



Revisione parziale dell'ordinanza sulla pianificazione del territorio

Rapporto esplicativo

ottobre 2012



I. Parte generale

1. Premesse

a. Trasporto di energia termica dalle aziende agricole alle zone edificabili (art. 34a)

Secondo la vigente legge del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (LPT; RS 700), gli edifici e gli impianti necessari alla produzione di energia a partire dalla biomassa sono ammessi in una zona agricola in quanto conformi alla zona se soddisfano determinate condizioni (art. 16a cpv. 1^{bis} LPT). Questa disposizione fu introdotta con la modifica di legge del 23 marzo 2007 soprattutto allo scopo di poter autorizzare l'uso, nelle aziende agricole, degli impianti per la produzione di biogas che, oltre al concime dell'azienda, impiegano una certa quantità di biomassa di origine non agricola.

Nel messaggio del Consiglio federale del 2 dicembre 2005¹ su una revisione parziale del diritto sulla pianificazione del territorio si legge:

«Lo sfruttamento più importante e più tradizionale della biomassa come vettore energetico è lo sfruttamento della legna da ardere. Secondo lo stato attuale delle conoscenze, in questo ambito non vi è necessità di legiferare: infatti gli impianti di questo genere situati nel perimetro di un'azienda agricola sono già oggi conformi alla zona se motivi seri e importanti giustificano la loro ubicazione in tale luogo. Questo è dovuto soprattutto al fatto che il legname richiede modifiche soltanto minime per essere disponibile come combustibile di alta qualità in forma facilmente utilizzabile. Ciononostante è giusto disciplinare formalmente nella legge tutte le forme di biomassa, incluso il legname. Se dovesse crearsi la necessità oggettiva di introdurre una normativa differenziata, ciò potrebbe essere realizzato anche in un secondo tempo a livello di ordinanza²».

Da quanto riportato qui sopra si deduce che lo scopo della revisione era quello di autorizzare la trasformazione dell'energia prodotta dalla biomassa in una forma di combustibile di alta qualità e facilmente utilizzabile³. Né il testo di legge, né i materiali di riferimento o i lavori legislativi preparatori offrono tuttavia una chiave interpretativa che consenta di considerare anche la conversione della biomassa in calore come un processo di produzione di energia a partire dalla biomassa ai sensi dell'articolo 16a capoverso 1^{bis} LPT.

Nel quadro della revisione parziale del 4 luglio 2007 dell'ordinanza del 28 giugno 2000 sulla pianificazione del territorio (OPT; RS 700.1) sono pertanto state introdotte, con l'articolo 34a OPT, delle disposizioni d'esecuzione dell'articolo 16a capoverso 1^{bis} LPT. Sulla falsa riga della genesi della disposizione di legge, la disposizione dell'ordinanza si riferiva innanzitutto agli impianti agricoli per la produzione di biogas. Per rispondere a una richiesta emersa dalla procedura di consultazione, all'articolo 34a capoverso 1 OPT è stata aggiunta la lettera c, che amplia l'interpretazione della disposizione di legge;

¹ FF 2005 6303, in particolare pag. 6316.

² In un'azienda agricola, i bacini in cui sono versati i substrati da trattare per la produzione di energia a partire dal legname sono evidentemente di dimensioni inferiori rispetto a quelli necessari per i substrati trattati in impianti per la produzione di biogas.

Sinora, il Consiglio federale non ha emanato una regolamentazione speciale per gli impianti per la produzione di energia a partire dal legname perché, nella prassi, non sono mai emersi problemi al riguardo e non è apparso opportuno emanare una normativa (restrittiva) giusto a titolo di prevenzione.

³ Nelle Spiegazioni dell'ARE relative alla revisione parziale del 4 luglio 2007 dell'ordinanza sulla pianificazione del territorio (scaricabili all'indirizzo: <http://www.are.admin.ch/themen/recht/00817/index.html?lang=it>) si legge: «Per produzione di energia ai sensi dell'articolo summenzionato [art. 16a cpv. 1^{bis} LPT] si intende un processo nel quale l'energia contenuta nella biomassa viene trasformata in modo tale da risultare meglio utilizzabile, trasportabile, immagazzinabile e/o più nobile (qui di seguito si parlerà semplicemente di «valorizzazione»)». Il termine «nobile» è stato specificato in una nota a piè di pagina, che recita: «Una forma di energia è considerata nobile in base al rapporto tra energia utilizzabile (exergia) ed energia totale (cfr. <http://it.wikipedia.org/wiki/Exergia>); l'elettricità è un esempio tipico di energia nobile».



questa nuova disposizione prevede che, in casi particolari, sia ammessa la costruzione di centrali di riscaldamento alimentate da biomassa. Per essere autorizzate, tali centrali devono trovarsi all'interno del nucleo dell'azienda agricola e il calore deve servire all'approvvigionamento degli edifici e degli impianti che, unitamente al nucleo dell'azienda, formano un gruppo di edifici (art. 34a cpv. 1 lett. c OPT). In conformità con il principio della concentrazione pianificatoria, questa condizione presuppone l'esistenza di uno stretto nesso territoriale tra la centrale di riscaldamento e gli edifici approvvigionati, situati all'interno della zona edificabile, il che comporta, di fatto, che l'efficienza di un simile impianto sia pari a quella che si avrebbe se l'impianto fosse collocato all'interno della zona edificabile.

Il 13 marzo 2008 il consigliere agli Stati Werner Luginbühl ha presentato una mozione nella quale si legge: «Il Consiglio federale è incaricato di adeguare, il più presto possibile, le disposizioni legali in vigore al fine di poter trasportare, anche su grandi distanze, verso le zone edificabili l'energia termica, prodotta in un'azienda agricola, in una rete di distribuzione di calore a distanza». La richiesta espressa nella mozione è stata giustificata adducendo che le espressioni «nucleo dell'azienda» e «gruppo di edifici» impiegate nell'articolo 34a capoverso 1 lettera c OPT sono molto restrittive. L'autore della mozione ritiene tale restrizione «inopportuna a scapito del settore agricolo, ostacolando pure la possibilità di produzione di energia decentralizzata e sensata sul piano ecologico al di fuori delle zone edificabili» e fa rilevare che «il calore recuperato dalla centrale termoelettrica a blocco può essere trasportato nelle zone edificabili».

Nel parere del 21 maggio 2008 relativo alla mozione citata, il Consiglio federale si è dichiarato disposto a cercare margini di manovra più ampi di quelli previsti nell'articolo 34a capoverso 1 lettera c OPT, al fine di allentare le disposizioni relative alle costruzioni al di fuori delle zone edificabili. Sottolineando l'importanza di rispettare i criteri di necessità e opportunità e il principio della separazione tra le zone edificabili e quelle non edificabili, il Collegio ha inoltre espresso l'intenzione di raggiungere l'obiettivo auspicato intervenendo a livello di ordinanza e ha proposto di accogliere la mozione. Quest'ultima, accolta il 12 giugno 2008 dal Consiglio degli Stati e il 28 aprile 2009 dal Consiglio nazionale, è pertanto stata trasmessa al Consiglio federale.

b. Adeguamento dell'ordinanza sulla pianificazione del territorio conformemente alla revisione parziale del 23 dicembre 2011 della legge sulla pianificazione del territorio (artt. 39–43a)

Il 23 dicembre 2011 le Camere federali hanno approvato una revisione parziale della LPT con la quale è stata attuata un'iniziativa cantonale presentata dal Cantone di San Gallo (08.314). Così facendo, hanno dato seguito alla richiesta, espressa da più Cantoni, di sottoporre alle stesse modifiche tutti gli edifici abitativi costruiti secondo il diritto anteriore⁴, indipendentemente dalla natura agricola o extra-agricola del loro scopo abitativo o della loro utilizzazione nel 1972⁵. Giudicandola urgente, il Parlamento ha realizzato la revisione in un progetto separato; nel quadro della seconda fase della revisione della LPT è tuttavia in corso un riesame integrale delle disposizioni relative alle costruzioni al di fuori delle zone edificabili. Consapevole del fatto che la revisione avrebbe fatto emergere alcuni problemi non risolvibili a livello di legge, il Parlamento ha incaricato il Consiglio federale di tracciare i confini necessari⁶. Ha inoltre sottolineato l'intenzione di procedere, nell'ambito della revisione globale, a

⁴ Conformemente all'articolo 41 capoverso 1 OPT, si considerano costruiti secondo il diritto anteriore gli edifici eretti o trasformati legalmente prima che il fondo in questione diventasse parte della zona non edificabile ai sensi del diritto federale.

⁵ La legge federale dell'8 ottobre 1971 contro l'inquinamento delle acque, entrata in vigore il 1° luglio 1972, introdusse nel diritto federale una separazione sistematica tra zona edificabile (ossia quella situata all'interno del progetto generale di canalizzazione) e zona non edificabile (ossia quella situata all'esterno del progetto generale di canalizzazione). Con l'entrata in vigore di questa legge le zone situate all'esterno del progetto generale di canalizzazione divennero parte della zona non edificabile ai sensi del diritto federale (cfr. nota a piè di pagina n. 4 e art. 41 cpv. 1).

⁶ Art. 24c cpv. 3, 2° periodo LPT; Rapporto del 22 agosto 2011 della Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale (FF 2011 6315, in particolare pag. 6321).



un'integrazione più omogenea, a livello di normativa nel suo complesso, delle disposizioni oggetto di adeguamenti. Il termine di referendum è scaduto inutilizzato il 13 aprile 2012.

2. Risultati della procedura di consultazione

Il 22 febbraio 2012 il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) di avviare una procedura di consultazione sulla revisione parziale dell'OPT presso i Cantoni, i partiti politici, le associazioni mantello dei Comuni, delle Città e delle regioni di montagna, le associazioni mantello dell'economia e le altre cerchie interessate, fissandone il termine al 1° giugno 2012. La documentazione è stata sottoposta per parere a tutti i Cantoni, compresa la Conferenza dei Governi cantonali, ai partiti rappresentati in seno al Parlamento (13), alle associazioni mantello nazionali di Comuni, Città e regioni di montagna (3), alle organizzazioni mantello dell'economia (8) e ad altre 40 organizzazioni interessate. Hanno espresso un parere tutti i Cantoni, quattro partiti, tre associazioni mantello delle Città e delle regioni di montagna e le organizzazioni mantello dell'economia. Sono inoltre giunti 38 pareri da altre organizzazioni interessate e da privati. Per i dettagli si rinvia al rapporto dell'agosto 2012 sui risultati della procedura di consultazione.

3. Consultazione delle Commissioni dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale (CAPTE-N) e del Consiglio degli Stati (CAPTE-S)

Consultata in merito al progetto di modifica durante la sua seduta del 26 giugno 2012, il 4 luglio 2012 la CAPTE-N ha trasmesso per lettera al capo del DATEC le proprie considerazioni e proposte di adeguamento concernenti gli articoli 34a, 39, 41, 42 e 43a.

La CAPTE-S, consultata durante la sua seduta del 13 agosto 2012, non ha formulato alcuna raccomandazione.

4. Punti essenziali della normativa proposta

a. Trasporto di energia termica dalle aziende agricole alle zone edificabili

La modifica dell'articolo 34a OPT è finalizzata a sostituire l'odierno criterio del «gruppo di edifici». Rispetto al progetto inviato in consultazione, tuttavia, è stata abbassata la soglia del requisito di efficienza energetica finalizzato a sostituire tale criterio. Si è cioè rinunciato ad adottare la soglia limite impiegata come riferimento per il finanziamento di impianti analoghi collocati all'interno delle zone edificabili. Per garantire la compatibilità con i principi legali applicabili alle costruzioni al di fuori delle zone edificabili, in questo articolo viene ora sancito che gli impianti necessari per la produzione di calore da biomassa legnosa e la distribuzione di detto calore devono essere installati in edifici esistenti che non sono più necessari a scopo agricolo e che sono collocati all'interno del nucleo dell'azienda agricola. Se tanto questa condizione quanto i criteri fissati in termini di efficienza energetica (meno rigorosi rispetto al progetto inviato in consultazione) sono soddisfatti, il centro dell'azienda agricola, con i rispettivi impianti per la produzione di calore, non dovrà più confinare direttamente con la zona edificabile da approvvigionare.

L'estrapolazione del vigente capoverso 1 lettera c in un nuovo capoverso 1^{bis} dovrebbe contribuire a eliminare i malintesi cui ha dato adito il diritto in vigore. Per ulteriori dettagli si rinvia al commento all'articolo 34a (cfr. pag. 5).

Il fatto che i nuovi criteri cui sono subordinati gli impianti per la produzione di calore a partire da biomassa legnosa e la distribuzione di detto calore non possano essere soddisfatti – per esempio perché mancano le apposite parti di edificio all'interno del nucleo dell'azienda agricola – non significa che agli agricoltori all'avanguardia non resti alcuna possibilità di reddito. Anche se la centrale si trova in una



zona edificabile, un agricoltore può infatti proporre di riprendere la pianificazione di un impianto nonché, nel quadro di contratti a lungo termine, la fornitura del legname e l'esercizio dell'impianto stesso. Non è pertanto indispensabile che la centrale di riscaldamento si trovi nell'azienda agricola.

b. Adeguamento dell'ordinanza sulla pianificazione del territorio conformemente alla revisione parziale del 23 dicembre 2011 della legge sulla pianificazione del territorio

La presente revisione è finalizzata, da un lato, a integrare nell'ordinanza le modifiche desunte direttamente dalla revisione della legge e, dall'altro, a sancire a livello giuridico le condizioni per il rilascio delle autorizzazioni previste nel nuovo articolo 24c capoverso 3, 2° periodo LPT e preannunciate dal Parlamento. I problemi di sistematica normativa che ne derivano diventano inoltre un pretesto per armonizzare, in una certa misura, le condizioni generali cui è subordinato il rilascio di autorizzazioni eccezionali al di fuori delle zone edificabili. I criteri disciplinati nel nuovo articolo 43a lettere a–d, sinora sanciti espressamente soltanto per le autorizzazioni secondo gli articoli 24d LPT e 39 OPT, vengono ora estesi anche alle autorizzazioni secondo gli articoli 24b, 24c e 37a LPT. Questi criteri prevedono il rilascio di un'autorizzazione se: l'edificio non è più necessario all'utilizzazione originaria oppure è mantenuto per tale scopo (art. 43a lett. a); non è necessario costruire edifici sostitutivi (lett. b); l'urbanizzazione esistente è sufficiente (lett. c); la coltivazione agricola dei terreni non è minacciata (lett. d). Essi servono per lo più ad assicurare la protezione dell'agricoltura prevista espressamente nell'articolo 24c capoverso 3, 2° periodo LPT.

Il nuovo articolo 42 capoverso 3 lettera c è stato concepito per scongiurare il timore che, come conseguenza della revisione di legge del 23 dicembre 2011, gli edifici agricoli abitati in origine solo temporaneamente possano perdere il loro carattere specifico ed essere trasformati in edifici abitati tutto l'anno, il che comporterebbe più vincoli per chi vi abita⁷. Poiché, per le autorità di esecuzione, è decisamente più semplice valutare delle modifiche edilizie piuttosto che un'estensione dell'utilizzazione (processo, questo, che avviene spesso lentamente e può assumere proporzioni consistenti nel corso degli anni), tali modifiche sono oggetto di particolare attenzione: qualora si traducono in un'utilizzazione sostanzialmente mutata dell'edificio e in una conseguente perdita della sua identità, le condizioni di autorizzazione secondo l'articolo 24c LPT non sono più soddisfatte.

II. Commento alle singole disposizioni

1. Articolo 34a capoverso 1^{bis}

Osservazioni generali e frase introduttiva

Le reti di distribuzione di calore a distanza, generate dal calore residuo prodotto con biomassa agricola da un impianto di cogenerazione, sono già contemplate nell'articolo 34a capoverso 1 lettere b e d dell'ordinanza in vigore. L'attuale lettera c riguarda in realtà la situazione eccezionale degli impianti in cui non si verifica alcuna valorizzazione dell'energia; tuttavia, i risultati della procedura di consultazione hanno confermato che (non da ultimo a causa della sistematica) questa disposizione può dar adito a fraintendimenti. Per migliorarne la chiarezza sotto il profilo della sistematica, la disposizione in oggetto è stata pertanto trasferita in un capoverso a sé stante (cpv. 1^{bis}).

In questo modo il campo d'applicazione viene limitato esplicitamente ai tipi di impianti a cui intende fare riferimento questa disposizione, ovvero a quelli che impiegano *biomassa legnosa* direttamente per produrre calore. La distribuzione tanto del calore generato negli impianti di cogenerazione quanto

⁷ Per maggiori dettagli, cfr. commento all'art. 42 cpv. 3 lett. c OPT (pag. 8).



del biogas prodotto all'interno di una zona edificabile è invece contemplata, com'è già il caso nel diritto vigente, nel capoverso 1.

La disposizione in oggetto (come del resto quella dell'attuale cpv. 1 lett. c) è stata concepita per le installazioni destinate ad approvvigionare gli edifici e gli impianti situati nella zona edificabile. Dato che gli edifici agricoli possono essere raccordati a un impianto ad elevata efficienza energetica anche in virtù degli articoli 16a LPT e 34 OPT, il nuovo capoverso 1^{bis} non introduce sostanzialmente nessun cambiamento in questo senso. Una situazione analoga si presenta per i casi più rari degli edifici di ubicazione vincolata, per i quali si potrebbe prevedere questo genere d'approvvigionamento. È invece più delicato stabilire in quale misura possano essere raccordati gli edifici esistenti che non sono né conformi alla destinazione della zona né di ubicazione vincolata: considerati i limiti imposti dall'articolo 43a lettera c, in questi casi il raccordo dovrebbe essere l'eccezione. L'edificio in questione, inoltre, dovrebbe già disporre di un impianto di riscaldamento a norma (nei casi di cui agli art. 24c, 24d cpv. 1 e 37a LPT) ovvero tale impianto dovrebbe essere previsto nel quadro della nuova destinazione autorizzabile (nei casi di cui agli art. 24b e 24d cpv. 2 LPT). Questo tipo di riscaldamento deve altresì essere il più vantaggioso sotto il profilo degli obiettivi e dei principi stabiliti nella LPT; va da sé che i criteri di cui all'articolo 34a capoversi 1^{bis} – 4 devono essere soddisfatti.

Per via della nuova sistemica, che, come anzidetto, prevede ora un nuovo capoverso a sé stante, le condotte di cui al capoverso 1 lettera d non sono più oggetto della medesima disposizione, ragione per cui nella frase introduttiva del capoverso 1^{bis} vengono menzionati esplicitamente gli impianti necessari alla distribuzione del calore.

La base legale fornita dall'articolo 16a capoverso 1^{bis} LPT si applica soltanto agli edifici e impianti necessari alla produzione di energia a partire *dalla biomassa*. Gli impianti a *combustibili fossili* continuano ad essere esclusi dal campo d'applicazione della disposizione. Se, per far fronte ai picchi di carico, occorre installare un sistema complementare, anch'esso dovrà essere alimentato a biomassa oppure collocato all'interno della zona edificabile.

Se è vero che, rispetto al progetto inviato in consultazione, il capoverso 1^{bis} non prevede più, quale presupposto per l'autorizzazione, requisiti molto elevati in termini di efficienza globale della rete o dell'impianto di riscaldamento, la lettera b consente comunque di garantire che le singole parti degli impianti debbano rispondere a standard di elevata efficienza energetica, ovvero standard superiori alla media del settore. A ciò si aggiunge che gli impianti il cui grado di efficienza è insufficiente a causa della violazione dell'articolo 34a capoverso 3 (tuttora valido) non possono essere autorizzati. La soglia limite dovrà tuttavia essere fissata al di sotto di quanto previsto dalle basi di pianificazione e dai valori di riferimento impiegati abitualmente per stabilire il finanziamento delle reti di riscaldamento collocate all'interno delle zone edificabili⁸.

Lettera a

Il contenuto di questa disposizione riprende ampiamente quello dell'articolo 43a lettera a, menzione parallela, questa, necessaria visto che i due articoli si trovano in sezioni diverse e l'articolo 43a non trova dunque applicazione nel contesto in esame. Le formulazioni riprese sono tuttavia adattate alla

⁸ Gli standard di riferimento per la pianificazione e la costruzione di impianti di riscaldamento a legna con o senza rete di distribuzione sono forniti dal sistema di gestione della qualità «Qualitätsmanagement Holzheizwerke®/Quality-Management Chauffages au bois®» (QM Holzheizwerke®, tra le pubblicazioni disponibili, si notino in particolare le linee guida sulla qualità e il manuale di pianificazione; www.qmholzheizwerke.ch). Alcuni Cantoni concedono sovvenzioni soltanto se questi standard sono rispettati. Anche secondo il modello d'incentivazione armonizzato dei Cantoni (ModIncArm 2007), il rispetto di questi standard, o comunque una pianificazione professionale dell'impianto sulla loro base, rientra tra le condizioni cui è subordinata la promozione degli impianti di riscaldamento a legna.



situazione speciale presentata nell'articolo 34a. Il senso della disposizione è quello di evitare che la fornitura di calore proveniente dall'azienda agricola e destinata alla zona edificabile possa comportare, in modo diretto o indiretto, un aumento del volume dell'edificio. Gli impianti cui fa riferimento la disposizione sono, in particolare, le caldaie con centrali di comando e i depositi necessari per i combustibili (p. es. eventuali sili per minuzzoli di legno). Per la loro stessa natura, sono invece escluse le condotte interrate nelle zone edificabili.

La lettera a non presuppone, inoltre, che gli edifici in cui sono installati tali impianti non siano più necessari a scopo agricolo nella loro interezza.

In pratica, ci si viene a trovare nella situazione seguente:

1. gli impianti (fatta eccezione per le condotte interrate) devono essere installati all'interno del volume dell'edificio esistente;
2. se, in un secondo tempo, viene presentata una domanda d'ampliamento di tale volume, la richiesta sarà trattata come se la parte supplementare dell'impianto predisposta per approvvigionare la zona edificabile non esistesse e, quindi, il volume corrispondente dell'edificio fosse ancora utilizzabile a scopo agricolo.

Lettera b

Per quanto riguarda i valori di riferimento menzionati alla lettera b, ci si può basare innanzitutto sul Modello di prescrizioni energetiche dei Cantoni (MoPEC) e, per dati più dettagliati, sulla norma svizzera SIA 565 384/1 «Riscaldamenti centrali» del 1991. Se i dispositivi in uso sono suddivisi secondo classi di efficienza, si dovrà optare per la classe più elevata.

2. Articolo 39 capoverso 3

Gran parte delle condizioni per il rilascio dell'autorizzazione secondo l'articolo 39 capoverso 3 OPT è ora disciplinata nell'articolo 43a. Nell'articolo 39 capoverso 3 resta unicamente la condizione secondo cui l'aspetto esterno e la struttura edilizia basilare devono restare sostanzialmente immutati. Questa, combinata con le disposizioni dell'articolo 43a, non comporta modifiche materiali delle condizioni di autorizzazione previste nell'articolo 39 capoversi 1 e 2 OPT. Tale semplificazione risponde anche alla richiesta (formulata soprattutto dai Cantoni in sede di consultazione) di limitare al minimo indispensabile gli adeguamenti puntuali e di rielaborare le disposizioni dell'OPT relative alle costruzioni al di fuori delle zone edificabili nel quadro della seconda fase della revisione della LPT.

Con la presente revisione vengono autorizzate anche la demolizione e la ricostruzione di edifici abitativi agricoli *costruiti secondo il diritto anteriore*, il che consente di arginare un problema presente in diversi Cantoni: in futuro, tali edifici potranno, in linea di principio, essere demoliti e ricostruiti anche in comprensori con insediamenti sparsi. In questa sede non si entra pertanto nel merito della richiesta avanzata da alcuni Cantoni di modificare l'articolo 39 capoverso 3 in modo da contemplare anche le possibilità offerte dall'articolo 39 capoverso 1 OPT in caso di demolizione e ricostruzione di un impianto ubicato in un comprensorio con insediamenti sparsi. Considerato che il capoverso 3 si riferisce alle due diverse condizioni di autorizzazione di cui ai capoversi 1 (edifici in comprensori con insediamenti sparsi) e 2 (edifici tipici del paesaggio), qualsiasi modifica materiale del capoverso 3 dovrebbe comunque essere oggetto di attente riflessioni. Il significato che l'articolo 39 capoverso 1 OPT può e deve ancora assumere dovrà essere esaminato in fase di verifica integrale delle disposizioni sulle costruzioni al di fuori delle zone edificabili, prevista nel quadro della seconda fase della revisione della LPT.



3. Articolo 41

La modifica dell'articolo 41 OPT è una conseguenza dell'estensione del campo di applicazione dell'articolo 24c LPT. Fino alla sua revisione, l'articolo 24c LPT si applicava unicamente agli edifici *non agricoli* costruiti secondo il diritto anteriore, perché soltanto questi potevano diventare non conformi alla destinazione della zona se i pertinenti atti normativi o le pianificazioni subivano modifiche a posteriori. Dato che, con la revisione dell'articolo 24c LPT del 23 dicembre 2011, sono stati inclusi nel campo d'applicazione di questo articolo anche gli *edifici abitativi agricoli*, l'articolo 41 OPT deve essere adeguato di conseguenza. In pratica, ciò significa che gli edifici costruiti secondo il diritto anteriore rientrano in linea generale nel campo d'applicazione dell'articolo 24c LPT, sempre che non si tratti di edifici e impianti isolati non abitati (cpv. 2). Se un edificio utilizzato a scopo agricolo è annesso a un edificio abitativo, il complesso in sé è considerato una costruzione unica ai sensi dell'articolo 24c LPT ed equivale quindi a una costruzione (parzialmente) abitata. Per evitare qualsiasi fraintendimento a questo riguardo, in seguito alla procedura di consultazione è stata aggiunta una precisazione in relazione alla non applicabilità dell'articolo 24c riportata nel capoverso 2 della presente disposizione.

Oltre agli edifici e impianti già oggetto della disposizione, il campo d'applicazione dell'articolo 24c LPT includerà quindi d'ora in poi anche gli edifici agricoli costruiti secondo il diritto anteriore (inclusi i rispettivi impianti), sinora contemplati nell'articolo 24d capoverso 1 LPT.

Diversi Cantoni temono che le condizioni di autorizzazione di cui all'articolo 24c LPT possano essere cumulate con quelle di cui all'articolo 16a LPT. Questi timori non vanno sottovalutati. L'intenzione del legislatore è indubbiamente quella di fare in modo che gli agricoltori attivi non siano più pregiudicati rispetto a quelli che, avendo interrotto la propria attività, hanno potuto sfruttare le possibilità d'ampliamento offerte dal vigente articolo 24d capoverso 1 LPT. D'altro canto, dato che gli agricoltori in attività possono già beneficiare delle possibilità previste dall'articolo 24c LPT, se decidono di interrompere l'attività in un secondo momento, non potranno ampliare il volume dell'edificio più di quanto potrebbero altrimenti fare. Questo riflette il principio applicato alle costruzioni al di fuori delle zone edificabili, secondo cui non vi può essere un cumulo di autorizzazioni concesse sulla base di più condizioni. Concretamente, in virtù dell'articolo 24c LPT, chi ha il diritto di ampliare la superficie abitativa di un volume superiore a quello corrispondente al fabbisogno agricolo secondo gli articoli 16a LPT e 34 capoverso 3 OPT non può avvalersi anche dell'articolo 34 capoverso 3 OPT per costruire o ampliare un volume supplementare. Anche le stanze in affitto nella fattoria (art. 40 cpv. 3 OPT), per esempio, devono essere costruite a spese dello spazio abitativo eretto in virtù dell'articolo 24c LPT, altrimenti verrebbero superati i limiti previsti negli articoli 16a e 24b LPT. Gli ampliamenti dei volumi abitativi o gli impianti agrituristici autorizzati dopo il 1° luglio 1972 perché considerati indispensabili all'agricoltura (art. 34 cpv. 3 OPT) ovvero aziende accessorie non agricole vanno computati nelle possibilità di ampliamento di cui all'articolo 42 capoverso 3 OPT. Avvalendosi delle possibilità di ampliamento offerte dall'articolo 24c LPT e dall'articolo 42 capoverso 3 lettera a OPT, un agricoltore dichiara ufficialmente di non necessitare più del volume dell'edificio per scopi agricoli e non potrà quindi, a posteriori, avanzare una pretesa di ampliamento (per lo meno non di un ampliamento della stessa portata) per un fabbisogno agricolo. Gli agricoltori attivi non sono autorizzati, almeno per quanto riguarda gli edifici annessi utilizzati a scopo abitativo o agricolo, a effettuare ampliamenti di cui all'articolo 42 capoverso 3 lettera b OPT perché, così facendo, il volume dell'edificio sarebbe maggiore di quello che potrebbe essere autorizzato all'interno del volume esistente in caso di interruzione dell'attività agricola.

L'espressione «costruiti o trasformati legalmente» è più semplice della formulazione prevista nel diritto vigente, ma non comporta alcuna modifica di fondo. Continua quindi a far stato la conformità con il diritto materiale.

Essendo impiegata nelle disposizioni che seguono, l'espressione «edifici e impianti secondo il diritto anteriore» viene integrata, tra parentesi, alla fine del capoverso 1.



4. Articolo 42

Occorre innanzitutto rilevare che l'articolo 24c LPT, e di conseguenza l'articolo 42 OPT, sono oggetto di raccomandazioni dettagliate, formulate nel 2001 dall'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (UFFICIO FEDERALE DELLO SVILUPPO TERRITORIALE, *Nuovo diritto della pianificazione del territorio. Commenti relativi all'ordinanza sulla pianificazione del territorio e raccomandazioni per l'attuazione*, Berna 2001, cap. V, «Autorizzazioni in virtù dell'articolo 24c LPT: trasformazioni a edifici e impianti divenuti non conformi alla destinazione della zona» [qui di seguito: «Autorizzazioni in virtù dell'articolo 24c LPT»]). Nei commenti all'articolo 42a OPT del 2004 e in quelli alla revisione dell'OPT del 4 luglio 2007 sono evidenziate le conseguenze di queste revisioni. Analogamente, anche in questa sede vengono sottolineate innanzitutto le novità scaturite dalla presente revisione. Nel quadro della seconda fase della revisione della LPT sarà opportuno prevedere un aggiornamento integrale della pubblicazione «Autorizzazioni in virtù dell'articolo 24c LPT».

La modifica della rubrica di questo articolo è di natura puramente redazionale e conseguenza della revisione di legge. L'espressione «edifici e impianti secondo il diritto anteriore», integrata nell'articolo 41 capoverso 1, ha lo scopo di rendere più comprensibile la disposizione in oggetto.

Nei capoversi 1–3 si precisano le condizioni secondo cui una trasformazione dell'edificio o dell'impianto è considerata parziale e un ampliamento è considerato moderato (art. 24c cpv. 2 LPT). Il fatto che queste disposizioni non specifichino in quali casi è soddisfatto il criterio del nuovo articolo 24c capoverso 4 LPT è ora esplicitato dalla riformulazione dell'incipit del primo periodo del capoverso 1.

Nel capoverso 2 è stata apportata una semplice modifica redazionale, dettata dalla necessità di adeguare la disposizione alla formulazione dell'articolo 24c capoverso 3 LPT.

Nelle lettere a e b del capoverso 3 continua ad essere disciplinato, mediante criteri misurabili, il limite massimo per gli ampliamenti realizzabili esclusivamente all'interno (lett. a) ovvero in parte o interamente all'esterno del volume dell'edificio esistente (lett. b). Se questo limite è superato, l'autorizzazione sarà rifiutata senza ulteriori verifiche, perché si considererà violata l'identità dell'edificio.

Dato che non era stata oggetto di revisione, la lettera a non era stata integrata nel progetto andato in consultazione, il che ha dato adito a confusione. Questa disposizione resta in vigore e continuano pertanto a beneficiare di un trattamento privilegiato gli edifici in cui gli ampliamenti riguardano unicamente il volume dell'edificio esistente. L'unico caso in cui la perdita di questo privilegio non appare equa è quello in cui il volume dell'edificio esistente viene superato semplicemente a causa della posa di un'isolazione esterna.

La disposizione contenuta nella lettera b è una conseguenza della revisione di legge. Diverse revisioni della LPT e della OPT sono state realizzate con l'obiettivo di agevolare gli ampliamenti all'interno del volume esistente e di ostacolare invece quelli al di fuori di tale volume. Con la revisione parziale della LPT del 23 dicembre 2011 è stato fatto un altro passo in questa direzione: conformemente all'articolo 24c capoverso 4 LPT, l'aspetto esterno di un edificio può essere modificato soltanto se ciò è necessario per un'utilizzazione a scopo abitativo conforme agli standard attuali o per un risanamento energetico, o ancora per migliorare l'integrazione dell'edificio nel paesaggio. In molti casi, un ampliamento al di fuori del volume esistente non soddisfa però nessuno di questi tre criteri. In seguito alla procedura di consultazione è stato cancellato il criterio, sancito nel diritto vigente, secondo cui un ampliamento all'interno del volume dell'edificio non è possibile né accettabile. In considerazione delle condizioni stabilite dall'articolo 24c capoverso 4 LPT, era infatti divenuto superfluo.



Poiché, d'ora in poi, anche gli edifici abitativi agricoli rientreranno nel campo d'applicazione della disposizione in oggetto, non è più appropriato parlare di «superficie utilizzata in modo non conforme alla zona di destinazione». La nuova formulazione della disposizione consente di fissare nell'ordinanza un limite quantitativo (30%) conforme alla prassi in vigore, che vuole il rispetto di due distinti metodi di misurazione⁹. Appare pertanto opportuno sancire a livello di ordinanza i metodi di calcolo menzionati. Si rinvia, a titolo di spiegazione, alla pubblicazione menzionata in alto, «Autorizzazioni in virtù dell'articolo 24c LPT» (cap. 3.3).

Come rilevato nella documentazione inviata in consultazione, la lettera c., completamente nuova, è di particolare rilievo per gli edifici originariamente abitati o abitabili soltanto durante l'estate. Già sollevato dalla Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale nel suo rapporto del 22 agosto 2011¹⁰, il problema degli edifici abitativi originariamente abitati solo in modo temporaneo era stato nuovamente affrontato in sede di discussione parlamentare¹¹. In veste di relatore della Commissione, il consigliere agli Stati Bischofberger aveva sottolineato la necessità di garantire che anche gli edifici abitati solo temporaneamente, nella misura in cui rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 24c LPT, non perdano il loro carattere di provvisorietà¹². Di ciò si terrà d'ora in poi conto grazie al criterio sancito nella lettera c, secondo cui l'identità dell'edificio o dell'impianto non è rispettata se le modifiche edilizie consentono di mutarne sostanzialmente l'utilizzazione. La formulazione generale della disposizione consentirà alle autorità preposte al rilascio dell'autorizzazione di sviluppare, con cognizione di causa, una prassi appropriata. In seguito ai risultati della procedura di consultazione, il campo d'applicazione della lettera c è tuttavia stato esplicitamente limitato agli edifici abitati in origine solo temporaneamente. Ne sono escluse quindi le case adibite ad abitazione permanente costruite secondo il diritto previgente. Le abitazioni secondarie costruite secondo il diritto previgente usate fin dall'inizio anche d'inverno e quindi non abitate in permanenza, non ne sono, invece, esplicitamente escluse. Lo standard già elevato delle costruzioni anteriori al 1972 beneficia della garanzia dello status acquisito e può quindi essere mantenuto o, in una certa misura, migliorato, purché venga rispettata l'identità dell'edificio.

In linea di massima, l'utilizzazione di un edificio originariamente abitato solo temporaneamente è modificata sostanzialmente soprattutto nel caso di *demolizione e ricostruzione*. Lo stesso vale se in un edificio per lo più non riscaldato viene *installato un impianto di riscaldamento*. Anche *l'allacciamento alla rete elettrica* di un edificio originariamente non munito di elettricità comporta una gamma praticamente non più limitata di nuove possibilità di utilizzazione, in generale non conformi con il criterio di cui alla lettera c.

5. Articolo 42a

Come detto sopra, gli edifici abitativi agricoli *costruiti secondo il diritto anteriore* rientreranno nel campo d'applicazione dell'articolo 24c LPT; le disposizioni che li concernono possono pertanto essere abrogate dall'articolo 42a OPT. Nel caso specifico si tratta del capoverso 2. Restano dunque le disposizioni riguardanti gli edifici abitativi *agricoli costruiti secondo il nuovo diritto*, che vanno adeguate, insieme alla rubrica dell'articolo, alla nuova situazione.

⁹ Da un lato, il calcolo della superficie utile lorda computabile (già menzionata nell'art. 42 cpv. 3 lett. a OPT e corrispondente alla superficie utile principale ovvero al numero effettivo di locali d'abitazione negli edifici abitati) e, dall'altro, quello della superficie totale (somma della superficie utile lorda computabile e della superficie accessoria lorda, p. es. garage, sale caldaie e simili). Questo metodo di calcolo è stato proposto dall'ARE («Autorizzazioni in virtù dell'articolo 24c LPT») e sostenuto dal Tribunale federale (DTF 1A.290/2004 del 7 aprile 2005, consid. 2.3.3).

¹⁰ FF 2011 6315, in particolare pag. 6321.

¹¹ Intervento della consigliera federale Doris Leuthard, Boll. Uff. 2011 N 1811.

¹² Boll. Uff. 2011 S 1162.



6. Articolo 42b capoverso 2

Il rimando citato nell'articolo 42b capoverso 2 deve essere adeguato per tenere conto della modifica del campo d'applicazione dell'articolo 24c LPT e del conseguente stralcio dell'articolo 42a capoverso 2 OPT. Ciò non comporta tuttavia modifiche di ordine materiale.

7. Articolo 43

Le lettere d–f dell'articolo 43 capoverso 1 OPT possono essere abrogate perché integrate nelle disposizioni comuni del nuovo articolo 43a: più precisamente, le lettere d ed e vanno a comporre la lettera c di questo nuovo articolo e la lettera f diventa, senza alcun cambiamento, la lettera e, che prescrive un'ampia ponderazione degli interessi implicati. Inoltre, sempre nell'ottica di migliorare la comprensibilità delle disposizioni, l'espressione «secondo il diritto anteriore» è aggiunta anche nella rubrica di questo articolo.

8. Articolo 43a

Il diritto in vigore prevede che, per cambiare la destinazione di edifici abitati a scopi agricoli in edifici abitati a scopi non agricoli sia necessario soddisfare le varie condizioni di autorizzazione di cui all'articolo 24d capoverso 3 LPT. Per ragioni di sistematica normativa, queste condizioni non si applicano più agli edifici abitativi agricoli, rientrando ormai questi ultimi nel campo di applicazione dell'articolo 24c LPT. L'intenzione del legislatore non era tuttavia quella di rinunciare completamente alle restrizioni associate a tali condizioni, concepite per proteggere in particolare la coltivazione agricola. Si è trattato piuttosto di rispondere a ragioni di tecnica legislativa e di lasciare quindi che fosse il Consiglio federale a tracciare i confini necessari nell'ambito dell'ordinanza. Non sarà più applicabile soltanto il criterio della conservazione dell'aspetto esterno e della struttura edilizia basilare, sancito nell'articolo 24d capoverso 3 lettera b LPT, in base al quale non è ammesso demolire e ricostruire un edificio.

I criteri di cui all'articolo 24d capoverso 3 LPT, d'ora in poi validi anche per gli articoli 39–43 OPT, corrispondono in gran parte a quelli di cui all'articolo 39 capoverso 3 OPT, rilevanti per gli edifici ubicati in comprensori con insediamenti sparsi e per gli edifici tipici del paesaggio. I principi definiti con questi criteri riflettono una ponderazione generale degli interessi. Oltre ad essere più semplice, il fatto di riunirli in un unico articolo invece che disseminarli in più disposizioni facilita la comprensione globale.

All'articolo 24a LPT non corrisponde una disposizione esecutiva nella OPT: l'articolo 43a non è pertanto applicabile alle autorizzazioni concesse in virtù dell'articolo 24a LPT. Questo stato di cose, giustificato da ragioni di sistematica e non dalla volontà di privilegiare l'articolo 24a LPT, non ha comunque ripercussioni negative: la lettera c dell'articolo 43a include i lavori di trasformazione comunque esclusi dall'articolo 24a LPT. Nei casi in cui, in presenza di altre condizioni di autorizzazione, dovrebbero essere applicate a titolo preventivo le lettere a, b o d, subentra eventualmente la disposizione risolutiva dell'articolo 24a LPT. La ponderazione degli interessi in gioco menzionata all'articolo 43a lettera e è infine implicita nell'articolo 24a capoverso 1 lettera a LPT.

Come già ricordato, l'articolo 24d capoverso 3 lettera b LPT non rientra tra le condizioni di autorizzazione comuni; lo stesso vale per il criterio di cui all'articolo 24d capoverso 3 lettera a LPT, secondo cui, per essere autorizzato, un edificio deve prestarsi all'utilizzazione prevista. Questo criterio non è stato ripreso di proposito nell'elenco delle condizioni di cui all'articolo 39 capoverso 3 OPT.

Il testo della lettera a della disposizione in oggetto è adeguato al fatto che, non solo gli edifici conformi alla destinazione della zona (tra questi, soprattutto quelli agricoli), ma anche quelli di ubicazione vincolata possono essere autorizzati soltanto se mantengono il loro scopo originario. Questa disposizio-



ne contempla tuttavia anche i casi in cui un edificio, pur essendo ancora necessario a scopi agricoli, rientra nel campo d'applicazione dell'articolo 24c LPT. In questi casi si dovrà garantire che gli edifici possano continuare ad essere utilizzati a scopi agricoli. In particolare, il rilascio di un'autorizzazione secondo l'articolo 24c LPT non si tradurrà più automaticamente in un'autorizzazione a effettuare una divisione parcellare ai sensi dell'articolo 60 capoverso 1 lettera a della legge federale del 4 ottobre 1991 sul diritto fondiario rurale (LDFR; RS 211.412.11).

Sebbene, sancendo i suddetti principi nell'articolo 43a, ne venga esteso il campo d'applicazione agli articoli 24b e 24c LPT, il diritto vigente (art. 24d cpv. 3 LPT e art. 39 cpv. 3 OPT) continua a far stato per quanto riguarda la portata dei criteri. La formulazione dell'articolo ha inoltre subito qualche modifica redazionale in seguito alla nuova collocazione sistematica.