono liberi di adottare la denominazione a essi più consona. Il requisito, già presente nell'articolo 5 capoverso 1 OPT in vigore, secondo cui il piano direttore deve indicare i risultati della collaborazione con la Confederazione, i Cantoni vicini e i Paesi limitrofi, continuerà a rappresentare un elemento essenziale anche in considerazione dello sviluppo territoriale auspicato. La collaborazione tra Cantoni e Confederazione si esplicherà in particolare nell'attenzione prestata dai Cantoni ai piani settoriali della Confederazione di cui all'articolo 13 LPT.

Articolo 5a OPT

Capoversi 1–2

In linea di massima, nell'ordinanza non è necessario ripetere quanto già sancito dalla legge. Per motivi di trasparenza, tuttavia, nella frase introduttiva del capoverso 1 si fa riferimento al fatto che l'articolo 8a capoverso 1 LPT prevede già un elenco (non esaustivo) dei contenuti del piano direttore nell'ambito degli insediamenti. Sulla base dell'articolo 8a capoverso 1 lettera d LPT – disposizione d'importanza fondamentale secondo cui occorre garantire che le zone edificabili siano conformi alle esigenze di cui all'art. 15 LPT – vengono ora definiti criteri più precisi cui deve attenersi il piano direttore.

Secondo il capoverso 1, dunque, il Cantone deve per esempio specificare su quali dati si basa, in termini di evoluzione demografica e del numero di persone occupate, per determinare il suo fabbisogno di zone edificabili. Nel capoverso 2 viene esplicitato che le previsioni di crescita che superano quelle riportate nello scenario alto dell'UST saranno prese in considerazione soltanto a titolo eccezionale per stabilire le massime dimensioni ammesse delle zone edificabili nel Cantone. Sebbene ammesse, le previsioni di crescita più elevate (scenari eventuali) possono quindi essere utilizzate solo se confermate dall'evoluzione reale (lett. a) oppure se concernono il numero di occupati e, nel piano direttore, il Cantone dimostra che le sue previsioni sono più plausibili di quelle riportate negli scenari dell'UST concernenti l'evoluzione demografica (lett. b; per maggiori informazioni al riguardo si rinvia al n. 3.3 delle Direttive tecniche). Secondo il capoverso 2, dunque, i Cantoni sono sostanzialmente liberi di scegliere tra lo scenario medio e quello alto dell'UST.

Capoverso 3

In questo capoverso sono elencati i compiti principali che il Cantone deve affidare nel quadro del piano direttore al fine di garantire un dimensionamento corretto delle zone edificabili. I destinatari di questi compiti possono essere autorità cantonali, regionali o comunali. L'elenco non è esaustivo in quanto, a seconda delle circostanze concrete, può risultare necessario definire ulteriori compiti e attribuirli direttamente in virtù dell'articolo 8a capoverso 1 lettera d LPT o dietro richiesta della Confederazione.

Lettera a

Conformemente a questa disposizione, occorre attribuire i compiti atti a garantire un monitoraggio periodico della situazione in termini di dimensioni e ubicazione delle zone edificabili nonché ad adottare le misure che si rivelano necessarie. Indipendentemente dalle circostanze in base alle quali la Con-

federazione verifica se le zone edificabili di un Cantone sono sovradimensionate, uno dei compiti permanenti del Cantone deve essere quello di valutare la situazione e, se del caso, reagire ai cambiamenti delle condizioni esterne. Quanto più un Cantone si avvicina al limite delle dimensioni ammesse delle zone edificabili, tanto più importanti sono le misure che consentono di evitare che tale limite venga superato.

Lettera b

La responsabilità principale per la pianificazione direttrice spetta ai Cantoni. Il fatto che, in futuro, la Confederazione e il diritto federale attribuiranno un peso importante al non superamento delle dimensioni massime delle zone edificabili ammesse in un Cantone non significa che, in questo modo, saranno automaticamente soddisfatte le condizioni di un'utilizzazione misurata del suolo. Occorre pertanto attenersi al principio di uno sviluppo degli insediamenti verso l'interno qualitativamente elevato. Per questo compito di portata globale non possono essere definite prescrizioni concrete nella OPT. I Cantoni e – in caso di delega di competenze – i Comuni sono chiamati a definire le condizioni quadro per uno sviluppo che risponda ai criteri menzionati e lo strumento principale per farlo è il piano direttore cantonale. Per questa ragione, nella lettera b si specifica che i Cantoni devono attribuire i compiti necessari a effettuare un'edificazione e una densificazione efficienti, contenendo l'utilizzo di superfici, nelle zone edificabili esistenti e in quelle nuove. Quanto maggiore è l'incremento demografico su cui si basa il Cantone, tanto più importanti diventeranno le misure da adottare per garantire che il processo di edificazione segua effettivamente una logica di utilizzo contenuto delle superfici e la densificazione sia effettuata in modo efficiente. L'obiettivo di un'edificazione efficiente e all'insegna di un utilizzo contenuto delle superfici delle zone edificabili è difficilmente conciliabile con l'idea di impiegare, per mere ragioni di costi, grandi aree di zone edificabili allo scopo di costruire parcheggi in superficie. In ogni caso, il Cantone dovrà anche verificare quali ostacoli concreti si frappongono alla densificazione e come tali ostacoli possano essere superati.

Lettera c

Secondo questa disposizione, nel loro piano direttore i Cantoni devono attribuire i *compiti* necessari a garantire, sotto il profilo della pianificazione del territorio, la definizione delle superfici destinate ai dezonamenti. Ciò non significa che il Cantone debba assolutamente delimitare tali superfici nel quadro del piano direttore. Può infatti delegare questa operazione alle regioni o ai Comuni, i quali dovranno attenersi a quanto indicato nel piano direttore e rispettare il termine entro il quale sono chiamati a ottemperare a questo compito. In caso d'inadempienza, l'autorità cantonale preposta dovrà essere incaricata di agire *in vece* della regione o del Comune in questione (cfr. art. 5a cpv. 3 lett. d OPT e relativo commento).

Le superfici destinate a dezonamenti andranno senza dubbio previste dai Cantoni le cui zone edificabili sono palesemente sovradimensionate (art. 5a cpv. 4, 2° periodo OPT). Parimenti indispensabile è nei casi di cui all'articolo 52a capoverso 2 lettera c OPT, dove, tuttavia, la zona di pianificazione (o un'altra misura di pianificazione equivalente che consenta di cautelare la zona da dezonare) dev'essere decisa, dietro prescrizione esplicita, già in sede di autorizzazione dell'azzoneamento da compensare. Prevedere superfici destinate a un dezonamento e cautelarle nell'ambito della pianificazione del territorio è infine indispensabile anche per i Cantoni che, nel complesso del loro territorio, hanno zone edificabili troppo vaste e devono pertanto, in linea di massima, compensare qualsiasi nuovo azzoneamento (cfr. commento al cpv. 4, 1° periodo). Anche in questo caso il piano direttore cantonale deve contenere i compiti pertinenti (art. 8a cpv. 1 OPT). Infine, occorre cautelare superfici atte a essere dezonate anche in quei Cantoni le cui zone edificabili, sebbene non sovradimensionate, siano, almeno in parte, ubicate al posto sbagliato.

Dal punto di vista della pianificazione del territorio, cautelare una superficie destinata a un dezonamento significa stabilire o mantenere uno stato di diritto teso a evitare cambiamenti pregiudizievoli in attesa che passi in giudicato la decisione concernente il dezonamento. Questo si traduce di norma nella delimitazione di una zona di pianificazione, ma possono essere previste altre misure equivalenti. L'articolo 52a capoverso 3 OPT assicura che, almeno in via sussidiaria, l'autorità cantonale preposta possa delimitare delle zone di pianificazione fino a quando non è stato approvato l'adattamento del piano direttore secondo l'articolo 38a capoversi 1 e 2 LPT. Le misure di pianificazione del territorio finalizzate a cautelare delle superfici per il dezonamento possono naturalmente anche includere il divieto di urbanizzare comprensori non ancora urbanizzati.

Lettera d

La delimitazione di una zona di pianificazione consente, tuttavia, di cautelare il comprensorio solo provvisoriamente; è poi necessario che il dezonamento sia implementato in modo conseguente nel piano d'utilizzazione. Se il Comune non adotta entro il termine impartito la decisione in materia di esecuzione, l'autorità cantonale dovrà agire in sua vece conformemente a quanto prescritto nel piano direttore. Il termine ultimo per procedere all'esecuzione sostitutiva è di cinque anni.

Capoverso 4

Nel primo periodo di questa disposizione viene precisato l'obbligo previsto dall'articolo 8a capoverso 1 lettera d LPT, secondo cui i Cantoni con zone edificabili sovradimensionate devono indicare nel proprio piano direttore le misure con cui intendono adempiere le esigenze di cui all'articolo 15 LPT, e la relativa tempistica. I Cantoni con zone edificabili troppo grandi dovranno, in linea di massima, compensare i nuovi azzonamenti. Laddove, sulla base delle stime di crescita del numero di abitanti e occupati in un orizzonte di 10-15 anni, ci si può attendere che le dimensioni di tali zone rientreranno nuovamente nei limiti ammessi, quest'obbligo di compensazione (da iscrivere nel piano direttore) dovrebbe essere sufficiente a garantire che vengano soddisfatte le esigenze di cui all'articolo 15 capoversi 1 e 2 LPT.

I Cantoni le cui zone edificabili sono invece *palesamente sovradimensionate* devono fare in modo di ridurle al più presto (2° periodo). Per fare in modo di ricondurle a dimensioni accettabili, i Cantoni sono sostanzialmente tenuti a intraprendere tutto quanto si possa ragionevolmente pretendere. Le indicazioni da seguire a tal fine e i termini di esecuzione vanno riportati nel piano direttore cantonale. Sono considerati Cantoni con zone edificabili sovradimensionate quelli in cui le zone per l'abitazione, le zone miste e quelle centrali sono sfruttate a un tasso inferiore al 95 per cento.

Articolo 8 OPT

Modifica puramente redazionale (introduzione dell'abbreviazione «ARE»).

Articolo 9 capoverso 1 OPT

L'avamprogetto sottoposto a consultazione includeva un nuovo articolo (il 45a), secondo il quale i Cantoni avrebbero dovuto pubblicare periodicamente i dati principali relativi al loro sviluppo territoriale. Considerati i pareri pervenuti, si è deciso di scartare questa proposta. Ora, tuttavia, l'articolo 9 capoverso 1 prevede che, almeno ogni quattro anni, i Cantoni informino l'ARE anche sullo stato d'attuazione della pianificazione direttrice. In futuro, le indicazioni sull'estensione delle superfici per l'avvicendamento delle colture, delle zone edificabili e delle zone speciali nonché il tasso di sfruttamento delle zone per l'abitazione, delle zone miste e di quelle centrali (cfr. n. 3.4 delle Direttive tecniche) dovranno essere oggetto di accurata analisi nei rapporti dei Cantoni.

Articolo 10 capoverso 4 OPT

In generale, la Confederazione deve poter eseguire l'esame e l'approvazione dei piani direttori cantonali entro un lasso di tempo ragionevole. Ciò è particolarmente importante durante la fase transitoria di cui all'articolo 38a capoversi 1–3 LPT: qualsiasi ritardo nell'approvazione comporta infatti il protrarsi delle conseguenze giuridiche previste ai capoversi 2 e 3 di detto articolo.

Sei mesi sembrano essere un termine fattibile e ragionevole per poter esaminare e approvare un piano direttore completamente rielaborato. Poiché anche per l'esame preliminare si può stimare un periodo di tempo equivalente, secondo l'articolo 10 capoverso 4 OPT l'esame preliminare e l'esame finale delle documentazioni complete non dovrebbero di norma richiedere più di 12 mesi nel caso di un piano direttore completamente rielaborato. Se gli esami concernono soltanto degli *adattamenti* di un piano direttore, il termine è ridotto della metà.

Affinché il termine in questione possa essere rispettato, tuttavia, la Confederazione deve poter disporre dei dossier completi; solo da questo momento inizia quindi la decorrenza del termine.

Il lasso di tempo introdotto concerne unicamente l'esame effettuato dalla Confederazione. Va da sé che, in questa sede, possono essere fissati soltanto termini ordinatori. L'Amministrazione e il Governo federale sono chiamati ad adempiere un compito legale di revisione. Gli uffici preposti all'esame devono organizzarsi in modo tale da riuscire - salvo circostanze eccezionali - a rispettare le scadenze previste (per la problematica dei termini ordinatori per le procedure d'autorizzazione, cfr. messaggio del Consiglio federale del 30 maggio 1994 concernente una revisione della legge federale sulla pianificazione del territorio [LPT], FF 1994 971, n. 221 pag. 981).

Articolo 11 capoverso 1 OPT

Modifica puramente redazionale (introduzione dell'abbreviazione «DATEC»).

Articolo 27 capoverso 1 OPT

Modifica puramente redazionale.

Articolo 30 OPT

Capoverso 1^{bis}

In generale

L'articolo 15 capoverso 3 secondo periodo 2 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) stabilisce che le zone edificabili vanno delimitate in modo tale da conservare, in particolare le superfici per l'avvicendamento delle colture e da rispettare la natura e il paesaggio. Dal tenore della disposizione si deduce che l'incarico di *preservare la natura e il paesaggio* può essere adempiuto soltanto soppesando gli interessi in gioco. L'esigenza di *conservare le superfici per l'avvicendamento delle colture* lascia chiaramente trasparire la volontà del legislatore di attribuire a tali superfici un peso maggiore di quanto fatto finora; tale volontà viene disciplinata nell'OPT, definendo requisiti materiali più rigidi per poter utilizzare queste superfici a scopo edificabile.

Di fatto, il capoverso 1^{bis} trova quindi attuazione quando un Cantone ha ancora riserve di superfici per l'avvicendamento delle colture. Se invece la quota dell'estensione totale minima non può più essere assicurata, si applica il capoverso 2. I Cantoni che non hanno superato la loro quota di superfici per l'avvicendamento delle colture sono autorizzati a delimitare nuove zone edificabili in tali superfici sol-

tanto se possono compensarle al di fuori delle zone edificabili o se designano zone di pianificazione per comprensori non urbanizzati situati in zone edificabili.

Lettera a

Per le zone edificabili a cui, dal punto di vista del Cantone, si potrebbe rinunciare, non è giustificato ricorrere a superfici per l'avvicendamento delle colture. La delimitazione di tali zone deve infatti rispondere a un obiettivo importante anche per il Cantone.

Nel caso in cui fosse necessario sfruttare tali zone a scopo edificabile, l'autorità pianificatrice deve verificare quali alternative si potrebbero ragionevolmente prospettare. Lo sfruttamento delle superfici per l'avvicendamento delle colture va pertanto concesso soltanto se, tenendo conto dell'importanza dei tali superfici, dal punto di vista della pianificazione del territorio non vi sono altre soluzioni percorribili.

I due criteri così definiti lasciano tuttavia un ampio margine di valutazione, giustificato dall'eterogeneità delle situazioni che si possono presentare e dei molteplici interessi che possono entrare in gioco.

Lettera b

Delimitare zone di case familiari all'interno di superfici per l'avvicendamento delle colture, facendo così aumentare la superficie edificabile richiesta, non sarebbe coerente con l'obiettivo di proteggere tali superfici. Ai sensi della lettera b, sarebbe parimenti inammissibile assegnare delle superfici per l'avvicendamento delle colture a una zona edificabile per consentire la costruzione di parcheggi in superficie. Se, a titolo eccezionale, sussistono già interessi sufficientemente importanti che giustifichino lo sfruttamento di superfici per l'avvicendamento delle colture a scopo edificabile, occorre che tali superfici siano almeno utilizzate nel migliore dei modi.

Il criterio determinante è lo «stato attuale delle conoscenze»: la densità edificatoria non deve andare a detrimento della qualità abitativa; per garantire tale qualità vi sono strumenti collaudati quali le zone con obbligo di pianificazione.

Capoverso 2

Modifica puramente redazionale.

Articolo 30a OPT

In generale

L'articolo 30a OPT contiene i parametri essenziali del metodo che, dal punto di vista della Confederazione e del diritto federale, va impiegato per valutare le dimensioni delle zone edificabili cantonali [per una descrizione generale di tale metodo, cfr. «Delimitazione e urbanizzazione delle zone edificabili (art. 5a, 30a, 32 e 52a OPT): aspetti generali» più in alto e le Direttive tecniche, n. 3 e 4]. Va sottolineato che questo metodo serve unicamente a valutare le zone edificabili di *un Cantone nel suo complesso*. Da questa valutazione le regioni e i Comuni non possono pertanto dedurre le dimensioni delle zone edificabili attribuite loro rispetto alle altre regioni e agli altri Comuni del Cantone.

Capoverso 1

Il capoverso 1 sancisce gli aspetti più importanti del metodo di calcolo delle dimensioni impiegato nella OPT e illustrato nel capitolo «Approccio per le zone per l'abitazione, le zone miste e quelle centrali» (pag. 4).

Il primo aspetto evidenziato in questa disposizione è che, in futuro, il fabbisogno di superfici edificabili per abitante e addetto in equivalente a tempo pieno nelle zone per l'abitazione, nelle zone miste e in quelle centrali sarà un indicatore chiave per stabilire se una zona edificabile è sovradimensionata. In secondo luogo, viene ora esplicitato che la Confederazione valuta la situazione a livello di Cantone nel suo complesso. Il «grado di risoluzione» con cui la Confederazione prende in esame le diverse caratteristiche dei vari Cantoni è il livello comunale: quelle che per la Confederazione sono le condizioni di riferimento di un Cantone (per quanto riguarda la questione molto concreta delle massime dimensioni ammesse per le zone per l'abitazione, le zone miste e quelle centrali) risultano cioè dalla somma delle condizioni relative ai singoli Comuni¹⁰. In terzo luogo, vengono messi in luce i parametri di riferimento impiegati per ogni Comune: il tetto massimo per il fabbisogno di superfici edificabili che il Cantone può far computare è costituito, da un lato, dai valori calcolati per i Comuni del Cantone (art. 30a cpv. 1, 1° periodo OPT), il che serve per soddisfare l'esigenza secondo cui i valori di densificazione raggiunti non dovrebbero peggiorare; d'altro lato, il Cantone non può far computare valori più elevati di quelli raggiunti da almeno la metà delle unità territoriali comparabili su scala nazionale (cosiddetta mediana; cfr. art. 30a cpv. 1, 2° periodo OPT). Per unità territoriali comparabili si intendono quelle appartenenti alla stessa tipologia di Comuni secondo la classificazione in 22 tipi effettuata dall'Ufficio federale di statistica¹¹. In entrambi i casi, fanno stato i dati impiegati per la Statistica delle zone edificabili Svizzera 2012 e riferiti alla situazione rilevata all'inizio del 2012¹².

Lo stesso metodo è applicato alle zone d'abitazione, alle zone miste e a quelle centrali, ma in questo caso i valori determinanti sono calcolati singolarmente per ogni tipo di zona e le capacità che ne risultano sono addizionate a posteriori.

Nell'ordinanza non è espressamente affrontata l'eventualità di non poter sfruttare immediatamente le riserve interne d'utilizzazione, aspetto, questo, cui si è dato particolare peso in sede di discussione parlamentare. Le Direttive tecniche (cfr. n. 3.3, ultimo paragrafo) prevedono pertanto che, per le zone già ampiamente edificate in Comuni che non hanno ancora raggiunto la mediana, al Cantone può essere inizialmente computato soltanto un terzo (oppure un valore più alto stabilito dal Cantone) delle capacità supplementari che possono essere raggiunte. Si presume infatti che queste capacità non saranno sfruttate immediatamente, ma soltanto entro un massimo di tre periodi di pianificazione, ovvero entro 45 anni.

Questo allenta di fatto, almeno per il momento, le esigenze che i Cantoni devono soddisfare in termini di dimensioni delle zone edificabili. Per poter far fronte all'inasprimento di tali esigenze, è quindi indispensabile che i Cantoni promuovano attivamente lo sfruttamento di queste riserve (secondo l'art. 5a cpv. 3 lett. b OPT i Cantoni sono tenuti a definire, nel loro piano direttore, i compiti necessari a tale scopo).

¹⁰ Sotto riserva della problematica delle fusioni, cfr. n. 3.6.2 delle Direttive tecniche.

¹¹ Cfr. al riguardo le Direttive tecniche, nota a piè di pagina n. 5.

¹² Un aggiornamento costante dei valori mediani si tradurrebbe in esigenze sempre più restrittive in termini di densificazione, il che non corrisponde all'obiettivo perseguito. Se i valori statistici riportati nell'art. 30a cpv. 1 OPT dovessero essere ricalcolati sulla base di cifre più recenti, ciò dovrà avvenire attraverso un adeguamento delle Direttive tecniche, operato congiuntamente dalla Confederazione e dai Cantoni (cfr. Direttive tecniche, n. 3.2, ultimo paragrafo).

Capoverso 2

Il fabbisogno di superfici necessarie per le zone per il lavoro nell'arco dei 15 anni a venire dovrà essere calcolato caso per caso basandosi su criteri di plausibilità generali, come del resto già previsto nel diritto vigente. Quanto alla delimitazione di nuove zone per il lavoro, l'ordinanza prevede ora che il Cantone introduca un sistema per poter gestire tali zone. Per maggiori dettagli si rinvia al numero 4.1 delle Direttive tecniche.

Capoverso 3

L'ordinanza deve specificare a chi, all'interno della Confederazione, compete l'elaborazione, in collaborazione con i Cantoni, delle direttive tecniche menzionate nell'articolo 15 capoverso 5 LPT. L'articolo 30a capoverso 3 OPT prevede che tale competenza spetti al DATEC.

Articolo 32 OPT

In generale

L'articolo 32 in vigore disciplina le misure adottate dai Cantoni in ambito di urbanizzazione. In particolare, viene sancita la procedura da seguire nel caso in cui il Cantone o il Comune non adempia entro il termine previsto i compiti d'urbanizzazione che gli competono (art. 32 cpv. 2 e 3 LPT in vigore, sulla base dell'art. 19 cpv. 2 e 3 LPT in vigore). Nella revisione di legge del 15 giugno 2012 le norme in materia di urbanizzazione sono state integrate con un nuovo aspetto: l'ente pubblico può cioè suddividere l'urbanizzazione in più fasi (art. 19 cpv. 2 LPT). Questo perché nelle aree in cui sarebbero necessari dezonamenti la cui realizzazione è tuttavia difficile, il fatto di suddividere l'urbanizzazione in più fasi consente di frenare temporaneamente la dispersione degli insediamenti.

Nell'articolo 32 OPT vengono pertanto ripresi e precisati questi due aspetti delle disposizioni legali esistenti e nuove (ovvero la necessità di provvedere tempestivamente all'urbanizzazione e la gestione oculata delle zone edificabili pronte per essere edificate).

Capoverso 1

Nel capoverso 1, in cui viene sancito il compito dell'autorità cantonale di vigilare l'urbanizzazione, viene ora integrato l'aspetto della suddivisione in fasi di cui sopra. Per autorità cantonale s'intendono gli uffici di cui all'articolo 31 LPT: questi sono chiamati a garantire che, ove necessario, tale suddivisione venga effettuata e rispondono del proprio operato alla Confederazione.

Capoverso 2

I lavori per l'attuazione della revisione parziale della LPT e i risultati della procedura di consultazione hanno confermato che il controllo del processo di urbanizzazione è uno strumento importante per affrontare le incertezze intrinseche alle previsioni su come si evolverà il fabbisogno di zone edificabili nei 15 anni a venire. Alla luce dello sviluppo realisticamente prevedibile, sarebbe quindi poco opportuno dezonare una quantità di superfici tale da raggiungere il livello corrispondente a una stima conservativa di tale sviluppo, se poi, in caso di sviluppo più rapido, le stesse zone edificabili dovessero essere riazionate. Di qui, la possibilità offerta ai Cantoni di basarsi su ipotesi di crescita più elevate (sino a concorrenza dei valori dello scenario alto dell'UST) in sede di definizione delle dimensioni delle loro zone edificabili (art. 30a OPT). In ambito di urbanizzazione, la situazione è invece diversa: tradizionalmente, si parte dal presupposto che circa un terzo delle zone edificabili che saranno necessarie nei 15 anni a venire deve essere urbanizzato. La disposizione in oggetto non modifica questo parametro, ma intende piuttosto fissare una soglia limite: viene pertanto stabilito che, all'interno dell'intero territo-

rio cantonale non possono essere urbanizzate più zone edificabili di quelle necessarie in base alle previsioni di crescita secondo lo scenario medio dell'UST concernente l'evoluzione demografica nei 15 anni a venire. In questo modo si garantisce che, nei comprensori non ancora urbanizzati non venga avviato uno sviluppo atto a impedire un dezonamento a posteriori, nel caso in cui, per qualsiasi ragione, la crescita del numero di abitanti e di addetti in equivalenti a tempo pieno dovesse rivelarsi di gran lunga inferiore alle aspettative.

Per quanto riguarda le zone per il lavoro, le zone miste e quelle centrali, le dimensioni delle zone edificabili che sarebbero necessarie secondo lo scenario medio dell'UST, sono stabilite applicando lo stesso metodo descritto nell'articolo 30a capoverso 1 OPT e nel numero 3 delle Direttive tecniche. In queste zone, l'evoluzione dei posti di lavoro va stimata sempre basandosi al massimo sui valori proposti nello scenario medio dell'UST concernente l'evoluzione demografica.

Qualora in un Cantone venissero urbanizzate più zone edificabili di quelle ammesse conformemente al calcolo previsto in questa disposizione, l'articolo 32 capoverso 2 OPT *non sancisce alcun obbligo* di smantellare le infrastrutture costruite nelle zone edificabili urbanizzate.

Capoverso 3

Sotto il profilo materiale, questo capoverso corrisponde sostanzialmente al capoverso 2 del diritto vigente. Il capoverso 3 della OPT in vigore, invece, la cui portata è comunque soltanto dichiarativa, non è ripreso nel nuovo articolo. Considerata l'importanza della suddivisione in fasi dell'urbanizzazione (art. 19 cpv. 2 LPT) ai fini di una riduzione delle zone edificabili sovradimensionate (art. 15 cpv. 2 LPT), una simile disposizione inserita nel nuovo contesto finirebbe infatti per creare confusione.

Articolo 32a OPT

In generale

Il messaggio del Consiglio federale sulla revisione parziale del 15 luglio 2012 della LPT non prevedeva alcuna modifica della disposizione sui pannelli solari (art. 18a LPT). Il Consiglio degli Stati (Camera prioritaria) aveva votato a favore di una disposizione (art. 18a) in cui si precisava il concetto di impianti solari accuratamente integrati; il Consiglio nazionale aveva tuttavia preferito una disposizione secondo cui, a determinate (e non meno dettagliatamente circoscritte) condizioni, l'installazione di impianti solari non era soggetta ad autorizzazione. In fase di appianamento delle divergenze, quest'ultima proposta ha prevalso. Il Consiglio nazionale ha però convenuto con il Consiglio degli Stati sulla decisione di non disciplinare i dettagli a livello di legge, bensì nell'ordinanza d'esecuzione (intervento del relatore della Commissione Roger Nordmann, Boll. uff. 2012 N 139).

Sulla scena internazionale sono in corso diverse iniziative per cercare di definire i criteri da applicare a un'integrazione degli impianti solari¹³. Tali criteri non sembrano tuttavia ancora idonei a consentire – nel rispetto dell'intenzione del legislatore – una precisazione dell'espressione «impianti solari sufficientemente adattati ai tetti» di cui all'articolo 18a capoverso 1 LPT.

Va tuttavia ricordato che, in virtù dell'articolo 18a capoverso 2 lettera a LPT, il diritto cantonale può designare determinati tipi di zone edificabili dove l'aspetto estetico è meno importante e nelle quali possono essere esentati dall'autorizzazione anche gli impianti solari che non rientrano nel campo

¹³ Cfr. «SOLAR ENERGY SYSTEMS IN ARCHITECTURE, integration criteria and guidelines, T.41.A.2 | Task 41, International Energy Agency - Solar Heating and Cooling Programme» (consultabile alla voce «Publications» del seguente sito: <http://task41.iea-shc.org>). Il testo propone un'integrazione nella Direttiva UE CPD 89/106/CEE.

d'applicazione dell'articolo 32a OPT. Nel caso specifico, il legislatore si riferiva in particolare agli impianti solari collocati su tetti piani.

Capoverso 1

Le condizioni materiali da soddisfare affinché l'installazione di un impianto solare sia esente da autorizzazione, secondo quanto proposto dal Consiglio nazionale, si ritrovano nel capoverso 1 e sono completate con i criteri in base ai quali, conformemente allo stato della tecnica, gli impianti devono avere un basso grado di riflessione e presentarsi come una superficie compatta.

Lettera a

L'impianto solare può sporgere al massimo 20 cm dalla superficie del tetto. La sporgenza è misurata ortogonalmente. Questa soluzione che, sotto il profilo materiale, rispecchia quanto proposto inizialmente dal Consiglio nazionale, consente di installare impianti solari su un tetto in modo che, sebbene la funzione di copertura continui ad essere assunta dal tetto sottostante, in termini di effetto ottico l'impressione sia il più possibile quella di un impianto solare integrato. Un'effettiva integrazione nel tetto resta tuttavia in generale la soluzione migliore.

Lettera b

L'impianto solare non può sporgere oltre la superficie del tetto sia visto in proiezione dall'alto sia in proiezione anteriore, ossia ortogonalmente alla linea di gronda della superficie del tetto se osservato frontalmente.

Lettera c

Secondo lo stato della tecnica, l'impianto deve avere un basso grado di riflessione. L'importante è che non causi disagi, il che è anche nell'interesse del proprietario dell'impianto, il quale rischia altrimenti di essere costretto a risanare a posteriori un impianto riflettente in virtù, per esempio, dell'articolo 684 del Codice civile (CC) in combinato disposto con l'articolo 679 CC.

Lettera d

L'impianto deve presentarsi come una superficie compatta: questa prescrizione si applica a ogni singola superficie del tetto; su un tetto a due spioventi sarebbe pertanto ammesso installare senza autorizzazione un impianto sia sul lato est che sul lato ovest.

Gli impianti solari di forma rettangolare, oltre ad apparire solitamente ben integrati dal punto di vista ottico, sono anche convenienti perché possono essere installati facilmente. Ciononostante, vi possono essere ragioni che giustificano la realizzazione di impianti che, seppur occupino una superficie compatta, abbiano una forma diversa (p. es. prevedano degli spazi per finestre oppure siano progettati per adattarsi a tetti non rettangolari). Anche questi impianti sono ammessi, fatto salvo l'articolo 32a capoverso 2 OPT.

L'integrazione degli impianti solari nei tetti è in costante miglioramento. Esistono per esempio già delle tecniche che consentono di combinare in un tutto organico impianti solari termici o fotovoltaici, finestre per tetti e aree residue. Occupando in questo senso uno spazio unitario, tali superfici possono altresì essere considerate compatte ai sensi della disposizione in oggetto se tra le singole parti dell'impianto vi sono delle aree residue.

La distanza massima di 20 cm dalla superficie del tetto (lett. a) non significa che sia permesso costruire diverse file di elementi che, partendo da sotto il tetto, si elevino fino a 20 cm al di sopra di esso. Una struttura del genere darebbe l'effetto di un tutto inorganico dal punto di vista ottico e non sarebbe

sufficientemente adattata al tetto. La disposizione di cui alla lettera d significa quindi anche che l'impianto deve sostanzialmente essere parallelo alla superficie del tetto.

Capoverso 2

Per il legislatore federale, determinare, per tutte le situazioni in Svizzera, quando un impianto solare installato su un tetto può essere considerato sufficientemente adattato al tetto, è un obiettivo ambizioso. Per determinate strutture insediative, si possono in effetti definire prescrizioni edilizie, rispettando le quali si otterranno buoni risultati sotto il profilo estetico, senza con ciò limitare di più le possibilità di sfruttamento dell'energia solare. Tali prescrizioni, adattate alle specificità locali, possono essere utili e importanti soprattutto in aree caratterizzate da una certa uniformità architettonica, nelle quali non si giustificerebbe tuttavia la reintroduzione dell'obbligo di autorizzazione in virtù dell'articolo 18a capoverso 2 lettera b LPT.

Il riferimento al diritto cantonale non significa che tali prescrizioni potrebbero essere decise solo dalle autorità cantonali. Molti Cantoni hanno delegato, almeno in parte, ai Comuni le decisioni in materia di estetica, di protezione dei monumenti e degli insediamenti; questo stato di cose non dovrebbe cambiare.

Lo scopo dell'articolo 18a LPT è quello di promuovere il ricorso all'energia solare e non di ostacolare i Cantoni nell'esercizio delle loro competenze in materia di protezione del paesaggio. Un'interpretazione della legge conforme ai principi costituzionali deve pertanto consentire l'emanazione di prescrizioni edilizie alternative, per lo meno nei casi in cui queste siano conformi al principio della proporzionalità e non limitino troppo le possibilità di sfruttamento dell'energia solare. Il margine di manovra lasciato dal capoverso 2 non pregiudica le esigenze di prevedibilità e certezza del diritto cui devono rispondere le norme. Poiché anche le prescrizioni edilizie (alternative) devono essere *concrete*, e pertanto comprensibili e applicabili, esse non interferiranno con la pianificazione dell'impianto solare.

Qui di seguito, si propone un esempio fittizio per facilitare la comprensione di quanto illustrato: in un quartiere caratterizzato da un'edificazione uniforme di vecchie case cooperative della prima metà del XX secolo (in cui non sia autorizzata una zona di protezione ai sensi dell'art. 18a cpv. 2 lett. b LPT) si potrebbero prevedere prescrizioni edilizie (possibilmente integrate da un diagramma esplicativo) di questo tenore: «Gli impianti solari non ricoprono interamente la superficie del tetto, sono collocati orizzontalmente in posizione centrale, hanno forma rettangolare e una distanza verso l'alto di due file di tegole dal comignolo».

Capoverso 3

L'articolo 18a capoverso 1 LPT disciplina le condizioni in base alle quali gli impianti solari non necessitano dell'autorizzazione di cui all'articolo 22 capoverso 1 LPT. Ciò significa che sono fatti salvi gli obblighi di autorizzazione previsti in altri atti normativi. Conformemente alla legge federale del 23 giugno 2006 sugli impianti a fune adibiti al trasporto di persone (LIFT; RS 743.01), per esempio, l'installazione di pannelli solari sul tetto della stazione di un impianto a fune è soggetta ad autorizzazione perché può avere delle ripercussioni in termini di sicurezza.

Secondo la giurisprudenza, sono da considerarsi «edifici e impianti» ai sensi dell'articolo 22 capoverso 1 LPT le strutture artificiali realizzate per durare, stabilmente fissate al terreno e aventi un potenziale impatto sulle destinazioni previste, in quanto cambiano in modo significativo l'aspetto del territorio, hanno un'incidenza sull'urbanizzazione o possono recare danno all'ambiente. Il criterio di riferimento per sapere se un progetto è considerato sufficientemente significativo per essere assoggettato all'obbligo di autorizzazione edilizia consiste nel valutare se alla realizzazione dell'edificio o dell'impianto in questione è associato, secondo il corso ordinario delle cose, un impatto territoriale tale da giustificare

un controllo preventivo nell'interesse della collettività o del vicinato (DTF 120 Ib 379 consid. 3c pag. 384). L'esonero dall'obbligo di autorizzazione edilizia non va quindi automaticamente assimilato a una conformità dell'impianto sotto il profilo materiale. Va piuttosto interpretato nel senso che, dal punto di vista del legislatore, gli impianti solari realizzati secondo le condizioni stabilite nell'articolo 18a capoverso 1 LPT *non* hanno ripercussioni tali da giustificare un controllo *preventivo* nell'interesse della collettività o del vicinato. Un controllo a posteriori resta tuttavia possibile. Al privilegio, in termini procedurali, sancito nell'articolo 18a capoverso 1 LPT il legislatore ha pertanto aggiunto quello di natura materiale secondo il capoverso 4 dello stesso articolo.

Il secondo periodo dell'articolo 18a capoverso 1 prevede comunque l'obbligo di annunciare i progetti di impianti solari. Il capoverso 3 dell'articolo 32a OPT precisa questa disposizione stabilendo a titolo sussidiario che tale annuncio deve essere fatto all'autorità preposta al rilascio dell'autorizzazione edilizia, la quale, disponendo di una panoramica generale, è in grado di stabilire se potrebbe comunque sussistere l'obbligo di autorizzazione in virtù di un altro atto normativo; può inoltre trasmettere l'annuncio del progetto (inclusi piani ed eventuale documentazione aggiuntiva) ad altre autorità interessate nonché segnalare per tempo, prima dell'inizio dei lavori, eventuali considerazioni in materia di sicurezza (p. es. rischio di caduta di neve dal tetto durante l'inverno), anche se questi aspetti competerebbero al proprietario dell'impianto e non all'autorità preposta al rilascio dell'autorizzazione edilizia. Considerata l'autonomia dei Cantoni a livello organizzativo, il diritto cantonale può tuttavia disciplinare altrimenti l'attribuzione delle competenze.

L'annuncio deve essere fatto prima dell'inizio dei lavori ed entro il termine stabilito nella legislazione cantonale. Un termine ragionevole potrebbe essere di 30 giorni, ma dev'essere comunque fissato in modo tale da consentire ai Cantoni un coordinamento con altri termini previsti nel diritto cantonale.

Sempre nel diritto cantonale vanno definiti i piani da consegnare in concomitanza con l'annuncio del progetto. Qualora, in virtù di un atto normativo speciale, fosse necessaria l'approvazione da parte di un ente federale, l'atto in questione specificherà anche i documenti essenziali da allegare all'annuncio.

Articolo 32b OPT

In generale

Come menzionato, il legislatore ha ritenuto necessario precisare il diritto vigente spiegando quando un impianto solare vada considerato come accuratamente integrato. Oltre a ciò, la prima versione adottata dal Consiglio degli Stati prevedeva la seguente precisazione: «Per monumenti culturali si intendono tutti i monumenti designati tali secondo l'articolo 17 della legge federale del 6 ottobre 1966 per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato e la relativa ordinanza». Anche in questo caso si è tuttavia deciso di scartare una disposizione che sarebbe stata troppo dettagliata a livello di legge, per poi introdurla nell'ordinanza d'esecuzione. Per questa ragione, l'articolo 32b OPT precisa ora l'articolo 18a capoverso 3 LPT. Introducendo una deroga al principio dell'esonero dall'autorizzazione, la disposizione dev'essere sufficientemente dettagliata per poter essere applicata senza che sia necessaria una decisione da parte di un'autorità. L'elenco va quindi inteso come esaustivo.

Conformemente al diritto in vigore e al nuovo articolo 18a capoverso 3 LPT, i monumenti naturali sono assimilati a quelli culturali. Nell'ordinanza viene precisato soltanto il concetto di monumento culturale, al pari di quanto si era fatto nella prima versione adottata dal Consiglio degli Stati. La ragione consiste nel fatto che i monumenti naturali non si trovano tanto all'interno delle zone edificabili o delle zone agricole, quanto piuttosto nelle zone protette (al di fuori delle zone edificabili) che, in virtù del capoverso 1 dell'articolo 18a LPT, non rientrano nel campo d'applicazione di tale articolo. Quest'ultimo si applica unicamente agli impianti solari installati sui tetti, e quindi sugli edifici. Quando si ha a che fare con monumenti naturali protetti, viene solitamente adottata la massima prudenza nel costruire edifici.

Se, tuttavia, il monumento naturale si trova in una zona edificabile o in una zona agricola e l'edificio è già presente, l'installazione di un impianto solare sul tetto avrà raramente un impatto di rilievo sul monumento. E se ve ne fosse effettivamente il rischio, può sempre essere reintrodotta l'obbligo di autorizzazione secondo l'articolo 18a capoverso 2 lettera b LPT.

I Cantoni devono avere la possibilità di designare i monumenti di importanza cantonale che non siano già annoverati mediante uno strumento della Confederazione. La disposizione di cui alla lettera f prevede che tale designazione debba essere effettuata nel quadro del piano direttore; l'obbligo di ottenere l'approvazione della Confederazione (e più precisamente del Consiglio federale ovvero del DATEC se l'adattamento del piano direttore non è contestato) serve a impedire eventuali abusi. Per evitare che insorgano lacune giuridiche nel periodo che precede tale approvazione, l'articolo 52a capoverso 6 OPT prevede che il governo cantonale abbia la facoltà di designare i monumenti culturali d'importanza cantonale mediante decisione semplice, questo a titolo di diritto transitorio di una durata massima di cinque anni¹⁴. La decisione dev'essere pubblicata per garantire la necessaria certezza del diritto.

In virtù dell'articolo 18a capoverso 2 lettera b LPT, inoltre, il diritto cantonale può prevedere l'obbligo dell'autorizzazione in tipi chiaramente definiti di zone protette, il che consente di colmare qualsiasi altra lacuna giuridica a livello di protezione. Come emerge dall'intervento di Martin Bäuml, relatore germanofono della Commissione (Boll. uff. 2012 N 138), il legislatore non ha con ciò voluto permettere ai Comuni di abusare di questa possibilità. Esigenze meno pressanti in materia di protezione possono essere soddisfatte anche mediante le prescrizioni edilizie secondo l'articolo 32a capoverso 2 OPT (cfr. commento a pag. 16).

Va inoltre sottolineato che l'installazione di impianti solari sugli edifici annoverati nell'elenco di cui al presente articolo non è esclusa in modo generalizzato. La disposizione prevede unicamente che sia necessario avviare una procedura di autorizzazione edilizia (art. 18a cpv. 3, 1° periodo LPT) e che i monumenti in questione non debbano essere pregiudicati in modo sostanziale (art. 18a cpv. 3, 2° periodo LPT). Soluzioni appropriate a questo tipo di monumenti consistono normalmente in impianti solari progettati con cura che occupino tutta la superficie del tetto.

Lettera a

Va da sé che nell'elenco di cui sopra sono inclusi i beni culturali di importanza nazionale e internazionale ai sensi dell'articolo 2 lettere a e b dell'ordinanza del 17 ottobre 1984 sulla protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato (OPBC; RS 520.31), mentre non ne fanno ovviamente parte i beni culturali di importanza locale. Poiché la OPBC non specifica alcuna categoria per gli oggetti di importanza cantonale, c'è da chiedersi quando un oggetto si possa considerare un bene culturale di importanza regionale.

Se la OPBC inquadrasse la categoria dei beni culturali di importanza cantonale, risulterebbe chiaro che un bene appartenente alla categoria di livello inferiore «di importanza regionale» non potrebbe più rivestire importanza cantonale ai sensi dell'articolo 18a capoverso 3 LPT. Come detto, tuttavia, tale categorizzazione non è stata effettuata. Considerati i criteri utilizzati per determinare gli oggetti in questione, si può presumere che quelli classificabili tra i beni culturali di importanza *regionale* siano di fatto assimilabili ai beni culturali di importanza *cantonale* e rientrino quindi nel campo d'applicazione dell'articolo 18a capoverso 3 LPT.

I proprietari di beni culturali di importanza internazionale, nazionale e regionale sono consapevoli della protezione di cui sono oggetto i loro edifici. Dal punto di vista della certezza del diritto, pertanto, non vi sono problemi.

¹⁴ Cfr. commento a pag. 31.

Lettera b

Per quanto riguarda il settore della protezione della natura e del paesaggio, il Consiglio federale prepara, previa consultazione dei Cantoni, degli inventari di oggetti di importanza nazionale. Tra questi vi è anche l'Inventario federale degli abitati meritevoli di protezione, d'importanza nazionale di cui all'articolo 1 dell'ordinanza del 9 settembre 1981 riguardante l'inventario degli insediamenti svizzeri da proteggere OISOS, RS 451.12). Nell'ottica dell'articolo 18a capoverso 3 LPT, si dovrebbero prendere in considerazione almeno gli insediamenti da proteggere di importanza nazionale riportati nell'appendice della OISOS. Dal momento che gli insediamenti di importanza nazionale ricoprono spesso aree molto vaste e includono anche edifici che, di per sé, non sono monumenti culturali, l'articolo 18a capoverso 3 LPT va applicato operando delle differenziazioni a seconda delle situazioni in esame. A tal fine, occorre far riferimento alle differenziazioni impiegate per gli oggetti ISOS. Nella lettera b viene pertanto sancito che soltanto i perimetri edificati, i gruppi edilizi e gli elementi eminenti annoverati nell'Inventario ISOS e appartenenti alla categoria di rilievo A rientrano nel campo d'applicazione dell'articolo 18a capoverso 3 LPT. Le delimitazioni dei singoli oggetti ISOS sono contenute nella documentazione cui si può accedere dalla mappa interattiva on-line¹⁵. Sono invece esclusi gli intorni con obiettivo di salvaguardia a o b (in questo caso, lettere minuscole); questi ultimi possono, se necessario, rimanere assoggettati all'obbligo di autorizzazione in quanto zone protette (art. 18a cpv. 1 o 2 lett. b LPT).

Lettera c

Per onorare i suoi obblighi conformemente alla legge federale del 1° luglio 1966 sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN; RS 451), la Confederazione ha elaborato diversi inventari di edifici e impianti la cui approvazione rientra nella sua sfera di competenza. Tra questi inventari vi sono: l'Inventario delle opere di combattimento e di condotta (ADAB), l'Inventario degli edifici militari con valore monumentale (HOBIM), l'Inventario delle stazioni storiche delle FFS e l'Inventario svizzero degli impianti a fune. L'articolo 18a capoverso 3 LPT si applica anche a questi oggetti. Poiché per questi inventari vengono impiegati gli stessi criteri di valutazione adottati nella OPBC, vale anche per la lettera c quanto detto in relazione alla lettera a circa gli oggetti di importanza regionale.

Poiché la lettera b prevede una regola speciale per l'ISOS (riconosciuto come inventario anche dalla LPN), nella lettera c occorre specificare che i beni culturali cui ci si riferisce sono annoverati in un «altro» inventario, e non nell'ISOS. Viene inoltre esplicitato che gli oggetti in questione sono appunto beni culturali, ossia che non sono contemplati gli oggetti *naturali* annoverati in un inventario secondo la LPN.

Lettera d

Dalla fine del XIX secolo la Confederazione sovvenziona misure nell'ambito dei monumenti storici e dell'archeologia. Nel complesso, hanno sinora beneficiato di questo sostegno circa 3000 oggetti. In virtù dell'articolo 2 lettere a e b OPBC, l'85-90 per cento di questi oggetti rientra già nel campo d'applicazione dell'articolo 32b lettera a OPT. I restanti sono per lo più oggetti di interesse archeologico. La disposizione della lettera d non introduce quindi praticamente nessuna limitazione allo sfruttamento dell'energia solare, ma ha nondimeno una sua logica e importanza alla luce della protezione dei monumenti.

¹⁵ I singoli oggetti possono essere visualizzati gratuitamente nel sito dell'organo di coordinamento della Confederazione nel settore della geoinformazione, all'indirizzo: map.geo.admin.ch > Geocatalogo > Popolazione ed economia > Società, cultura > Inventario federale ISOS, cliccando sull'oggetto cercato nella cartina e poi sul link «ISOS_XXXX.pdf». La categoria di rilievo si deduce dalla legenda visualizzata, letta alla luce della piantina. Qualora questo metodo non funzionasse, inviare un'e-mail all'indirizzo: isos@bak.admin.ch, specificando le informazioni che si desiderano ottenere.

L'attuale base giuridica per gli aiuti finanziari menzionati è l'articolo 13 LPN. Poiché, in virtù di basi giuridiche previgenti, sono stati stanziati molti contributi, la lettera d si riferisce ai «beni culturali [...] per i quali sono stati concessi sussidi federali *ai sensi dell'articolo 13 LPN*».

I contributi sono stati stanziati dietro decisione e giustificano una restrizione del diritto di proprietà con annotazione nel registro fondiario, in modo che i proprietari dei fondi interessati possano sapere se sono stati concessi sussidi per l'oggetto in loro proprietà. L'Ufficio federale della cultura (UFC) dispone inoltre di un elenco di oggetti per i quali sono stati concessi sussidi, a ulteriore garanzia della certezza del diritto.

Anche i beni culturali per i quali la Confederazione accorda aiuti finanziari ai sensi dell'articolo 13 LPN sono classificati in base alla loro importanza (nazionale, regionale o locale), ragione per cui vale anche qui quanto detto in relazione alla lettera a di cui sopra.

Lettera e

Conformemente al principio della separazione tra zone edificabili e zone non edificabili, che ha rango costituzionale, i cambiamenti totali di destinazione di edifici non più necessari per lo scopo iniziale vanno effettuati con molta cautela quando ci si trova al di fuori delle zone edificabili. Qualora l'interesse alla conservazione di un edificio protetto sia tale da far sì che il legislatore federale ammetta una deroga a tale principio, gli oggetti in questione devono rientrare anche nel campo d'applicazione dell'articolo 18a capoverso 3 LPT. Concretamente, si tratta di oggetti che rientrano già nel campo d'applicazione dell'articolo 24d capoverso 2 LPT oppure dell'articolo 39 capoverso 2 OPT. Di conseguenza, la lettera e si applica a tutti gli edifici per i quali è stata rilasciata un'autorizzazione in virtù dell'articolo 24d capoverso 2 LPT o dell'articolo 39 capoverso 2 OPT.

Lettera f

L'elenco presentato non può naturalmente includere tutti i monumenti d'importanza *cantonale*. Poiché, tuttavia, spetta ai proprietari privati giudicare se l'installazione di un impianto solare sul proprio edificio debba essere oggetto di autorizzazione, un elenco esemplificativo non offre la sufficiente certezza del diritto. Uno strumento idoneo, sia per garantire una certa uniformità tra le prassi cantonali sia per consentire alla Confederazione di correggere le valutazioni eventualmente errate delle autorità cantonali, è il piano direttore. La disposizione in oggetto conferisce pertanto ai Cantoni la competenza di designare nel proprio piano direttore gli oggetti da considerare quali monumenti culturali di importanza cantonale ai sensi dell'articolo 18a capoverso 3 LPT. Tale designazione diventa effettiva soltanto dopo che il piano direttore è stato approvato dalla Confederazione¹⁶. Nella fase transitoria – che non deve protrarsi per più di cinque anni – vige quanto disposto nell'articolo 52a capoverso 6 OPT.

Il piano direttore cantonale non deve necessariamente contenere un elenco completo dei monumenti culturali di importanza cantonale rientranti nel campo d'applicazione dell'articolo 18a capoverso 3 LPT. I Cantoni dispongono normalmente di altri cataloghi cui poter far riferimento e che mettono a disposizione delle persone interessate oltre che della Confederazione (per autorizzazione).

Articolo 34b OPT

In generale

L'articolo 34b contiene le disposizioni esecutive relative all'articolo 16a^{bis} LPT. Il commento alla nuova disposizione di legge si trova nel rapporto del 24 aprile 2012 della Commissione dell'ambiente, della

¹⁶ Se incontestato, l'adattamento del piano è approvato dal DATEC, altrimenti l'approvazione spetta al Consiglio federale (art. 11 cpv. 1 e 2 OPT).

pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale (cfr. FF 2012 5875; di seguito: «rapporto CAPTE N»).

Capoverso 1

Nel capoverso 1 viene sancito che – al pari delle aziende accessorie non agricole (cfr. art. 40 cpv. 1 lett. d OPT) – anche le aziende agricole di cui all'articolo 5 LDFR¹⁷ possono beneficiare delle possibilità di cui all'articolo 16a^{bis} LPT. Conformemente alla lettera a dell'articolo 5 LDFR, i Cantoni possono ridurre fino a 0,6 unità standard di manodopera la soglia minima necessaria per costituire un'azienda agricola.

Prima e dopo la realizzazione del progetto di costruzione, l'azienda deve avere la dimensione minima fissata secondo la LDFR. Vengono computati tutti i cavalli tenuti nell'azienda, indipendentemente dal fatto che si tratti di cavalli ospiti oppure animali domestici ai sensi dell'articolo 15 capoverso 2 OMVet¹⁸.

Capoverso 2

Conformemente all'articolo 16a^{bis} capoverso 1 LPT, i *nuovi* edifici e impianti necessari alla tenuta di cavalli possono essere costruiti soltanto se conformi alla zona di destinazione in un'*azienda agricola* esistente ai sensi della LDFR. Le aziende agricole le cui dimensioni minime sono inferiori al limite fissato per legge sono autorizzate¹⁹ a *cambiare la destinazione di edifici e impianti esistenti* e destinarli alla tenuta di cavalli. È quanto viene esplicitato nel capoverso 2. Si deve tuttavia trattare di aziende agricole *esistenti*, provviste di una *base foraggera proveniente principalmente dall'azienda* e di *pascoli per la tenuta di cavalli*.

Per fare in modo che le aziende agricole le cui dimensioni minime sono inferiori al limite fissato per legge non siano pregiudicate rispetto alle strutture in cui i cavalli sono tenuti per attività svolte a scopo di hobby, viene autorizzata anche la costruzione di *impianti esterni* ai sensi dell'articolo 24e capoverso 2 LPT. Tra questi figurano in particolare i parchi realizzati per l'uscita quotidiana degli animali in qualsiasi condizione atmosferica (aree di uscita con qualsiasi tempo; cfr. cpv. 3).

Le aree di uscita con qualsiasi tempo possono essere impiegate anche per l'utilizzazione²⁰ dei cavalli, sempre che si prestino a questo scopo e che la loro funzione principale non ne risulti pregiudicata (in merito all'uso combinato delle aree di uscita con qualsiasi tempo, cfr. il rapporto della CAPTE N, n. 3.3, «Cpv. 3» [FF 2012 5875, pag. 5885]).

Non sarebbe invece conforme allo scopo della legge autorizzare spiazzi ai sensi dell'articolo 16a^{bis} capoverso 2 LPT, ovvero spiazzi che servano esclusivamente o in primo luogo per l'utilizzazione dei cavalli. Questi impianti sono infatti riservati alle aziende agricole ai sensi della LDFR²¹.

¹⁷ Legge federale del 4 ottobre 1991 sul diritto fondiario rurale (LDFR; RS 211.412.11).

¹⁸ Ordinanza del 18 agosto 2004 sui medicinali per uso veterinario (Ordinanza sui medicinali veterinari, OMVet; RS 812.212.27).

¹⁹ La formulazione potestativa nel capoverso 2 non ha lo scopo di conferire alle autorità d'esecuzione la libera facoltà di concedere l'autorizzazione, quanto piuttosto di sottolineare che, oltre alle condizioni *specifiche*, per ottenere l'autorizzazione occorre sempre e comunque soddisfare anche le condizioni *generali*, ovvero quelle di cui all'art. 34 OPT (cfr. cpv. 6).

²⁰ Per maggiori dettagli sul termine «utilizzazione», cfr. commento al cpv. 3.

²¹ Rispetto alla prassi vigente, questa nuova possibilità rappresenta una limitazione solo per un numero limitato di aziende. Sinora le *pensioni per cavalli a vocazione commerciale* non erano autorizzate ad avere maneggi, indipendentemente dal fatto che fossero o meno aziende agricole (cfr. Direttive «Cavallo e pianificazione del territorio», pag. 10, n. B 3.3). D'altro canto, le aziende d'allevamento potevano disporre di uno spazio per l'addestramento se detenevano almeno 12 cavalli d'età compresa nella fascia tipica per un allevamento (cfr. Direttive «Cavallo e pianificazione del territorio», pag. 6-7 n. B 2.3).

È immaginabile che due o più aziende in cui vengono tenuti animali si raggruppino per costituire una comunità aziendale riconosciuta²² o una comunità aziendale settoriale²³. Se il tempo di lavoro necessario nella comunità²⁴ è pari a quello necessario per aziende agricole di cui all'articolo 5 o 7 LDFR, la comunità può costruire gli stessi edifici e impianti che possono costruire tali aziende²⁵, sempre che siano soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 35 OPT²⁶.

Nel caso di aziende molto piccole, occorre controllare in modo particolarmente accurato se l'esistenza dell'azienda è prevedibile a lungo termine (art. 34 cpv. 4 lett. c OPT) e se gli edifici e gli impianti non sono esercitati a titolo ricreativo (art. 34 cpv. 5 OPT). Gli aspetti da verificare sono elencati e spiegati nel dettaglio nelle Direttive intitolate «Cavallo e pianificazione del territorio» (pag. 8, n. B 2.5).

Tabella sinottica

	Aziende agricole secondo l'art. 5 o 7 LDFR	Aziende agricole con dimensioni al di sotto della soglia minima	Tenuta di cavalli a scopo di hobby (agricoltura esercitata a titolo ricreativo)
Nuovi edifici e impianti	sì	no ¹	no
Cambiamento di destinazione di edifici e impianti esistenti	sì	sì	sì, se l'oggetto adibito a un'altra destinazione è adiacente all'edificio abitativo e se è garantita un'adeguata tenuta degli animali ²
Impianti esterni necessari per un'adeguata tenuta degli animali	sì	sì	sì ²
Spiazzi per l'utilizzazione degli animali	sì	no ¹	no
Giostre	sì	no ¹	no
Pensiline in mezzo al pascolo	sì	no ¹	no
Numero di cavalli	a seconda della base foraggera e dei pascoli	a seconda della base foraggera e dei pascoli	i detentori di animali a scopo di hobby devono essere in grado di curare tutti gli animali in modo autonomo, ossia senza l'aiuto di terzi

¹ Le comunità aziendali riconosciute o le comunità aziendali settoriali che si occupano della tenuta di cavalli e per le quali è necessario un tempo di lavoro pari almeno a quello necessario per aziende agricole di cui all'articolo 5 o 7 LDFR possono costruire gli stessi edifici e impianti che possono costruire tali aziende, sempre che siano soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 35 OPT.

² È applicabile l'art. 24e cpv. 5 LPT, secondo il quale le autorizzazioni sono concesse soltanto se sono soddisfatte le condizioni di cui all'art. 24d cpv. 3 LPT.

Capoverso 3

Il capoverso 3 disciplina i requisiti che deve soddisfare l'«area di uscita con qualsiasi tempo»²⁷, ossia il parco all'interno del quale i cavalli possono fare la loro uscita quotidiana indipendentemente dalle condizioni atmosferiche. Per «uscita» si intende il libero (ossia non condizionato dall'uomo) movimento all'aperto durante il quale l'animale può decidere autonomamente il tipo di passo, la direzione e la velocità dei suoi spostamenti (cfr. art. 2 cpv. 3 lett. c dell'ordinanza del 23 aprile 2008 sulla protezione degli animali [OPAn, RS 455.1]).

²² Cfr. art. 10 dell'ordinanza del 7 dicembre 1998 sulla terminologia agricola e sul riconoscimento delle forme di azienda (Ordinanza sulla terminologia agricola, OTerm; RS 910.91).

²³ Cfr. art. 12 OTerm.

²⁴ Il tempo di lavoro è calcolato sulla base dell'unità standard di manodopera (USM) (cfr. art. 2a dell'ordinanza del 4 ottobre 1993 sul diritto fondiario rurale [ODFR, RS 211.412.110] e art. 3 OTerm).

²⁵ L'autorizzazione va concessa alla condizione risolutiva che venga mantenuta la comunità, il che significa che diventa caduca se la comunità è sciolta. In questo caso gli edifici e gli impianti autorizzati vanno demoliti (cfr. art. 16b cpv. 2 LPT), a meno che nel frattempo l'azienda abbia raggiunto le dimensioni di un'azienda agricola oppure se si è raggruppata con un'altra azienda destinata alla tenuta di cavalli per formare una comunità riconosciuta.

²⁶ Conformemente all'art. 35 OPT, è ammesso costruire edifici e impianti per la tenuta di animali a scopo commerciale se le aziende interessate costituiscono una comunità aziendale o una comunità aziendale settoriale riconosciuta (lett. a), se alla domanda è accluso il contratto che istituisce la comunità firmata da tutti i membri (lett. b), e se il contratto che istituisce la comunità ha una validità di almeno 10 anni (lett. c).

²⁷ Nella legislazione sull'agricoltura l'area destinata all'uscita con qualsiasi tempo è chiamata «corte».

Quest'area serve alla *tenuta* dei cavalli e non va confusa con gli spiazzi impiegati per la loro *utilizzazione* (art. 16a^{bis} cpv. 2 LPT). Per «utilizzazione» s'intende il lavoro da sellato, la conduzione a mano o per la cavezza nonché il movimento mediante la giostra meccanica²⁸ (cfr. art. 2 cpv. 3 lett. o n. 1 OPAn).

Conformemente alla lettera a, il parco deve essere direttamente adiacente alla scuderia, in quanto i cavalli devono potersi muovere liberamente tra i box e l'area di uscita. Soltanto qualora non fosse assolutamente possibile realizzare un collegamento diretto tra i due (p. es. a causa della forte pendenza del terreno), si può ammettere una soluzione diversa. Se, in casi del genere, fosse presente anche uno spiazzo per l'utilizzazione dei cavalli, quest'ultimo andrà impiegato anche per la loro uscita quotidiana (cfr. rapporto CAPTE N, n. 3.1, «Cpv. 2» [FF 2012 5875, pag. 5885 seg.]). Nelle aziende con un numero elevato di cavalli cavalcati quotidianamente, una doppia utilizzazione non è praticamente fattibile. In questi casi può dunque essere ammessa un'area di uscita separata.

La lettera b definisce i limiti entro cui possono muoversi le dimensioni dell'area di uscita con qualsiasi tempo. Se quest'ultima ha una superficie superiore alla superficie minima²⁹ stabilita nella legislazione sulla protezione degli animali, occorre che il fissaggio al terreno possa essere rimosso senza grande dispendio. La superficie dell'area non può tuttavia superare quella raccomandata nella legislazione sulla protezione degli animali, ossia 150 m² per cavallo, indipendentemente dall'altezza al garrese e dall'accessibilità dell'area di uscita (cfr. allegato 1, tabella 7, n. 4 OPAn). Nel caso di aree di uscita con qualsiasi tempo non adiacenti alla scuderia, la superficie raccomandata è al massimo di 800 m², anche se vengono tenuti più di cinque cavalli. La condizione è che il fissaggio al suolo sia reversibile (cfr. osservazione 8 all'allegato 1, tabella 7, n. 4 OPAn). In caso di stabulazione libera in gruppo con un'area d'uscita sempre accessibile è consigliabile aggiungere 75 m² per capo a partire dal sesto equino (cfr. osservazione 8 all'allegato 1, tabella 7, n. 4 OPAn).

Il fissaggio al suolo deve poter essere rimosso senza grande dispendio; in caso contrario, l'area d'uscita con qualsiasi tempo non può avere una superficie superiore alle dimensioni minime.

Nell'insero «Cavalli: uscita all'aperto durante tutto l'anno», in appendice all'opuscolo «Mi prendo cura dei miei cavalli»³⁰, sono riportate indicazioni utili sulle varie tipologie di superfici stabilizzate. Nel caso di superfici stabilizzate dure (p. es. calcestruzzo), i lavori di rimozione e rivegetazione sono solitamente dispendiosi ed è per questo che, in tali casi, non possono essere superate le dimensioni minime.

Il superamento delle dimensioni minime deve essere ammesso per legge e compatibile con le importanti esigenze della pianificazione del territorio³¹. Queste esigenze sono chiamate in causa soprattutto laddove per l'area di uscita con qualsiasi tempo vengono impiegate superfici per l'avvicendamento delle colture. In questi casi occorre trovare il giusto equilibrio tra gli interessi propri della protezione delle superfici coltivate e quelli relativi al bene degli animali, senza dimenticare le esigenze connesse alla protezione della natura e del paesaggio.

Capoverso 4

Nel capoverso 4 sono disciplinate le condizioni a cui possono essere ammessi spiazzi per l'utilizzazione dei cavalli secondo l'articolo 16a^{bis} capoverso 2 LPT. L'esempio tipico di uno spiazzo del genere è il maneggio. Altri esempi sono i tondini, i rettangoli di dressage e le giostre.

²⁸ Le giostre meccaniche o manuali sono impianti impiegati per fare in modo che i cavalli si muovano in modo controllato all'interno di un'area definita.

²⁹ Le superfici minime misurano dai 12 ai 36 m² per cavallo a seconda dell'altezza al garrese e dell'accessibilità dello spiazzo (cfr. all. 1, tabella 7, n. 3 OPAn).

³⁰ Allegato 10 dell'opuscolo, scaricabile all'indirizzo: www.bvet.admin.ch > Documentazione > Pubblicazioni > Opuscoli Animali da reddito.

³¹ Cfr. art. 24e cpv. 2, 2° periodo LPT, da applicarsi alla luce di una regolamentazione coerente anche per la tenuta di cavalli conforme alla destinazione della zona.

Soltanto le aziende agricole secondo la LDFR possono disporre di spiazzi per l'utilizzazione di cavalli. Le aziende in cui vengono tenuti dei cavalli e che non raggiungono il limite per essere riconosciute come aziende agricole secondo il capoverso 1 hanno la possibilità di raggrupparsi per costituire una comunità aziendale riconosciuta o una comunità aziendale settoriale per la tenuta dei cavalli. Se la comunità raggiunge un'unità standard di manodopera pari ad almeno quella riscontrabile nelle aziende agricole secondo l'articolo 5 o 7 LDFR e se le condizioni di cui all'articolo 35 OPT sono soddisfatte, è ammessa la possibilità di costruire uno spiazzo comune per l'utilizzazione di cavalli (cfr. commento al cpv. 2).

Conformemente alla lettera a, gli spiazzi in questione devono servire esclusivamente all'utilizzazione dei cavalli tenuti nell'azienda, inclusi i cavalli ospiti. Qualsiasi altro scopo commerciale (p. es. noleggio di spiazzi per cavalli estranei all'azienda, offerta di corsi di equitazione o ippoterapia) va valutato nel quadro e secondo le condizioni dell'articolo 24b LPT (aziende accessorie non agricole) (rapporto CAPTE N, n. 3.1, «Cpv. 2» [FF 2012 5875, pag. 5881]).

Secondo la lettera b, due o più aziende in cui vengono tenuti cavalli possono impiegare in comune spiazzi per l'utilizzazione di cavalli. In un'ottica di pianificazione del territorio, questa collaborazione tra aziende è giustificata e anche auspicata in quanto funzionale a un'utilizzazione parsimoniosa del suolo.

Nella lettera c viene stabilito che gli spiazzi per i cavalli devono misurare al massimo 800 m²; la superficie delle giostre per cavalli, qualora presenti, non è computata nella superficie globale. La massima superficie ammessa può essere ripartita su più spiazzi (cfr. rapporto CAPTE N, n. 3.1, «Cpv. 2» [FF 2012 5875, pag. 5882]).

Nella lettera d sono concretizzati il principio di un'utilizzazione parsimoniosa del suolo e quello della concentrazione: conformemente a tali principi, gli edifici e gli impianti aziendali devono essere raggruppati nel modo più compatto possibile all'interno di una stessa area.

Nella lettera e si esplicita che gli spiazzi non possono avere né tettoie né pareti. Sono ammesse sponde idonee. Nel caso delle giostre è anche ammessa una tettoia per coprire la pista.

Conformemente alla lettera f, gli spiazzi possono essere muniti di un adeguato impianto di illuminazione. Non sono invece necessarie, né tantomeno ammesse, vere e proprie luci di inondazione³². L'illuminazione dovrebbe infatti consentire di lavorare in sicurezza con i cavalli in una situazione di penombra.

Come indicato nella lettera g, non sono ammessi impianti di amplificazione sonora.

Secondo la lettera h, gli spiazzi per l'utilizzazione dei cavalli (al pari delle aree d'uscita con qualsiasi tempo) devono poter essere rimossi senza grande dispendio. Considerate le dimensioni di questi spiazzi, occorre procedere in modo da proteggere il più possibile il terreno, nel rispetto dei principi di un utilizzo parsimonioso del suolo e della protezione delle superfici coltivate.

Capoverso 5

Nel rapporto CAPTE N (n. 3.1, «Cpv. 1» [FF 2012 5875, pag. 5881]) si fa riferimento al rischio che persone estranee all'agricoltura costruiscano edifici abitativi e viene pertanto sottolineato che la tenuta di cavalli non deve indurre alla costruzione di nuovi spazi abitativi in zona agricola. Questo è quanto viene ora precisato nel capoverso 5 dell'articolo 34b AP OPT. Se la tenuta di cavalli in programma

³² Indicazioni utili al riguardo si trovano nella norma SIA 491 «Prevenzione delle emissioni di luce esterne inutili».

presuppone una vigilanza costante degli animali in loco, gli spazi abitativi necessari a tal fine devono quindi già essere presenti.

Capoverso 6

Alla tenuta dei cavalli si applicano anche le condizioni generali per la concessione di un'autorizzazione definite nell'articolo 34 OPT, in particolare quelle di cui al capoverso 4 (necessità dell'edificio o dell'impianto per l'utilizzazione in questione, nessun interesse preponderante opposto all'edificio o all'impianto, esistenza dell'impresa prevedibile a lungo termine). Gli edifici e gli impianti destinati alla tenuta di cavalli a scopo di hobby non sono considerati conformi alla destinazione della zona agricola (art. 34 cpv. 5 OPT).

Conformemente alle regole sul concorso di norme, le disposizioni *speciali* contenute negli articoli 16a^{bis} LPT e 34b OPT hanno priorità rispetto alle disposizioni *generali*. Ciò vale per esempio per gli *edifici abitativi*. L'articolo 34b capoverso 6 OPT rappresenta una norma speciale avente priorità rispetto alla disposizione generale di cui all'articolo 34 capoverso 3 OPT. Lo stesso vale per le disposizioni concernenti la *tenuta di animali non dipendente dal suolo*. Nell'articolo 16a^{bis} capoverso 1 LPT il legislatore prevede espressamente che l'azienda debba disporre di una base foraggera prevalentemente propria e di pascoli per la tenuta di cavalli. Le disposizioni concernenti l'ampliamento interno (art. 16a cpv. 2 LPT e art. 36 OPT) e quelle sulle zone agricole speciali (art. 16a cpv. 3 LPT) non sono pertanto applicabili alla tenuta di cavalli.

Articolo 42b OPT

In generale

La revisione parziale del 22 marzo 2013 della legge sulla pianificazione del territorio prevede diverse modifiche concernenti la tenuta di animali a scopo di hobby: tali modifiche riguardano non solo i cavalli, ma in generale anche altri animali tenuti allo stesso scopo. Per motivi di chiarezza, le disposizioni in materia sono state estrapolate dall'articolo 24d LPT e riunite in un articolo a sé stante (art. 24e LPT). Il commento concernente questo articolo è riportato nel rapporto della CAPTE N (FF 2012 5875, pag. 5883 segg.).

La rubrica dell'articolo in esame è stata confermata a quella dell'articolo 24e LPT.

I capoversi 1 e 2 dell'articolo 42b, che contengono le disposizioni d'esecuzione relative al secondo periodo dell'articolo 24e capoverso 6 LPT, sono mantenuti invariati.

Capoverso 3

Gli animali devono essere accuditi dagli abitanti degli edifici abitativi situati nelle vicinanze: sono ammessi soltanto tanti animali quanti gli abitanti sono in grado di accudire personalmente, ovvero senza l'aiuto di terzi, il che implica automaticamente che il numero di tali animali non può che essere limitato.

Capoverso 4

Conformemente all'articolo 24e capoverso 1 LPT, i provvedimenti edilizi adottati *all'interno degli edifici* devono garantire una *tenuta rispettosa degli animali*. Il capoverso 4 riprende quanto sancito nell'attuale articolo 42c OPT, il quale può pertanto essere abrogato.

Esigenze supplementari rispetto a quelle minime definite dalla legislazione sulla protezione degli animali per una tenuta rispettosa degli animali si ritrovano soprattutto negli articoli 72–76 e nell'allegato 6

dell'ordinanza sui pagamenti diretti³³ e riguardano per esempio l'illuminazione, l'altezza del soffitto e il pavimento delle stalle.

Al fine di tenere maggiormente conto di casi particolari, invece che di «tenuta *particolarmente* rispettosa degli animali» si parlerà semplicemente di «tenuta rispettosa degli animali», il che, concretamente, si riferisce alla *stabulazione in gruppo*³⁴ dei cavalli adulti che, ora, non è più obbligatoria (cpv. 4, 3° periodo; per maggiori dettagli cfr. rapporto CAPTE N, n. 3.3, «Cpv. 1», 2° trattino [FF 2012 5875, pag. 5883 segg.]).

Capoverso 5

Il capoverso 5 precisa la nozione di «impianti esterni» ai sensi dell'articolo 24e LPT: per impianti esterni si intendono gli impianti, privi di tettoie e di pareti, necessari a un'adeguata tenuta degli animali. Quali impianti esterni vadano considerati come *necessari a un'adeguata tenuta degli animali* si deduce dai criteri definiti nella legislazione sulla protezione degli animali. Nel capoverso 5 vengono menzionati le aree di uscita con qualsiasi tempo, i depositi di letame³⁵ e i recinti.

La lettera a specifica che non sono ammessi gli impianti destinati esclusivamente ad attività svolte con gli animali a scopo di hobby (quali maneggi o aree di esercitazioni per cani).

È tuttavia possibile utilizzare un impianto esterno (p. es. un'area di uscita con qualsiasi tempo) per svolgere attività con gli animali a scopo di hobby, se l'impianto si presta a tale scopo, se la sua funzione principale non è pregiudicata e se tale utilizzazione non implica alcuna modifica edilizia né comporta nuove ripercussioni sul territorio e sull'ambiente (cfr. art. 24e cpv. 3 LPT e il relativo commento nel rapporto della CAPTE N, n. 3.3 [FF 2012 5875, pag. 5885]).

Conformemente alla lettera b, le pensiline in mezzo al pascolo non sono considerate impianti esterni (cfr. messaggio del 2 dicembre 2005, FF 2005 6303, pag. 6321), ma, se del caso, la loro ubicazione può essere vincolata ai sensi dell'articolo 24 LPT.

Capoverso 6

Le aree di uscita con qualsiasi tempo (cfr. art. 34b cpv. 3 OPT) fanno parte degli impianti esterni necessari per un'adeguata tenuta degli animali. Il capoverso 6 ne specifica meglio le caratteristiche.

Nella misura del possibile, queste aree devono essere adiacenti alla scuderia, in modo da permettere agli animali di muoversi liberamente tra quest'ultima e l'area di uscita. Si intende così dare la priorità al benessere dell'animale e, nel contempo, evitare che tali aree vengano usate per altri scopi (p. es. come maneggi). Una separazione tra area di uscita e box è ammessa soltanto nel caso in cui non sia assolutamente possibile realizzare un collegamento diretto tra i due (p. es. a causa della forte pendenza del terreno). La superficie autorizzata è calcolata secondo l'articolo 34b capoverso 3 lettera b.

Per quanto riguarda la tenuta di animali a scopo di hobby, è inoltre applicabile l'articolo 24e capoverso 5 LPT, secondo il quale le autorizzazioni possono essere rilasciate soltanto se sono adempiute le condizioni di cui all'articolo 24d capoverso 3 LPT. Conformemente a quest'ultima disposizione, l'*aspetto esterno* dell'edificio o dell'impianto di cui si intende cambiare la destinazione deve restare

³³ Ordinanza del 23 ottobre 2013 concernente i pagamenti diretti all'agricoltura (Ordinanza sui pagamenti diretti, OPD; RS **910.13**).

³⁴ La stabulazione in gruppo non va confusa con l'esigenza secondo cui i cavalli devono avere un contatto visivo, acustico e olfattivo con un altro cavallo (art. 59 cpv. 3 OPAn), esigenza che può essere soddisfatta collocando i box dei cavalli l'uno accanto all'altro.

³⁵ I depositi di letame possono essere circondati da pareti conformemente a quanto prescritto dalla legislazione sulla protezione delle acque.

sostanzialmente immutato. Una grande area di uscita con qualsiasi tempo può modificare tale aspetto in modo anche consistente, per esempio nel caso di edifici che originariamente non erano stati concepiti come scuderie. Di questo aspetto occorre tenere debitamente conto.

Capoverso 7

Conformemente a questa disposizione, l'autorizzazione viene meno se non sono più adempiute le condizioni a cui è stata rilasciata, situazione che l'autorità competente conferma mediante decisione³⁶. Le condizioni in questione non sono più adempiute se gli animali non sono più tenuti a scopo di hobby oppure se non sono più accuditi dagli abitanti degli edifici situati nelle vicinanze, bensì da terzi. Allo stesso modo, l'autorizzazione diventa caduca se la tenuta degli animali assume contorni tali da non poter più essere assimilata a un hobby, ovvero se invece di essere fatta per passione e prestarsi all'esercizio di attività ricreative, persegue uno scopo di lucro.

Articolo 42c OPT

Essendo ripreso nell'articolo 42b capoverso 4 (vd. sopra), l'articolo 42 può essere abrogato.

Articolo 46 OPT

In generale

L'articolo 111 capoverso 2 della legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (LTF; RS 173.110; entrata in vigore il 1° gennaio 2007) ha conferito alle autorità federali che hanno diritto di ricorrere al Tribunale federale la facoltà di avvalersi dei rimedi giuridici previsti dal diritto cantonale e, in quanto ne facciano richiesta, di partecipare ai procedimenti dinanzi alle autorità cantonali inferiori. Questa disposizione non risolve tuttavia il problema dell'accesso delle autorità federali alle informazioni necessarie. L'idea di disciplinare in un'unica ordinanza quali decisioni delle istanze inferiori siano da notificare a quali autorità federali è stata scartata a favore di una regolamentazione della materia nelle varie ordinanze specifiche. Per quanto riguarda la legislazione sulla pianificazione del territorio, la questione è disciplinata dunque in questo articolo di ordinanza.

La notifica delle decisioni cantonali *di ultima istanza* è disciplinata nell'ordinanza dell'8 novembre 2006 concernente la notifica delle decisioni cantonali di ultima istanza in materia di diritto pubblico (RS 173.110.47). Poiché le decisioni interessate dall'ordinanza in questione, provenienti dal tribunale cantonale di ultima istanza (e aventi pertanto un peso maggiore per la giurisprudenza), sono numericamente più contenute, la quota di decisioni da notificare all'ARE è decisamente più elevata.

La disposizione di cui al capoverso 1 va letta anche alla luce della revisione della LPT del 15 giugno 2012: l'obbligo di notificare determinate decisioni all'ARE dovrebbe facilitare un'esecuzione più sistematica che in passato delle disposizioni federali concernenti le dimensioni delle zone edificabili.

Ciononostante, tale *obbligo* non è ancora una garanzia che i Cantoni lo rispettino: d'altro canto, il termine di ricorso per l'ARE inizia a decorrere soltanto una volta che è stata notificata la decisione litigiosa.

Capoverso 1

Della notifica delle decisioni all'ARE (cfr. art. 8 OPT) deve occuparsi il Cantone, il quale approva i piani d'utilizzazione (direttamente o mediante atto costitutivo; cfr. art. 26 LPT). Oggetto dell'obbligo di notifica è, da un lato, l'atto di approvazione secondo l'articolo 26 LPT e, dall'altro (nel caso in cui

³⁶ Cfr. la disposizione dal tenore in relazione con le aziende accessorie non agricole (art. 40 cpv. 5 OPT).

l'approvazione o non approvazione del piano d'utilizzazione sia stata impugnata), la decisione di ricorso dell'istanza inferiore. L'ARE non è tenuto a partecipare alla procedura prima che il Cantone abbia approvato i piani o che sia stata presentata una decisione di ricorso dell'istanza inferiore. Nei Cantoni in cui la procedura di ricorso delle parti interessate precede l'approvazione da parte dei Cantoni il diritto cantonale deve garantire che l'ARE possa ancora intervenire in questa fase. La notifica delle decisioni cantonali di ultima istanza da parte dei tribunali amministrativi, invece, è retta dall'ordinanza dell'8 novembre 2006 concernente la notifica delle decisioni cantonali di ultima istanza in materia di diritto pubblico (RS 173.110.47).

Lettera a

Le disposizioni transitorie dell'articolo 38a LPT sono un elemento essenziale della revisione in quanto offrono una maggiore garanzia che il diritto materiale venga effettivamente applicato. Esse intervengono tuttavia soltanto nella misura in cui debbano essere sanzionate potenziali violazioni. Le condizioni della loro applicazione sono previste alla lettera a.

Il numero di decisioni da notificare dovrebbe rimanere contenuto. I requisiti concernenti gli azzonamenti approvati durante il periodo transitorio di cui all'articolo 38a capoverso 2 LPT (art. 52a cpv. 2 OPT) sono infatti molto severi (cfr. commenti al riguardo a pag. 29). In caso di blocco totale delle delimitazioni di nuove zone edificabili, così come previsto all'articolo 38a capoversi 3 e 5 LPT, non dovrebbe in realtà più essere approvato alcun azzonamento. Se, tuttavia, un'autorità preposta all'applicazione del diritto decide – p. es. per colmare una lacuna normativa – di concedere un'eccezione a tale divieto generale, la decisione adottata dovrebbe almeno non passare in giudicato se l'ARE non ha potuto esprimere il proprio parere nel quadro di una procedura di ricorso.

Lettera b

La lettera b si riferisce unicamente ai casi in cui sussiste già un obbligo di comunicazione ai sensi del diritto vigente (art. 46 OPT). Tale obbligo viene pertanto mantenuto.

Capoverso 2

Le categorie dei casi in cui tutti i Cantoni devono notificare tutte le decisioni all'ARE (cpv. 1) sono state ridotte al minimo. In virtù del capoverso 2, infatti, l'ARE ha la facoltà di richiedere a un Cantone di notificargli le decisioni concernenti aspetti specifici, soprattutto qualora non sia possibile chiarire in altro modo le divergenze che emergono tra l'esecuzione cantonale di determinate disposizioni e quanto stabilito dal diritto federale. Questa soluzione consente quindi di contenere il più possibile l'onere a carico di Cantoni, Comuni e Confederazione.

Articolo 47 capoverso 2 OPT

Nell'articolo 47 capoverso 2 OPT sono precisati, in un elenco non esaustivo, i requisiti che deve soddisfare il rapporto esplicativo destinato all'autorità cantonale preposta all'autorizzazione. Il rapporto deve precisare le riserve di utilizzazione presenti nelle zone edificabili esistenti e le misure che vanno adottate – nonché i tempi entro cui adottarle – per poter sfruttare tali riserve (in caso di zone edificabili già ampiamente edificate) oppure per poterle edificare in modo conforme alla destinazione della zona e alla densificazione pianificata (in caso di zone edificabili su cui non è ancora stato costruito).

Come specificato nel titolo della disposizione, le informazioni concernenti i piani di utilizzazione sono rivolte innanzitutto alle autorità cantonali preposte all'approvazione di tali piani; queste ultime se ne avvalgono infatti come base di riferimento nel processo decisionale. Queste stesse informazioni devono tuttavia essere accessibili a tutte le parti coinvolte nella procedura di approvazione, a tutela non

solo del diritto di essere sentito, ma anche del diritto che l'articolo 4 LPT accorda alla popolazione di partecipare al processo pianificatorio; una simile partecipazione non può concretizzarsi se nella documentazione pertinente non sono affrontati gli aspetti riportati nell'articolo 47 OPT. Le informazioni, infine, devono essere di pubblico dominio, come previsto nell'articolo 4 capoverso 3 LPT, per poter garantire la corretta comprensione dei piani di utilizzazione che sono stati decisi.

Articolo 52a OPT

In generale

Nella LPT il legislatore ha definito disposizioni transitorie molto severe nella consapevolezza che questo sarebbe stato l'unico modo per convincere il comitato che ha promosso l'iniziativa sul paesaggio a ritirarla. Nell'ordinanza si deve tenere conto di questo aspetto, il che significa assicurarsi, senza dover imporre un rigore eccessivo, che le disposizioni transitorie possano espletare la loro funzione.

Capoverso 1

Si pone la questione delle ripercussioni dell'articolo 38a capoverso 2 LPT sugli azzonamenti se, all'entrata in vigore della revisione del 1° maggio 2014, l'autorità cantonale preposta ha già approvato gli azzonamenti effettuati, sempreché non sia pendente un ricorso contro la decisione di approvazione. Un tale azzonamento sottostà ai presupposti di cui all'articolo 38a capoverso 2 LPT e di conseguenza all'articolo 52a capoverso 2 OPT solo se la decisione di approvazione deve essere corretta completamente o parzialmente oppure se la procedura, per diverse ragioni, è stata rinviata all'autorità di approvazione per una nuova decisione. In caso di ricorso inoltrato in modo temerario, ben difficilmente vi sarà un riesame o una correzione materiale parziale. Siccome un ricorso temerario non merita nessuna tutela giurisdizionale, il caso è stato disciplinato espressamente. Se, in un Cantone, è in corso una procedura di ricorso avviata prima dell'approvazione del piano d'utilizzazione secondo l'articolo 26 LPT, l'approvazione sarà concessa soltanto se sono soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 52a capoverso 2 OPT, anche se, al momento dell'entrata in vigore della revisione, la procedura di ricorso non si è ancora conclusa.

Capoverso 2

Il periodo transitorio di cui all'articolo 38a capoverso 2 LPT inizia con l'entrata in vigore della revisione della LPT, ossia il 1° maggio 2014, e termina con l'approvazione dell'adattamento del piano direttore cantonale da parte del Consiglio federale. Per evitare qualsiasi confusione, in concomitanza con tale approvazione occorrerà precisare che l'articolo 38a capoverso 2 LPT non è più applicabile nel Cantone in questione.

Mentre l'articolo 38a capoverso 2 LPT disciplina il divieto di *aumentare la superficie complessiva delle zone edificabili delimitate con decisione passata in giudicato*, il capoverso 2 dell'articolo 52a OPT prevede le condizioni a cui *possono essere approvati* azzonamenti durante il periodo transitorio, questo tenendo conto del fatto che l'approvazione di cui all'articolo 26 LPT rappresenta l'atto giuridico con cui viene aumentata la superficie delle zone edificabili delimitate con decisione passata in giudicato.

Per fare in modo che le disposizioni transitorie possano essere applicate, i Cantoni dovranno documentare la situazione delle loro zone edificabili così come si presenterà all'entrata in vigore della revisione della LPT (1° maggio 2014). La prova che la superficie delle zone edificabili delimitate con decisione passata in giudicato non sarà aumentata può essere fornita producendo dati relativi (numero di ettari di superficie dezonata e azzonata) o assoluti (dimensioni complessive delle zone edificabili all'entrata in vigore della revisione della LPT, il 1° maggio 2014, e a date di riferimento successive).

Per quanto riguarda la definizione di azzonamento, fanno stato le utilizzazioni di base di cui al numero 7.3.2 del Modello di geodati minimi «Nutzungsplanung» (piani d'utilizzazione) del 12 dicembre 2011³⁷: si è sempre in presenza di un azzonamento quando una superficie viene attribuita ex novo a una zona la cui utilizzazione di base è «zona edificabile» (Code_HN 11 – 19).

I progetti della Confederazione approvati da un'autorità federale nel quadro della procedura di approvazione dei piani non devono necessariamente prescindere dalla delimitazione di una zona specifica secondo il diritto comunale o cantonale. Le disposizioni transitorie dell'articolo 38a capoversi 2 e 3 LPT e dell'articolo 52a capoverso 2 non dovrebbero quindi comportare ritardi significativi nell'attuazione di questi progetti. Questa situazione può tuttavia cambiare se determinati edifici o impianti, pur rivestendo un interesse per la Confederazione, dovessero soddisfare le condizioni stabilite nel quadro della procedura comunale e cantonale. D'altro canto, queste interdipendenze procedurali non sono una novità. Il fatto che non sia stata prevista una procedura a livello federale significa infatti che si è tenuto conto di queste interdipendenze. Se questa soluzione sia tuttora adeguata può essere verificato, all'occorrenza, in relazione ai singoli ambiti settoriali.

Lettera a

Nella lettera a viene confermato il fatto che, di regola, la compensazione richiesta ai sensi dell'articolo 38a capoverso 2 LPT deve avvenire, al più tardi, in concomitanza con il nuovo azzonamento. Se viene promosso un ricorso contro il dezonamento, anche il nuovo azzonamento diventerà oggetto della controversia, dato che quest'ultimo non può sussistere senza il primo.

Lettere b e c

Dal dibattito politico svoltosi prima della votazione in Parlamento è emerso che all'approvazione di un dezonamento compensatorio al più tardi in sede di azzonamento (così come vuole la lettera a) si frappongono notevoli ostacoli di ordine pratico. Più appropriato sarebbe se la compensazione potesse essere effettuata all'interno dello stesso Comune oppure se azzonamento e dezonamento venissero definiti nel quadro di un piano di utilizzazione cantonale. In molti Cantoni, tuttavia, i piani di utilizzazione devono superare barriere molto alte e il lasso di tempo stabilito dall'articolo 38a capoverso 2 LPT e dall'articolo 52a capoverso 2 OPT non è sufficiente per apportare i necessari correttivi alle basi legali cantonali. Uno degli obiettivi che ci si è prefissati è stato pertanto quello di non vietare del tutto, in questo lasso di tempo, gli azzonamenti urgenti e, secondo il Cantone, importanti. Come annunciato in vista della votazione popolare del 3 marzo 2013, si è quindi deciso di prevedere un'eccezione sia per le zone destinate a utilizzazioni pubbliche nelle quali il Cantone pianifica la realizzazione di infrastrutture molto importanti e urgenti (lett. b) sia nel caso in cui sia necessario delimitare altre zone d'importanza cantonale che si rivelano urgentemente necessarie (lett. c).

Per «zone destinate a utilizzazioni pubbliche nelle quali il Cantone pianifica la realizzazione di infrastrutture molto importanti e urgenti» si intendono le zone in cui non sono effettuati procrastinamenti, per esempio nel caso in cui debba essere delimitata una zona destinata alla costruzione di un ospedale cantonale urgentemente necessario. Tenendo presente che simili casi costituiscono una vera e propria eccezione, si può dunque rinunciare a una compensazione, dato che neppure il semplice ritardo dovuto alle operazioni per cautelare la zona da dezonare a titolo di compensazione sarebbe in questo caso tollerabile.

Altre zone d'importanza cantonale sono, per esempio i poli di sviluppo che, conformemente al piano direttore approvato dal Consiglio federale, sono appunto di rilievo per il Cantone. Ai sensi dell'articolo 38a capoverso 2 LPT, gli azzonamenti di questo tipo non possono essere effettuati senza essere compensati, ma, nei casi urgenti, dovrebbe essere sufficiente definire le superfici destinate ai dezo-

³⁷ Disponibile in francese e tedesco; cfr. nota a piè di pagina n. 2, pag. 4).

namenti compensatori corrispondenti e cautelarle in sede di pianificazione del territorio. Per farlo, si può in particolare creare una zona di pianificazione e impedire così che vengano rilasciate autorizzazioni che potrebbero ostacolare un dezonamento a posteriori³⁸. Il piano direttore è uno strumento idoneo per poter conferire i compiti necessari a implementare in modo conseguente la procedura di dezonamento compensatorio nei casi di cui alla lettera c. Poiché, nella fase transitoria disciplinata nell'avamprogetto, l'adattamento del piano direttore sarà ancora in corso di preparazione, non ci si aspetta – diversamente da quanto prevede l'articolo 30b OPT – che tali compiti siano già stati inclusi nel piano. Il Cantone dovrà però assicurarsi che figurino nel piano direttore adattato e, in sede di approvazione, la Confederazione dovrà verificare che questo sia effettivamente stato fatto.

La disposizione di cui alla lettera c può trovare applicazione anche nei Cantoni in cui, in conformità con l'articolo 15 LPT, è possibile effettuare azionamenti anche senza prevedere un dezonamento compensatorio. Poiché, tuttavia, ciò può essere appurato solo dopo che il Consiglio federale ha approvato il piano direttore cantonale, occorre in ogni caso cautelare la superficie da dezonare. D'altro canto, non sarebbe logico ostinarsi a voler effettuare un dezonamento se, nell'area in questione, il Cantone ha già deciso di delimitare una zona edificabile di cui è attestata l'ammissibilità secondo il piano direttore approvato dal Consiglio federale. È appunto quanto viene sancito nell'ultima frase: «l'obbligo di dezonamento decade se, secondo il piano direttore, non è necessario adempiervi»; quest'ultima si riferisce, come detto, soltanto al dezonamento in quanto tale, e non alle misure di pianificazione volte a cautelare la superficie da dezonare, le quali vanno adottate in una fase anteriore.

Capoverso 3

Le zone di pianificazione secondo l'articolo 27 LPT saranno uno strumento importante per cautelare, ove necessario, le superfici che potrebbero essere impiegate per dezonamenti futuri. Considerato che, durante il periodo transitorio e fino all'approvazione del piano direttore cantonale, i Cantoni dovranno poter agire in fretta, la delega totale della competenza di stabilire tali zone a enti territoriali di rango inferiore (nell'ordinanza definiti «Comuni» per motivi di semplificazione) li ostacolerebbe nello svolgimento del loro compito. Trascorso il periodo transitorio, si può presumere che il Cantone avrà abbastanza tempo per adeguare, ove necessario, la ripartizione delle competenze nella propria legislazione. Durante questo periodo, tuttavia, ciò non è fattibile per una mera questione di tempo. Per questa ragione, il capoverso 3 prevede che, nei Cantoni che hanno delegato completamente ai Comuni la competenza di stabilire le zone di pianificazione (art. 27 LPT), tale competenza spetti anche al governo cantonale fino all'approvazione dell'adattamento del piano direttore secondo l'articolo 38a capoverso 2 LPT. La competenza di stabilire zone di pianificazione contempla anche quella di prorogarne la durata di validità.

Capoverso 4

Poiché la competenza accordata al governo cantonale secondo il capoverso 3 decade nel momento in cui il Consiglio federale approva l'adattamento del piano direttore, è lecito chiedersi quali siano le ripercussioni per le zone di pianificazione già delimitate. Se dovessero estinguersi in virtù della legge, non potrebbero più esplicitare l'effetto auspicato. Per questa ragione, il capoverso 4 prevede che la competenza in materia di soppressione o proroga delle zone di pianificazione stabilite secondo il capoverso 3 continui a spettare al governo cantonale anche dopo che l'adattamento del piano direttore è stato approvato.

Conformemente all'articolo 27 capoverso 2 LPT, le zone di pianificazione possono essere stabilite per cinque anni al massimo, ma il diritto cantonale può prevedere una proroga. Finché il diritto cantonale non sarà adeguato per contemplare le possibilità di prorogare le zone di pianificazione in attuazione

³⁸ Cfr. commento all'art. 5a cpv. 3 lett. c OPT (pag. 8).

della revisione della LPT, anche questa competenza deve essere sancita nelle disposizioni transitorie. È quanto figura nel capoverso 4 con il riferimento alla possibilità di proroga.

Secondo il capoverso 3, determinate zone di pianificazione restano pertanto in vigore fino a quando il governo cantonale abbia deciso altrimenti oppure fino a che la loro durata (non prorogata) sia scaduta.

Capoverso 5

Conformemente all'articolo 38a capoverso 5 LPT, scaduto il termine di cui al capoverso 4 dello stesso articolo, non è ammessa la delimitazione di nuove zone edificabili finché il Cantone interessato non dispone di un'adeguata compensazione secondo i requisiti dell'articolo 5. Il Consiglio federale designa tali Cantoni dopo averli sentiti.

L'articolo 52a capoverso 5 OPT precisa la modalità con cui il Consiglio federale espletterà il compito di cui sopra.

Capoverso 6

La disposizione transitoria in oggetto serve ad evitare che, poco dopo l'entrata in vigore della presente ordinanza e prima che vi sia il tempo materiale di designare i monumenti culturali nei piani direttori approvati dalla Confederazione secondo l'articolo 32b lettera f OPT, vengano costruiti impianti solari esenti da autorizzazione sui monumenti culturali di importanza cantonale non annoverati nell'elenco di cui all'articolo 32b lettere a–e OPT. Il capoverso 6 conferisce quindi al governo cantonale la competenza di stabilire mediante decisione semplice (ossia senza carattere *normativo*) l'elenco dei monumenti culturali di importanza cantonale. Per ragioni legate alla certezza del diritto, questa decisione deve tuttavia essere pubblicata nella forma appropriata; se nella decisione si rinvia ad inventari, anche questi ultimi dovranno essere accessibili pubblicamente.

Appare opportuno limitare l'effetto di questa misura a cinque anni dalla data di entrata in vigore della revisione.

I Cantoni dispongono già, di norma, di inventari cantonali a cui poter rinviare qualora il governo cantonale adotti una decisione semplice secondo il diritto transitorio.

Articolo 27 capoverso 2 lettera f OPN

L'articolo 46 OPT in vigore prevede che i Cantoni siano tenuti a comunicare tempestivamente all'ARE la modifica dei piani di utilizzazione nel caso in cui siano pregiudicati paesaggi, biotopi o siti d'importanza nazionale. Poiché una tale comunicazione è funzionale all'attuazione della legislazione sulla protezione della natura e del paesaggio, che è di competenza dell'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM), in futuro sarà a quest'ultimo che dovrà essere indirizzata. Il nuovo articolo 46 OPT non prevede quindi più l'obbligo di comunicare tali modifiche all'ARE, mentre la disposizione di cui all'articolo 27 capoverso 2 dell'ordinanza del 16 gennaio 1991 sulla protezione della natura e del paesaggio (OPN; RS 451.1), che include già un elenco di decisioni da comunicare all'UFAM, è completata di conseguenza. All'elenco riportato nella lettera f di questa disposizione vengono quindi aggiunte le zone palustri di importanza nazionale; queste ultime sono disciplinate negli articoli 23a segg. della legge del 1° luglio 1966 sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN; RS 451) e non nell'articolo 5 LPN. Sebbene, dal punto di vista terminologico, siano già incluse nel concetto di «paesaggi di importanza nazionale», le zone palustri vengono ora menzionate esplicitamente per via della loro importanza.