

10.019

**Messaggio
concernente la revisione parziale della legge sulla
pianificazione del territorio**

del 20 gennaio 2010

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica della legge sulla pianificazione del territorio (LPT).

Contemporaneamente vi proponiamo di togliere di ruolo il seguente intervento:

2009 P 09.3054 Controprogetto diretto all'iniziativa per il paesaggio.
Per uno sviluppo sostenibile del territorio svizzero
(S 11.06.09, Werner Luginbühl)

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

20 gennaio 2010

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Doris Leuthard
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Il 14 agosto 2008 è stata depositata l'iniziativa popolare «Spazio per l'uomo e la natura (Iniziativa per il paesaggio)», volta a combattere l'espansione disordinata degli insediamenti sul territorio e a migliorare la protezione del paesaggio. Il Consiglio federale ha deciso di rispondervi con un controprogetto indiretto sotto forma di revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio.

Ritenendo pertinente la richiesta formulata nell'iniziativa, il Consiglio federale ha così voluto manifestare la volontà di non sottovalutare le preoccupazioni espresse nell'iniziativa, ma allo stesso tempo l'intenzione di volerle soddisfare adottando una soluzione a suo avviso più appropriata.

Il Consiglio federale ritiene infatti che gli obiettivi elaborati nell'iniziativa possano essere conseguiti senza modificare la Costituzione, ragion per cui ha deciso di non optare per un controprogetto diretto.

La presente revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio si concentra sulle tematiche che emergono dall'iniziativa per il paesaggio, al fine di affrontare in modo mirato i problemi più pressanti della politica svizzera di pianificazione del territorio, ossia l'espansione disordinata degli insediamenti e la perdita di superfici coltivate.

Sotto il profilo materiale, il disegno di revisione si limita all'ambito dello sviluppo degli insediamenti. Il Consiglio federale non esclude la necessità di rivedere anche altri aspetti, ma giudica che questi vadano discussi in modo più approfondito, anche alla luce dei risultati della procedura di consultazione condotta nella prima metà del 2009 sull'avamprogetto di una nuova legge federale sullo sviluppo territoriale. Ritiene pertanto che tali aspetti vadano affrontati in una tappa di revisione successiva.

Nel disegno di revisione parziale in oggetto si intendono chiarire gli scopi e i principi della pianificazione del territorio nell'ottica di salvaguardare delle superfici coltivate.

Il disegno prevede requisiti precisi cui devono attenersi i piani direttori al fine di gestire meglio lo sviluppo degli insediamenti; introduce inoltre l'obbligo di integrare nel piano direttore cantonale i progetti aventi ripercussioni considerevoli sul territorio e sull'ambiente. I piani direttori dovranno essere adattati alle nuove prescrizioni federali entro un termine prestabilito; l'inosservanza del termine dovrà comportare conseguenze giuridiche.

Dato che, in molti luoghi, le zone edificabili sono già troppo estese, le condizioni per incorporare nuovi terreni in queste zone dovranno, in avvenire, essere più severe.

I Cantoni, infine, dovranno adottare le misure necessarie a garantire che, le zone edificabili, vengano effettivamente edificate.

Indice

Compendio	932
1 Punti essenziali del progetto	934
1.1 Situazione iniziale	934
1.2 Soluzioni analizzate	936
1.2.1 Controprogetto diretto	936
1.2.2 Revisione parziale di più ampio respiro	937
1.3 La nuova normativa proposta	938
1.3.1 Obiettivi e misure per il loro conseguimento	938
1.3.2 Effetti correlati	939
1.4 Motivazione e valutazione della soluzione proposta	939
1.4.1 Conferenza consultiva: valutazione della soluzione proposta	940
1.4.2 Punti controversi	942
1.4.3 Riesame di tematiche non connesse direttamente all'Iniziativa per il paesaggio	943
1.5 Attuazione	943
1.6 Risultati della procedura di consultazione	944
1.7 Interventi parlamentari	945
2 Commento ai singoli articoli	945
2.1 Scopi (art. 1)	945
2.2 Principi pianificatori (art. 3)	946
2.3 Pianificazione direttrice	947
2.3.1 Osservazioni generali	947
2.3.2 Fondamenti (art. 6)	947
2.3.3 Contenuto minimo dei piani direttori (art. 8)	948
2.3.4 Contenuto del piano direttore nell'ambito degli insediamenti (art. 8a)	951
2.4 Zone edificabili (art. 15)	953
2.5 Promozione della disponibilità di zone edificabili (art. 15a)	956
2.6 Disposizioni transitorie (art. 37b)	959
3 Ripercussioni	960
3.1 Per la Confederazione	960
3.2 Per i Cantoni e per i Comuni	960
3.3 Per l'economia	961
3.4 Altre ripercussioni	962
4 Programma di legislatura	963
5 Aspetti giuridici	963
5.1 Costituzionalità	963
5.2 Rapporto con il diritto europeo	964
Legge federale sulla pianificazione del territorio (Legge sulla pianificazione del territorio, LPT) (Disegno)	965

Messaggio

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

La legge sulla pianificazione del territorio (LPT)¹ ha festeggiato trent'anni e benché, grazie ad essa, si siano potuti fare degli effettivi passi in avanti, nel corso del tempo sono emerse anche le sue lacune. La realtà territoriale delineata nella LPT è incompleta: gli spazi metropolitani, gli agglomerati e le città, elementi sempre più importanti dello sviluppo territoriale ed economico in Svizzera, sono infatti del tutto assenti. Il diritto vigente ha sicuramente consentito di contenere l'espansione disordinata degli insediamenti e la perdita di superfici coltivate, ma non ha potuto risolvere questi problemi pressanti dello sviluppo territoriale. Resta inoltre insufficiente il coordinamento tra insediamenti e trasporti. In Svizzera non si può quindi ancora parlare di uno sviluppo territoriale sostenibile.

Per questa ragione il nostro Consiglio ha ritenuto necessario esaminare in modo approfondito se il diritto sulla pianificazione del territorio sia ancora in grado di rispondere ai problemi in modo adeguato ai tempi e alle circostanze. Includendo la revisione della LPT nei programmi di legislatura 2003–2007² e 2007–2011³ ha esplicitato l'intenzione di rivedere la LPT al fine di limitare l'espansione disordinata degli insediamenti e di coordinare meglio tra loro le esigenze territoriali nell'interesse di una utilizzazione misurata del suolo. I lavori di revisione sono iniziati nel 2006.

Il 14 agosto 2008 è stata depositata l'iniziativa popolare «Spazio per l'uomo e la natura (Iniziativa per il paesaggio)», volta a combattere l'espansione disordinata degli insediamenti sul territorio e a migliorare la protezione del paesaggio attraverso una modifica dell'articolo 75 della Costituzione federale⁴.

Le rivendicazioni alla base dell'iniziativa per il paesaggio sono legittime e l'opinione pubblica è molto sensibile ai problemi affrontati, una sensibilità acuita dalle discussioni sull'azzonamento, nel Comune friburghese di Charmey (Galmiz), di 55 ettari di terreno agricolo per l'insediamento di una ditta bio-farmaceutica. Il 19 settembre 2008 abbiamo pertanto deciso di rispondere all'iniziativa con un controprogetto indiretto, manifestando così la volontà di non sottovalutare le preoccupazioni espresse nell'iniziativa, ma allo stesso tempo l'intenzione di volerle soddisfare seguendo un'altra strada.

Quando è stata depositata l'iniziativa, infatti, era già a buon punto l'elaborazione dell'avamprogetto di una nuova legge sullo sviluppo territoriale (AP-LSTe), intesa a sostituire la LPT. La revisione totale della LPT includeva anche le tematiche affrontate nell'Iniziativa per il paesaggio. Per questa ragione, il nostro Collegio aveva giudicato opportuno sottoporre a consultazione l'avamprogetto come controprogetto

¹ Legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (LPT; RS 700).

² Cfr. Rapporto del Consiglio federale del 25 febbraio 2004 sul programma di legislatura 2003–2007 (FF 2004 969).

³ Cfr. Messaggio del 23 gennaio 2008 sul programma di legislatura 2007–2011 (FF 2008 597).

⁴ Cfr. Messaggio del 20 gennaio 2010 sull'iniziativa popolare «Spazio per l'uomo e la natura (Iniziativa per il paesaggio)», FF 2010 915.

indiretto all'iniziativa, invece di procedere all'elaborazione di un disegno di legge che trattasse unicamente tali tematiche. La consultazione, avviata il 12 dicembre 2008, si è conclusa il 17 aprile 2009 (per determinati interpellati, a fine aprile) e ha coinvolto il Tribunale federale, tutti i Cantoni, i partiti rappresentati nell'Assemblea federale, le associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna nonché dell'economia e altre 51 organizzazioni interessate.

La grande maggioranza dei partecipanti alla consultazione ha respinto l'avamprogetto della nuova legge. Molti interpellati, inoltre, hanno giudicato problematica anche l'impostazione dell'avamprogetto quale controprogetto indiretto all'Iniziativa per il paesaggio, ritenendo che coprisse molti più aspetti di quelli affrontati nell'iniziativa. Si è pertanto deciso di abbandonare il progetto di una revisione totale della LPT.

Un gran numero di interpellati ha tuttavia riconosciuto la necessità di un intervento. La procedura di consultazione ha pertanto confermato l'esigenza di rivedere la LPT, mettendo nel contempo in luce il fatto che, considerate le circostanze, sarebbe stata accolta positivamente soltanto una revisione parziale.

Del progetto inviato in consultazione sono state riprese unicamente le tematiche evidenziate nell'Iniziativa per il paesaggio, non soltanto per poter rispondere immediatamente all'iniziativa stessa, ma anche e soprattutto perché l'espansione disordinata degli insediamenti e la perdita di superfici coltivate sono attualmente i problemi principali della pianificazione svizzera del territorio e devono essere affrontati con un approccio mirato. Del resto, la volontà di contenere lo sviluppo degli insediamenti ha riscontrato, di per sé, ampio consenso.

Il vigente diritto sulla pianificazione del territorio prevede che la Confederazione, i Cantoni e i Comuni provvedano affinché il suolo sia utilizzato con misura (art. 1 cpv. 1 LPT). Per quanto riguarda gli insediamenti, questo principio è ripreso nelle disposizioni sugli scopi e in quelle sui principi pianificatori (art. 1 e art. 3 cpv. 3 LPT). La tematica dello sviluppo degli insediamenti è affrontata espressamente soltanto nei criteri a cui i Cantoni devono attenersi nell'elaborare i piani direttori. Il diritto vigente non contiene requisiti materiali in materia di insediamenti applicabili ai piani direttori cantonali; in questo ambito vi sono pertanto lacune evidenti. Il fatto che, in molti luoghi, le zone edificabili siano troppo estese evidenzia inoltre la necessità di disciplinare in modo più preciso le condizioni da osservare per incorporare un terreno in una zona edificabile nonché di stabilire chiare direttive per valutare il fabbisogno effettivo di zone edificabili; tale fabbisogno dovrà, in futuro, essere utilizzato come criterio di riferimento per controllare le dimensioni delle zone edificabili. Per arginare l'espansione disordinata degli insediamenti e bloccare la conseguente perdita di superfici coltivate sono inoltre indispensabili disposizioni più chiare che consentano di migliorare la disponibilità dei terreni incorporati in zone edificabili, ambito anche questo lacunoso nel diritto vigente.

Lo sviluppo degli insediamenti può pertanto essere circoscritto in modo più efficace adottando gli opportuni adeguamenti legislativi. Per questa ragione si propone come oggetto di discussione una revisione parziale del diritto sulla pianificazione del territorio incentrata su questa tematica e concepita come controprogetto indiretto all'Iniziativa per il paesaggio.

1.2 Soluzioni analizzate

1.2.1 Controprogetto diretto

Il 4 marzo 2009 il consigliere federale Werner Luginbühl ha depositato un postulato (09.3054) nel quale incaricava il nostro Collegio di valutare la possibilità di presentare al Parlamento un controprogetto diretto all'iniziativa popolare federale «Spazio per l'uomo e la natura (Iniziativa per il paesaggio)» in forma di revisione parziale dell'articolo 75 della Costituzione. Il 6 maggio 2009 ci siamo dichiarati disposti ad assumere l'incarico; il Consiglio degli Stati ha pertanto accolto il postulato l'11 maggio 2009. Anche in sede di consultazione sull'avamprogetto della legge sullo sviluppo del territorio (AP-LSTe) si sono levate voci favorevoli a un controprogetto diretto piuttosto che a uno indiretto.

Nell'Iniziativa per il paesaggio si sostiene per la prima volta che la pianificazione del territorio deve essere un compito congiunto di Confederazione e Cantoni. Dalla procedura di consultazione sull'AP-LSTe è emerso tuttavia in modo palese che, per il momento, un trasferimento di competenze dai Cantoni alla Confederazione avrebbe, da un punto di vista politico, scarsissime possibilità di successo. Portare avanti compiti congiunti risulta inoltre problematico perché fa emergere tutta una serie di questioni sulla limitazione delle competenze a cui è sempre difficile rispondere. Questo aspetto è stato sollevato anche dal Consiglio per l'assetto del territorio, il quale agisce in veste di commissione extraparlamentare permanente e offre al nostro Collegio consulenza su questioni inerenti alla politica di assetto del territorio⁵.

Il principio della separazione tra aree edificabili e aree non edificabili, esplicitato nella riformulazione dell'articolo 75 Cost. proposta nell'Iniziativa per il paesaggio, è già oggi diritto costituzionale non scritto: sancirlo espressamente nella Costituzione risponde a un criterio di trasparenza, ma non apporta alcun elemento nuovo.

Anche le altre tematiche affrontate nell'iniziativa – uno sviluppo centripeto degli insediamenti qualitativamente elevato, la limitazione delle costruzioni nelle aree non edificabili e, di conseguenza, la protezione delle terre coltivate – sono già oggi aspetti integranti della pianificazione del territorio. La Confederazione ha già la facoltà di emanare, in questi ambiti, disposizioni precise in virtù del diritto costituzionale in vigore (art. 75 Cost.)⁶, ragion per cui non serve una modifica legislativa.

Sulla base di queste considerazioni, non giudichiamo opportuno contrapporre un controprogetto diretto all'Iniziativa per il paesaggio. Gli obiettivi dell'iniziativa possono essere conseguiti in tempi più rapidi attraverso un controprogetto di legge mirato piuttosto che accogliendo un'iniziativa popolare che poi deve comunque essere concretizzata a livello di legge.

⁵ Cfr. art. 5 dell'ordinanza del 22 ottobre 1997 concernente il coordinamento dei compiti della Confederazione nell'ambito della politica d'assetto del territorio (RS 709.17).

⁶ Cfr. Martin Lendi, in «St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, 2008», 2^a ed., art. 75, n. marg. 25 e Riccardo Jagmetti, in «Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874», Basilea/Berna/Zurigo, 1991, art. 22quater, n. marg. 106.

1.2.2

Revisione parziale di più ampio respiro

Durante la fase preliminare dei lavori di revisione si è valutata la necessità di ampliare l'oggetto della revisione parziale proposta. In pratica, si trattava di decidere se aggiungere prescrizioni concrete di diritto federale sul contenuto dei piani direttori in materia di paesaggio nonché di approvvigionamento e smaltimento, ma soprattutto in materia di energia. I lavori preparatori hanno tuttavia dimostrato la necessità di approfondire ulteriormente l'analisi delle modalità con cui considerare questi aspetti nell'ambito della LPT. I risultati della procedura di consultazione hanno inoltre evidenziato come le proposte in questo senso non siano ancora giudicate mature. Di qui l'esigenza di evitare qualsiasi legiferazione prematura nell'interesse stesso degli obiettivi perseguiti (cfr. n. 1.4).

Non è inoltre stato giudicato opportuno incorporare nel controprogetto indiretto la tematica dell'attività edilizia al di fuori delle zone edificabili, anche se, nell'Iniziativa per il paesaggio, si chiedono disposizioni volte a limitare tale attività nelle aree non edificabili. I risultati della consultazione hanno infatti confermato il carattere controverso di questa problematica. Individuare rapidamente soluzioni soddisfacenti e politicamente accettabili è alquanto inverosimile. Riteniamo pertanto che la questione vada discussa a fondo insieme alle cerchie interessate, il che, nel caso specifico, non era possibile considerato il breve termine a disposizione per l'elaborazione di un controprogetto indiretto. Conformemente all'articolo 97 capoverso 2 della legge federale del 13 dicembre 2002⁷ sull'Assemblea federale, il Consiglio federale è infatti tenuto a sottoporre al Parlamento il messaggio concernente un controprogetto indiretto entro 18 mesi da quando è stata presentata l'iniziativa popolare. Per quanto riguarda l'iniziativa per il paesaggio, tale termine scade il 14 febbraio 2010. Si dovranno pertanto vagliare le possibilità di migliorare la situazione in questo ambito indipendentemente dal controprogetto indiretto (cfr. n. 1.4).

È assodato che la costruzione di un'abitazione secondaria influisce in maniera non indifferente sullo sviluppo degli insediamenti, in particolare nelle zone turistiche. Presentando il messaggio⁸ concernente una modifica della LPT quale misura accompagnatoria per abrogare la Lex Koller⁹, il nostro Collegio ha già depositato in Parlamento un disegno di legge che consente di controllare la costruzione di queste abitazioni introducendo provvedimenti di pianificazione del territorio. Indipendentemente dalla sorte della Lex Koller, la costruzione delle abitazioni secondarie rappresenta una problematica importante per la pianificazione del territorio e rimane quindi d'attualità, anche se il Parlamento ha rinviato al nostro Collegio¹⁰ il progetto d'abrogazione della Lex Koller¹¹. Considerate queste premesse, non giudichiamo opportuno integrare la tematica nel controprogetto indiretto. Il progetto di legge concernente la costruzione di abitazioni secondarie è pendente in Parlamento e il suo esame potrà essere proseguito indipendentemente dalla presente revisione parziale.

⁷ RS **171.10**

⁸ Cfr. FF **2007** 5293

⁹ Legge federale del 16 dicembre 1983 sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (LAFE; RS **211.412.41**).

¹⁰ Boll. Uff. **2008** N 249 260; Boll. Uff. **2008** S 421 507 511

¹¹ Cfr. Messaggio del 4 luglio 2007 relativo all'abrogazione della legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (FF **2007** 5271).

Siamo quindi dell'opinione che il controprogetto indiretto all'Iniziativa per il paesaggio non debba estendersi oltre l'ambito dello sviluppo degli insediamenti.

1.3 La nuova normativa proposta

Nella revisione in oggetto sono state incluse unicamente le tematiche che offrono una risposta immediata alle richieste che emergono dalla riformulazione dell'articolo costituzionale proposta nell'Iniziativa per il paesaggio¹².

1.3.1 Obiettivi e misure per il loro conseguimento

L'obiettivo principale della presente revisione parziale è arginare l'espansione disordinata degli insediamenti nel territorio e – grazie a uno sviluppo centripeto più accentuato degli insediamenti – migliorare la protezione delle superfici coltivate. Qui di seguito sono riportati, in termini schematici, gli adeguamenti che occorre apportare alla LPT.

Tra gli scopi della pianificazione del territorio (art. 1) devono essere menzionati: il principio della separazione tra comprensori edificabili e non edificabili, lo sviluppo centripeto degli insediamenti e il precetto di realizzare insediamenti compatti. Tra i principi pianificatori (art. 3) devono inoltre figurare quello di sfruttare meglio le superfici dismesse e quello di rendere ben – e non solo sufficientemente – accessibili, con una rete di trasporti pubblici, i luoghi destinati all'abitazione e al lavoro.

Nel disegno di legge viene sottolineata la funzione dei piani direttori cantonali quali strumenti centrali di controllo e di coordinamento. Tali piani dovranno essere in futuro lo strumento principale per gestire lo sviluppo degli insediamenti, obiettivo questo che richiede chiare prescrizioni federali (art. 6, 8, 8a e 37b cpv. 1). Nei piani direttori dovranno pertanto essere specificate le dimensioni complessive delle superfici insediative, la loro distribuzione nel Cantone e le misure atte ad assicurare il coordinamento regionale della loro espansione. Parimenti oggetto dei piani, destinati al nostro Collegio per approvazione, saranno le dimensioni delle zone edificabili e una loro eventuale riduzione nonché le strategie atte a promuovere uno sviluppo centripeto degli insediamenti e di elevata qualità. Si intende così offrire ai Cantoni e alla Confederazione la possibilità di perseguire, in modo più coerente di quanto fatto sinora, uno sviluppo degli insediamenti conforme ai principi costituzionali di un'utilizzazione misurata del suolo e di un ordinato insediamento del territorio.

I requisiti cui attenersi per incorporare terreni in una zona edificabile vanno aumentati: i nuovi azzonamenti saranno autorizzati soltanto se sono sfruttate le riserve interne d'utilizzazione, se è garantita la disponibilità di terreno da azzonare e se le prescrizioni del piano direttore cantonale sono messe in atto nel piano d'utilizzazione (art. 15). I Cantoni avranno cinque anni per adeguarsi alle nuove prescrizioni di diritto federale (art. 37b cpv. 1). Nell'arco di questo periodo transitorio saranno ammessi nuovi azzonamenti nelle zone edificabili soltanto se possono essere compensati da dezonamenti di superfici equivalenti (art. 37b cpv. 2). Al termine di questo periodo non sarà temporaneamente più ammesso delimitare nuove zone

¹² Cfr. Messaggio del 20 gennaio 2010 sull'iniziativa popolare «Spazio per l'uomo e la natura (Iniziativa per il paesaggio)», FF 2010 915.

edificabili nei Cantoni nei quali l'adattamento del piano direttore non è ancora stato approvato dal Consiglio federale (art. 37b cpv. 3).

I Cantoni saranno infine tenuti ad adottare i provvedimenti necessari affinché le zone edificabili siano rese disponibili e utilizzate conformemente alla loro destinazione, ossia l'edificazione (art. 15a). In caso contrario si aumenta infatti il rischio che le zone edificabili continuino a invadere le zone verdi, una tendenza questa che, in avvenire, dovrà essere contrastata in modo più deciso.

1.3.2 Effetti correlati

Concretamente, i provvedimenti introdotti dovrebbero far sì che le zone edificabili esistenti, non idonee dal punto di vista della pianificazione del territorio (ossia situate nelle aree verdi), siano progressivamente dezonate e che, in futuro, possano essere incorporati in una zona edificabile soltanto terreni ubicati correttamente (per lo più in siti centrali e ben urbanizzati). Si intende così contribuire all'arginamento dell'espansione disordinata degli insediamenti e migliorare l'utilizzo delle superfici: poiché infatti le zone edificabili ubicate correttamente in termini di pianificazione tendono a essere più utilizzate delle altre e considerato che queste ultime dovrebbero diminuire, si dovrebbe riuscire a ottenere insediamenti più compatti¹³. Mantenendo costante la superficie utile lorda pro capite, si frenerebbe la crescita degli insediamenti riducendo, di conseguenza, l'utilizzazione del suolo (pro capite).

La quantità di zone edificabili su cui non è ancora stato costruito è potenzialmente molto elevata. I provvedimenti previsti, quali la ricomposizione particellare o altre misure di diritto fondiario, dovrebbero creare le premesse necessarie affinché, in futuro, un maggior numero di terreni inclusi in tali zone sia oggetto di edificazione. Sancendo inoltre l'obbligo di costruire nel diritto federale (art. 15a cpv. 2), i proprietari di terreni collocati in zone edificabili potranno essere tenuti a edificare su superfici edificabili non utilizzate entro un termine prestabilito. Sarà così possibile destinare effettivamente alla costruzione le zone edificabili esistenti, altrimenti lasciate inutilizzate, e favorire una crescita centripeta degli insediamenti. In questo modo non si sarà costretti ad azzonare nuove aree e si potrà così arginare l'espansione disordinata degli insediamenti nel territorio. Ciò non significa che i provvedimenti previsti limiteranno definitivamente l'estensione degli insediamenti, ma permetteranno almeno di rallentarne l'espansione e di sfruttare il territorio in maniera più efficiente.

1.4 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

Per i motivi esposti al numero 1.2.2 la revisione parziale della LPT è incentrata sullo sviluppo degli insediamenti. Considerato il breve tempo a disposizione per l'elaborazione del controprogetto, si è reso indispensabile concentrarsi sui punti che consentivano di fornire una risposta alle esigenze formulate nell'iniziativa.

Gli aspetti tecnici e politici del presente disegno di legge sono stati curati in stretta collaborazione con i Cantoni, le associazioni delle città e dei Comuni. Si è voluto

¹³ Cfr. ARE, Rapporto sullo sviluppo territoriale 2005, pag. 33–38, 2005.

così garantire sin dall'inizio che la fattibilità delle proposte presentate potesse essere valutata anche dalle autorità preposte all'esecuzione della legislazione in materia di pianificazione del territorio.

A dispetto dello scarso tempo a disposizione tra la conclusione della procedura di consultazione e l'ultimazione del controprogetto indiretto all'iniziativa per il paesaggio, e senza che ve ne fosse l'obbligo, i Cantoni, i partiti politici e le cerchie interessate sono stati invitati, nel corso di una conferenza consultiva, a esprimersi sulle nuove disposizioni di legge concernenti lo sviluppo degli insediamenti, rielaborate sulla base dei risultati della consultazione.

1.4.1 Conferenza consultiva: valutazione della soluzione proposta

Alla conferenza consultiva del 6 ottobre 2009 hanno preso parte 9 Cantoni, 3 partiti rappresentati nell'Assemblea federale e 53 associazioni e organizzazioni interessate. Dopo la conferenza sono inoltre pervenuti 39 pareri scritti.

La grande maggioranza dei partecipanti ha accolto con favore la revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio, concepita come controprogetto indiretto all'iniziativa per il paesaggio. Soltanto sei degli interpellati, tra cui l'UDC, hanno giudicato superfluo un controprogetto indiretto. Alcuni avrebbero preferito una revisione parziale avente per oggetto tutti i problemi ancora irrisolti.

Scopi e principi

La maggior parte degli interpellati condivide gli scopi e i principi pianificatori (art. 1 e 3) proposti. Chi opera nel settore agricolo teme tuttavia che, sancendo il principio della separazione tra comprensori edificabili e non edificabili, in avvenire gli edifici e gli impianti necessari alla coltivazione non saranno più ammessi nella stessa misura di quanto avviene oggi. Questi timori sono tuttavia infondati: il suddetto principio appartiene da sempre agli obiettivi fondamentali della pianificazione del territorio. Inoltre, la revisione in oggetto non intacca le disposizioni concernenti le costruzioni al di fuori delle zone edificabili. Gli edifici e gli impianti che possono essere costruiti conformemente al diritto vigente continueranno ad essere ammessi anche in futuro. Da più parti giungono inoltre critiche sulla proposta secondo cui le zone residenziali e quelle lavorative dovrebbero essere ben accessibili mediante i trasporti pubblici; si ritiene, infatti che questo obiettivo non sia conseguibile o giudizioso ovunque. Poiché, tuttavia, i principi pianificatori vanno intesi come una sorta di istruzioni operative che indicano agli enti incaricati della pianificazione del territorio cosa «dovrebbero» fare, la disposizione in oggetto consente di adattare l'esigenza della buona accessibilità alle particolarità regionali. Nel frattempo, appare opportuno, nell'interesse di una pianificazione del territorio più sostenibile, fissare requisiti più rigorosi per i collegamenti con i trasporti pubblici.

Disposizioni sulla pianificazione direttrice

Le disposizioni proposte in materia di pianificazione direttrice cantonale (art. 6, 8, 8a e 37b cpv. 1), volte a rafforzare questo strumento di pianificazione, hanno raccolto ampio consenso. Singoli interpellati hanno chiesto che, anche in materia di paesaggio, fossero formulate prescrizioni concrete sul contenuto del piano direttore cantonale. Altri hanno proposto di integrare nei piani direttori prescrizioni più preci-

se sulle zone edificabili, in particolare per quanto concerne le tappe dell'urbanizzazione e dell'edificazione dei terreni. Precisazioni di questo tenore, tuttavia, sarebbero eccessive: il piano direttore perderebbe infatti il suo carattere di pianificazione sovraordinata per l'ambito degli insediamenti e conterrebbe elementi troppo dettagliati, che apparterebbero di per sé alla pianificazione dell'utilizzazione. Alcuni interpellati giudicano infine troppo breve il termine, fissato a cinque anni, per adattare i piani direttori cantonali alle nuove prescrizioni di diritto federale.

Disposizioni sulle zone edificabili

Le disposizioni sulle zone edificabili (art. 15 e 37b cpv. 2 e 3) sono state accolte per lo più positivamente. Sono state espresse alcune riserve sul requisito in base al quale è possibile incorporare terreno in una zona edificabile soltanto se, sul piano giuridico, ne è garantita la disponibilità (art. 15 cpv. 3 lett. c). Questo requisito è tuttavia importante perché può impedire che nuovi azionamenti comportino la tesaurizzazione di terreno edificabile. Sono stati piuttosto dibattuti i capoversi 2 e 3 dell'articolo 37b, nei quali viene disposto come comportarsi con le zone edificabili esistenti nell'arco di tempo concesso ai Cantoni per adattare i propri piani direttori alle nuove prescrizioni; vi vengono inoltre descritte le conseguenze nei casi in cui, alla scadenza del termine, un Cantone non abbia ancora un piano direttore approvato dal Consiglio federale. Singoli interpellati hanno respinto le disposizioni, altri hanno chiesto sanzioni precise per i casi di inosservanza del termine transitorio, nonché la definizione, nel diritto federale, di un termine esatto entro il quale adeguare i piani d'utilizzazione. La soluzione proposta rappresenta una via di mezzo tra queste due posizioni. Secondo il nostro Collegio non è possibile fissare per legge un termine transitorio senza specificare cosa deve succedere durante o dopo questo termine; riteniamo, tuttavia, che i Cantoni dovrebbero fissare un termine entro il quale i rispettivi Comuni dovranno adeguare i piani d'utilizzazione alle nuove prescrizioni dei piani direttori cantonali.

Soprattutto le organizzazioni fautrici dell'Iniziativa per il paesaggio hanno proposto inoltre una disposizione complementare concernente le tappe dell'urbanizzazione e dell'edificazione nelle zone edificabili. Il nostro Collegio giudica che disposizioni di questo tenore appartengano alla gestione delle zone edificabili e che debbano pertanto essere emanate dai Cantoni, ragion per cui non è necessaria una regolamentazione federale.

Misure contro la tesaurizzazione di terreno edificabile

La necessità di combattere la tesaurizzazione di terreno edificabile è praticamente indiscussa. Le opinioni divergono però sulle modalità d'azione. Alcuni interpellati chiedono che la scelta dei provvedimenti da adottare sia di esclusiva competenza cantonale e che, nel diritto federale, non si menzioni alcuno strumento in tal senso. Altri respingono qualsivoglia misura coattiva di diritto fondiario reputandola un'ingerenza inaccettabile nella garanzia della proprietà. Altri infine si oppongono all'introduzione dell'obbligo di costruire, perlomeno per quanto riguarda i terreni collocati in zone edificabili esistenti.

1.4.2 Punt*o* controversi

Durante la preparazione del disegno di legge sono state oggetto di discussioni soprattutto due tematiche, affrontate anche durante la conferenza consultiva, ovvero il prelievo del plusvalore e l'inclusione, nel disegno di legge, dell'obbligo di azionamento.

Compensazione del plusvalore

Un gran numero di partecipanti alla procedura di consultazione sull'avamprogetto della legge sullo sviluppo territoriale ha sottolineato l'importanza e l'utilità di compensare il plusvalore. Alcuni hanno anche chiesto di aggiungere una regolamentazione federale sussidiaria applicabile direttamente per disciplinare i casi in cui i Cantoni non adempiano, entro un termine prestabilito, l'onere di cui all'articolo 5 capoverso 1, in base al quale è necessario prevedere un'adeguata compensazione di vantaggi o svantaggi rilevanti connessi con la pianificazione del territorio. In fase di elaborazione della presente revisione si è ampiamente discusso, anche con i Cantoni, di come affrontare la questione. La compensazione di una parte del plusvalore risultante dall'azionamento di un fondo in una zona edificabile potrebbe far sì che, per evitare questa tassa, si utilizzino maggiormente le zone edificabili di riserva esistenti. D'altro canto, i mezzi ricavati con tale tassa potrebbero essere utilizzati per finanziare gli indennizzi da versare per i dezonamenti. Tendenzialmente, la compensazione del plusvalore, così come sancito nel diritto vigente (art. 5 cpv. 1 LPT) acquista quindi più importanza con la nuova regolamentazione proposta. Anche alla luce della discussione tenutasi il 17 settembre 2009 durante l'assemblea generale della Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e della protezione dell'ambiente (DCPA), riteniamo che il vigente articolo 5 capoverso 1 vada mantenuto inalterato. Qualsiasi altra soluzione non ci sembra in grado di riscuotere un consenso.

Obbligo di dezonamento

Durante l'elaborazione del disegno di legge si è inoltre discusso sull'opportunità di prevedere esplicitamente nell'articolo 15 l'obbligo a carico dei Cantoni di trasferire in una zona non edificabile terreni appartenenti a una zona edificabile, al verificarsi di determinate condizioni. Proposte analoghe sono emerse anche durante la conferenza consultiva.

La soluzione concordata individua nel piano direttore cantonale lo strumento principale della gestione dello sviluppo degli insediamenti. Nei rispettivi piani direttori i Cantoni sono in particolare chiamati a determinare come intendono garantire la conformità delle zone edificabili ai requisiti fissati nell'articolo 15 LPT. Considerato che, in Svizzera, sono ancora molti i luoghi in cui le zone edificabili registrano dimensioni eccessive, si porrà per forza di cose la questione di come ridurre quelle che, grazie alle riserve interne d'utilizzazione, nei prossimi 15 anni non dovranno verosimilmente essere utilizzate, urbanizzate o edificate. Poiché le autorità dovranno comunque procedere a dezonamenti sulla base delle indicazioni fornite nei piani direttori, non è necessario prescriberli per legge.

1.4.3 Riesame di tematiche non connesse direttamente all’Iniziativa per il paesaggio

Il nostro Collegio è consapevole del fatto che l’ambito dello sviluppo degli insediamenti non è l’unico in cui urge un intervento. I risultati della procedura di consultazione sull’AP-LSTe hanno confermato che anche le tematiche non connesse direttamente all’Iniziativa per il paesaggio devono essere riesaminate. Il diritto vigente presenta inoltre diverse lacune che vanno colmate.

Tali tematiche (così traspare dai pareri formulati) richiedono tuttavia un esame più approfondito e, in alcuni casi, una rielaborazione sostanziale di quanto proposto nell’avamprogetto posto in consultazione. Per questa ragione, il nostro Collegio ha deciso, il 21 ottobre 2009, di non affrontare questi aspetti immediatamente, e di rinviarli piuttosto a una fase di revisione successiva.

In questa seconda fase di revisione la priorità sarà data ai seguenti aspetti: precisazioni in materia di pianificazioni federali, anche rispetto ai piani direttori cantonali; maggiore considerazione delle esigenze legate agli spazi funzionali (p. es. inserimento nella legge dei programmi d’agglomerato); migliore protezione dei terreni agricoli, in particolare delle superfici per l’avvicendamento delle colture; rafforzamento della funzione dei piani direttori cantonali (chiarimenti sui fondamenti, chiare prescrizioni federali nell’ambito dei trasporti, dell’approvvigionamento e dello smaltimento, dell’agricoltura, della natura e del paesaggio) nonché ottimizzazioni e semplificazione – ma non riformulazione integrale – delle attuali disposizioni concernenti l’edificazione al di fuori delle zone edificabili. I risultati della consultazione e le discussioni più recenti hanno inoltre evidenziato la necessità di adottare misure concernenti l’utilizzo futuro del sottosuolo e accrescere, in fase di pianificazione, il peso riservato a questa dimensione.

I lavori in tal senso dovrebbero essere avviati nel corso dell’anno e dovrebbero prevedere il coinvolgimento adeguato degli interessati in quanto presupposto essenziale per elaborare un progetto realizzabile.

1.5 Attuazione

L’esecuzione del diritto federale in materia di pianificazione del territorio compete ai Cantoni. Per quanto riguarda l’applicazione delle nuove disposizioni, assumono particolare importanza le direttive sull’incorporazione di terreni nelle zone edificabili, segnatamente sulla determinazione del fabbisogno di zone edificabili, di cui all’articolo 15 capoverso 4. La Confederazione e i Cantoni dovranno elaborarle congiuntamente. Si intende così garantire che le soluzioni individuate siano conformi agli scopi e ai principi della pianificazione del territorio nonché al nuovo contesto giuridico e che la loro applicabilità possa essere costantemente accertata da chi è preposto all’effettiva attuazione. Poiché, di norma, la pianificazione dell’utilizzazione compete ai Comuni, si dovrà prestare attenzione a che questi siano coinvolti tempestivamente e in modo sostanziale nel processo di elaborazione di tali piani. Oltre alle nuove direttive previste nell’articolo 15 capoverso 4, dovranno essere integrate – in virtù dell’articolo 8 dell’ordinanza sulla pianificazione del territorio¹⁴ – le direttive per l’allestimento dei piani direttori. Anche in questo caso si presuppone

¹⁴ Ordinanza del 28 giugno 2000 sulla pianificazione del territorio (OPT; RS 700.1).

ne una stretta collaborazione con i Cantoni e – se necessario – con i Comuni. Le direttive, nuove o integrate, dovranno essere pronte al più tardi all'entrata in vigore del nuovo diritto.

Nella prima fase dell'attuazione i Cantoni dovranno adattare i propri piani direttori alle nuove prescrizioni federali. Il Consiglio federale dovrà quindi approvare gli adattamenti effettuati, dopodiché i Comuni procederanno all'adeguamento dei rispettivi piani d'utilizzazione. Se questi ultimi non dovessero soddisfare i requisiti fissati nel piano direttore, l'autorità cantonale competente (art. 26 cpv. 2 LPT) dovrà negare l'approvazione o apportare, nella misura del possibile, le correzioni necessarie. All'occorrenza, l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale potrà fare esaminare i piani d'utilizzazione comunali da un'autorità giudiziaria¹⁵. Questo potrebbe accadere se un piano d'utilizzazione comunale è stato approvato dall'autorità cantonale responsabile pur non essendo conforme a quanto disposto nell'articolo 15 né all'adattamento del piano direttore approvato dal Consiglio federale.

1.6 Risultati della procedura di consultazione

I risultati della procedura di consultazione vanno presi in considerazione nel quadro di due revisioni parziali della LPT (cfr. n. 1.4). Qui di seguito sono pertanto riportati gli aspetti essenziali scaturiti dalla procedura.

Alla consultazione sull'avamprogetto delle legge sullo sviluppo del territorio hanno partecipato il Tribunale federale, tutti i Cantoni (eccetto Appenzello Interno), sette partiti, le tre associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna, cinque associazioni mantello dell'economia e 44 organizzazioni. Oltre a chi è stato interpellato ufficialmente, si sono espresse altre 173 organizzazioni e società, otto città e Comuni e nove privati. Complessivamente sono dunque pervenuti 275 pareri, alcuni dei quali molto dettagliati.

Dai pareri pervenuti risulta un'analisi in alcuni casi molto approfondita delle proposte di modifica. Per i particolari si rinvia al rapporto sui risultati della consultazione¹⁶.

La grande maggioranza dei partecipanti alla consultazione si è dichiarata contraria a una revisione totale della LPT, pur rilevando la necessità di intervenire in diversi ambiti.

L'opinione condivisa da più interpellati è che l'avamprogetto della LSTe tenda a una centralizzazione eccessiva e che interferisca nelle competenze costituzionali dei Cantoni. Le associazioni dell'economia, alcuni Cantoni e altri interpellati ritengono inoltre che l'AP-LSTe violi la garanzia costituzionale della proprietà.

La procedura di consultazione ha inoltre dimostrato palesemente come le possibilità di riuscita delle modifiche della LPT aumentino se i Cantoni, cui spetta la pianificazione del territorio nel quadro dei principi stabiliti dalla Confederazione (art. 75

¹⁵ Art. 111 della legge federale del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (LTF; RS 173.110) in combinato disposto con l'art. 89 cpv. 2 lett. a LTF e l'art. 48 cpv. 4 OPT.

¹⁶ Il rapporto è pubblicato sul sito Internet dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale: <http://www.are.admin.ch/dokumentation/00121/00224/index.html?lang=it&msg-id=29104>.

cpv. 1 Cost.), sono coinvolti tempestivamente e in modo sostanziale nei lavori di revisione.

Sulla base dei risultati della consultazione si può delineare il quadro seguente:

- per quanto riguarda le pianificazioni federali, è risultata chiara la mancanza di consenso sulla proposta di rendere il Progetto territoriale Svizzera vincolante per Cantoni e Comuni, mentre ha riscosso molti pareri favorevoli la necessità di attribuire maggior peso, nella legge, alla pianificazione negli spazi funzionali (p. es. attraverso programmi d'agglomerato).
- Ha ricevuto un'accoglienza in linea di massima favorevole anche la proposta di rafforzare la pianificazione direttrice cantonale mediante prescrizioni federali più chiare sui contenuti minimi dei piani direttori.
- Le iniziative volte a limitare la crescita degli insediamenti (sviluppo centripeto, dimensionamento delle zone edificabili e misure contro la tesaurizzazione del suolo) sono di per sé state appoggiate; le opinioni divergono tuttavia, in alcuni casi in maniera sostanziale, sull'impostazione concreta delle disposizioni da applicare. Molti interpellati criticano in particolare la proposta di utilizzare le zone edificabili di riserva come strumento per ridimensionare le zone edificabili.
- Le disposizioni sull'attività edilizia al di fuori delle zone edificabili, il cui scopo era quello di aumentare il margine di manovra dei Cantoni, si sono scontrate con numerose critiche negative o con un rifiuto netto. Con tono particolarmente critico si sono espresse le cerchie agricole, nonché diversi Cantoni e gli enti morali.
- La maggioranza degli interpellati si è infine opposta all'introduzione, al di fuori delle zone edificabili, delle tasse proposte nell'avamprogetto (ossia l'imposta di impermeabilizzazione e quella su superfici abitabili).

1.7 Interventi parlamentari

Nel postulato depositato il 4 marzo 2009 (09.3054) il consigliere federale Werner Luginbühl incaricava il nostro Collegio di valutare la possibilità di presentare al Parlamento un controprogetto diretto all'iniziativa per il paesaggio. All'autore del postulato interessava tuttavia soprattutto dissociare la revisione totale della LPT dall'esame dell'Iniziativa per il paesaggio. La decisione di non procedere a una revisione totale tiene pertanto conto della motivazione alla base del postulato, che il nostro Collegio propone di togliere di ruolo visto che l'obiettivo è stato raggiunto.

2 Commento ai singoli articoli

2.1 Scopi (art. 1)

Il principio della separazione tra comprensori edificabili e non edificabili – fondamentale per la pianificazione del territorio – è già oggi sancito implicitamente nella Costituzione in quanto è uno dei presupposti di un'utilizzazione parsimoniosa del suolo. Attraverso l'adeguamento dell'articolo 1 capoverso 1 tale principio è ora esplicitamente inserito nella legge tra gli obiettivi della pianificazione del territorio.

Poiché la presente revisione parziale non modifica le disposizioni concernenti i territori non edificabili (ossia le aree al di fuori delle zone edificabili), gli edifici e gli impianti la cui realizzazione è conforme al diritto vigente (art. 16a e art. 24 segg. LPT) sono autorizzati anche in futuro (cfr. n. 1.4.1 [Scopi e principi]).

Lo sviluppo centripeto degli insediamenti figura ora esplicitamente tra gli obiettivi della pianificazione (lett. ab^{is} cpv. 2). Esso costituisce infatti una delle priorità della politica svizzera di assetto del territorio e consiste nel migliorare lo sfruttamento delle riserve esistenti all'interno di comprensori insediativi già ampiamente edificati nonché, parallelamente, nel rispettare e promuovere la qualità dell'insediamento. Riserve interne d'utilizzazione si trovano ad esempio nelle aree industriali dismesse. Sulla base di diverse rilevazioni condotte è possibile affermare che non soltanto le città ma anche i Comuni più piccoli dispongono spesso di un potenziale di sviluppo interno superiore a quello ipotizzato.

Tra gli obiettivi va inserita anche la realizzazione di insediamenti compatti, allo scopo di porre un freno al fenomeno della graduale espansione disordinata degli insediamenti. È infatti assodato che a un'utilizzazione parsimoniosa del suolo contribuiscono soprattutto gli insediamenti compatti e non di certo una struttura frammentaria. Gli insediamenti compatti – un concetto diffuso anche in Germania e Austria – sono il presupposto essenziale della mobilità sostenibile e di un migliore sfruttamento delle infrastrutture esistenti, aspetti che a loro volta si ripercuotono positivamente sullo sviluppo macroeconomico del Paese e sulla sua competitività (cfr. n. 3.3). Al riguardo non si può ignorare che vi sono alcuni comprensori in Svizzera nei quali la tradizionale struttura a insediamenti sparsi si è sviluppata, nel tempo, in modo organico. Per questi comprensori, l'ordinanza del 28 giugno 2000¹⁷ sulla pianificazione del territorio prevede una regolamentazione speciale, sulla quale la lettera b non incide (cfr. art. 39 OPT).

La lettera b^{is} corrisponde all'attuale lettera b.

2.2 Principi pianificatori (art. 3)

Anche se il traffico motorizzato privato resterà forse la soluzione più praticata per gli spostamenti nelle aree urbanizzate, in futuro l'accento dovrà essere posto maggiormente sui trasporti pubblici. Le autorità incaricate di compiti pianificatori dovranno adoperarsi in particolare per rendere i luoghi destinati all'abitazione e al lavoro non più solo *sufficientemente* accessibili – come figura nel diritto vigente – bensì *ben* accessibili con i mezzi di trasporto pubblici (cpv. 3 lett. a). Questa esigenza va soddisfatta in particolare quando si procede alla delimitazione di nuove zone edificabili; di norma, tuttavia, si applica laddove l'urbanizzazione vanta già un buon livello qualitativo. Nel caso in cui si renda necessario potenziare i collegamenti con i mezzi di trasporto (orari e/o infrastrutture), la domanda e l'offerta devono essere coordinate anche allo scopo di ottimizzare i costi.

Per valutare se l'esigenza di una buona accessibilità dei luoghi di lavoro e di abitazione è soddisfatta non potranno ovviamente essere applicati ovunque gli stessi criteri. Piuttosto, nel definire cosa si intende per *ben* accessibili, occorrerà tenere conto delle diverse specificità regionali.

¹⁷ RS 700.1

Nell'interesse di una densificazione in seno alle zone edificabili e dunque di un'utilizzazione parsimoniosa del suolo, la nuova lettera ^{abis} del capoverso 3 pone l'accento sull'uso di superfici dismesse o ancora non sufficientemente usate.

2.3 Pianificazione direttrice

2.3.1 Osservazioni generali

Il vigente diritto della pianificazione del territorio non contempla prescrizioni concrete per quanto concerne i contenuti dei piani direttori cantonali. All'articolo 8 LPT è stabilito unicamente che i piani direttori indichino almeno le modalità di coordinamento delle attività d'incidenza territoriale in vista dello sviluppo auspicabile nonché i tempi e i mezzi previsti per l'attuazione di questi compiti. Quali siano i contenuti che, in virtù del diritto federale, devono figurare nei piani direttori cantonali, si evince solo indirettamente dall'articolo 6 LPT. La situazione va modificata. Tuttavia, per il momento, è preferibile non precisare i contenuti di tutti gli ambiti, in quanto la presente revisione parziale è concepita quale controprogetto indiretto all'Iniziativa per il paesaggio. Si tratta, in una prima fase, di precisare le prescrizioni federali in materia di «insediamenti». Questo ambito è infatti al centro dell'Iniziativa per il paesaggio poiché la necessità d'intervento qui è imperativa; lo dimostrano l'inarrestabile sfruttamento del suolo, la crescente frammentazione del paesaggio e l'espansione disordinata degli insediamenti. Nell'ambito di un'inchiesta che ha fornito le basi per l'elaborazione del rapporto di lavoro dell'ARE sulla pianificazione direttrice di terza generazione, esperti di provenienza e specializzazione diverse hanno confermato all'unanimità che la sfida più importante per la pianificazione direttrice dei prossimi anni è rappresentata proprio dallo sviluppo degli insediamenti. Una pianificazione mirata ha un impatto positivo anche sul paesaggio e contribuisce – come auspicato dall'iniziativa – a proteggere le terre coltivate da un'ulteriore attività edilizia. Non va neppure dimenticato l'interesse per l'economia nazionale in quanto un'utilizzazione efficiente e funzionale del suolo stimola la crescita economica e consolida la competitività del Paese.

Nella seconda fase della revisione della LPT occorrerà formulare disposizioni che fissino i contenuti dei piani direttori anche per quanto riguarda gli altri ambiti: trasporti, agricoltura, natura e paesaggio, pericoli naturali, approvvigionamento e smaltimento. Nel presente disegno l'accento è posto sugli «insediamenti», ma si tratta di una priorità temporanea dato che, in sede di esame dei piani direttori cantonali, la Confederazione terrà conto di tutti gli ambiti in eguale misura.

2.3.2 Fondamenti (art. 6)

Ai Cantoni si chiede di indicare quale sarà il loro sviluppo territoriale non più solo nei fondamenti, ossia in vista dell'allestimento dei piani direttori, bensì direttamente nei piani direttori, affinché le prospettive di sviluppo indicate assumano carattere vincolante per tutte le autorità. Occorre dunque abrogare il capoverso 1 e completare opportunamente l'articolo 8 LPT (cfr. art. 8 lett. a). Ciò permette di consolidare la funzione del piano direttore quale strumento strategico delle autorità politiche del Cantone. A tal fine sono necessari adeguamenti redazionali della frase introduttiva del capoverso 2.

I fondamenti servono all'elaborazione dei piani direttori e sono da considerare una sorta di riepilogo dello sviluppo avvenuto e un inventario dello stato attuale (cpv. 3, frase introduttiva). È indispensabile disporre di fondamenti completi, aggiornati e di buona qualità per fissare nel piano direttore strategie e misure appropriate.

Con la modifica proposta del capoverso 3 lettera a l'accento è posto espressamente sul comprensorio insediativo, il cui stato e sviluppo devono figurare nei fondamenti dei Cantoni, con indicazione dell'ubicazione e delle dimensioni delle zone edificabili. I fondamenti devono altresì contenere indicazioni sulle riserve interne di utilizzazione. Questi dati sono necessari affinché, nei piani direttori, si possa dare attuazione fondata alle disposizioni dell'articolo 8a.

2.3.3 Contenuto minimo dei piani direttori (art. 8)

Il diritto in vigore implica, senza tuttavia stabilirlo espressamente, che ogni Cantone elabori un piano direttore. Attraverso una modifica redazionale si vuole esplicitare tale obbligo per renderlo chiaro anche a chi non è esperto di pianificazione del territorio.

Il disegno di legge prevede che ogni Cantone precisi nel piano direttore il proprio sviluppo territoriale (cpv. 1 lett. a). Questo aspetto, che in virtù del diritto vigente figura unicamente nei fondamenti (cfr. art. 6 cpv. 1 LPT), diviene ora parte integrante del contenuto del piano direttore cantonale. Si tratta di un'evoluzione praticamente scontata, che conferma una prassi già seguita in diversi Cantoni.

Prima che nel piano direttore cantonale si possano elaborare disposizioni specifiche ai singoli ambiti, va definita una visione complessiva che illustri lo sviluppo territoriale del Cantone a medio e lungo termine, in armonia con gli obiettivi pianificatori dei Cantoni vicini e della Confederazione. È questo un presupposto importante per garantire la coerenza delle azioni di tutte le parti coinvolte. La visione di sviluppo, che può tradursi in progetti territoriali cantonali, deve fungere da cornice di riferimento per assicurare la concertazione delle misure a livello pubblico e privato. La definizione dello sviluppo territoriale auspicato presuppone altresì che il Cantone rifletta sulla definizione di poli di sviluppo e sul modo di proteggere le superfici agricole utili.

Per il resto, la descrizione generale dei contenuti minimi dei piani direttori di cui all'articolo 8 capoverso 1 non subisce modifiche. Come finora, i piani direttori cantonali dovranno indicare le modalità di coordinamento delle attività d'incidenza territoriale in vista dello sviluppo auspicabile. Il piano direttore, come strumento di coordinamento e gestione di uno sviluppo territoriale globale, può svolgere la sua funzione in modo ottimale soltanto se, nel contesto della pianificazione direttrice, le attività d'incidenza territoriale sono sistematicamente coordinate fra loro e armonizzate con gli obiettivi di sviluppo del Cantone. Questo approccio implica anche un ampliamento della gamma dei progetti che, conformemente all'articolo 8 capoverso 1 lettera b, rientrano nel contenuto minimo dei piani direttori, rispetto a quanto la Confederazione ha finora chiesto ai Cantoni. Questa tendenza si rispecchia anche nel nuovo articolo 8a (cfr. n. 2.3.4).

Lo stesso dicasi per l'articolo 8 capoverso 2, il quale non soltanto chiarisce che i progetti di una certa importanza devono essere trattati nel piano direttore, ma garantisce anche che le condizioni riguardanti il contenuto minimo dei piani direttori non

vengano ignorate. In particolare, si precisa che i progetti con ripercussioni considerevoli sul territorio e sull'ambiente sono ammessi solo se hanno una base nel piano direttore cantonale.

Scopo di questa disposizione è garantire il rispetto dei vari livelli della procedura di pianificazione: «Conformemente all'articolo 22^{quater} cpv. 1 Cost., i Cantoni provvedono mediante la pianificazione territoriale all'appropriata e parsimoniosa utilizzazione del suolo e a un ordinato insediamento del territorio. A tal fine vengono elaborati in particolare piani direttori e d'utilizzazione e sono previste procedure di autorizzazione edilizia. Questi strumenti sono gerarchicamente subordinati gli uni agli altri e devono costituire un insieme coerente, nel quale ogni elemento svolge una funzione specifica. (...) Gli edifici e gli impianti che per la loro specificità devono essere oggetto di una procedura di pianificazione non possono però beneficiare di un'eccezione»¹⁸. Anche a un livello superiore della procedura di pianificazione, vale a dire nelle prescrizioni federali, deve figurare tale limite. Comunemente denominato «riserva di trattamento nel piano direttore», esso è ora esplicitamente sancito nell'articolo 8 capoverso 2 LPT. Analoghe riserve di trattamento nei piani settoriali sono già previste nell'ambito delle pianificazioni federali e si sono dimostrate valide (p. es. art. 126 cpv. 4 LM, art. 16 cpv. 5 LIE, art. 18 cpv. 5 Lferr).

Il limite sancito al capoverso 2 è rappresentato dal criterio «progetti con ripercussioni considerevoli sul territorio e sull'ambiente». Visto il livello della procedura di pianificazione, il limite deve essere di molto superiore a quello che fa stato per l'obbligo di pianificare (al di là del quale il progetto non può più essere trattato unicamente nell'ambito di una procedura di autorizzazione edilizia ma necessita di un fondamento nei piani di utilizzazione). Prima della modifica del 19 settembre 2008 dell'ordinanza del 19 ottobre 1988¹⁹ concernente l'esame dell'impatto sull'ambiente, la giurisprudenza del Tribunale federale si fondava sull'ipotesi che i progetti fossero da considerare *soggetti all'obbligo di pianificazione*, se erano sottoposti *all'obbligo dell'esame dell'impatto*. Ora come allora, vale il principio secondo cui il limite a partire dal quale un progetto deve essere trattato nel *piano direttore* non sarà mai inferiore a quello in base al quale un progetto è soggetto all'obbligo dell'esame; semmai sarà quasi sempre superiore. Per «ripercussioni considerevoli» ai sensi dell'articolo 8 capoverso 2 si intendono in particolare un grande consumo di superfici, un significativo impatto sulle strutture di utilizzazione e di approvvigionamento del Cantone, importanti flussi di traffico, un elevato carico inquinante e il degrado del paesaggio. Tipico per questi progetti è anche l'elevato grado di collaborazione e coordinamento necessario sia a livello cantonale sia con i Cantoni limitrofi o con la Confederazione. Ne sono un esempio la definizione di poli di sviluppo o di aree cantonali lavorative, la valorizzazione di nuovi comprensori sciistici, la realizzazione di grandi progetti globali di sistemazione dei corsi d'acqua, di cave, discariche, ecc., di grandi generatori di traffico quali centri commerciali, negozi specializzati o strutture ricreative di una certa estensione, di complessi turistici o ancora di infrastrutture di trasporto e infrastrutture energetiche di importanza quantomeno regionale.

Concretamente, ci si può immaginare l'attuazione di questa disposizione come segue: in fase di rielaborazione del piano direttore, il Cantone si interroga sui progetti e sugli sviluppi previsti che verosimilmente comportano ripercussioni considere-

¹⁸ Estratto della DTF 116 Ib 50, considerato 3a pag. 53 seg. (traduzione).

¹⁹ OEIA; RS 814.011

voli sul territorio e sull'ambiente. Definisce dove sono necessari poli di sviluppo per determinate utilizzazioni, dove in seno alle zone edificabili devono avvenire importanti trasformazioni (p. es. riconversione di aree industriali dismesse), dove vanno costruiti centri commerciali, negozi specializzati, strutture ricreative, complessi turistici ecc. Se in una determinata area il Cantone prevede strutture che generano importanti flussi di traffico, il piano di utilizzazione potrà essere allestito di conseguenza e più tardi l'autorizzazione edilizia potrà essere rilasciata senza che sia necessario intervenire nella pianificazione direttrice (poiché il «progetto» di autorizzare in quell'area strutture che generano importanti flussi di traffico è già inserito nel piano direttore). Se tuttavia, a un certo punto, si reputa necessario costruire ad esempio un grande centro commerciale in un luogo che non si era previsto di destinare a tal fine, il Cantone dovrà valutare, nell'ambito di una procedura per l'*adeguamento del piano direttore*, se un tale sviluppo è auspicabile e conciliabile con le altre esigenze riguardanti il territorio e l'ambiente. Se il tempo stringe, è possibile preparare parallelamente l'attuazione a *livello di pianificazione dell'utilizzazione* e avviare la procedura. Una pianificazione direttrice ispirata ad un approccio previdente fa aumentare notevolmente il livello di sicurezza degli investimenti. Già oggi, infatti, il rischio che il progetto si scontri con ostacoli insormontabili è molto più grande se il progetto in questione non ha alcuna base nel piano direttore.

Ai Cantoni si consiglia di trattare nel piano direttore anche quei progetti che *potrebbero* rientrare nel campo d'applicazione dell'articolo 8 capoverso 2 LPT, onde ridurre al minimo il rischio che, nell'ambito di una procedura di ricorso contro le modifiche ai piani d'utilizzazione, venga invocata con successo la violazione di detto articolo.

Nell'ambito del piano direttore occorre garantire un attento coordinamento dei progetti con lo sviluppo territoriale auspicabile del Cantone e con le altre attività d'incidenza territoriale (art. 8 cpv. 1 lett. b). Al riguardo vanno considerati tutti e tre gli aspetti dello sviluppo sostenibile, ossia economia, società e ambiente. Oltre a criteri più stringenti per la selezione di un sito, occorre anche localizzare a grandi linee, dunque senza entrare nel dettaglio delle parcelle, i siti che entrano in linea di conto – ovvero le aree potenziali – in modo da incrementare la sicurezza della pianificazione e della realizzazione nei confronti degli investitori. Precisando che i progetti con ripercussioni considerevoli sul territorio e sull'ambiente devono avere una base nel piano direttore (art. 8 cpv. 2), si intende favorire già nella fase di pianificazione dei lavori l'ottimale coordinamento della pianificazione del territorio con la protezione ambientale [(cfr. il rapporto del Consiglio federale in adempimento della mozione 04.3664 Migliorare il coordinamento fra protezione dell'ambiente e pianificazione del territorio, depositata dalla Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati il 15 novembre 2004 (n. 4.1.3, pag. 11)]²⁰.

²⁰ Il rapporto è pubblicato nel sito dell'Ufficio federale della sanità pubblica (FFSP) all'indirizzo:
<http://www.bafu.admin.ch/dokumentation/medieninformation/00962/index.html?lang=it&msg-id=21099>

2.3.4

Contenuto del piano direttore nell'ambito degli insediamenti (art. 8a)

Il nuovo articolo 8a concretizza i requisiti contenutistici che i piani direttori cantonali devono soddisfare nell'ambito degli insediamenti. Ai Cantoni è prescritto esplicitamente quali dei temi riguardanti tale ambito devono figurare nei piani direttori. Il fatto di focalizzare l'attenzione su temi specifici facilita il compito della Confederazione tesa a valutare le misure previste dai Cantoni per raggiungere l'obiettivo costituzionale della parsimoniosa utilizzazione del suolo. Vista la ripartizione delle competenze fissata dalla Costituzione, il diritto federale non può entrare nel merito delle misure che i Cantoni devono adottare. Questi ultimi sono tuttavia tenuti ad esplicitare nei piani direttori con quali misure concrete intendono realizzare gli obiettivi che si sono prefissati nell'ambito degli «insediamenti». Affinché abbiano in chiaro quali sono le aspettative della Confederazione nei loro confronti, occorrerà integrare opportunamente le direttive tecniche per l'allestimento dei piani direttori di cui all'articolo 8 OPR (cfr. n. 1.5).

Conformemente alla lettera a, i Cantoni devono affrontare nei piani direttori il tema delle superfici insediative. In particolare sono tenuti a indicarne le dimensioni complessive. Ciò consente di tradurre in termini concreti le prospettive di sviluppo a medio e lungo termine riguardanti dette superfici nonché di stabilire un limite alla loro estensione complessiva già a livello cantonale. Oltre alle dimensioni future delle superfici insediative, il piano direttore deve indicarne la distribuzione in seno al Cantone. Questa prescrizione di diritto federale risulta più opportuna di quella contenuta nell'avamprogetto posto in consultazione, che prevedeva l'obbligo a carico del Cantone di indicare le dimensioni delle superfici insediative di ogni Comune. Se sono previste espansioni di tali superfici, i Cantoni dovranno coordinarle a livello regionale. Questa disposizione intende sottolineare che il tema in questione va inserito in un contesto territoriale che esula dai confini comunali, tenendo conto in particolare degli spazi funzionali. La disposizione in questione non è diretta a un livello istituzionale specifico: per coordinare l'espansione delle superfici insediative a livello regionale non è indispensabile creare un livello regionale di pianificazione. Tuttavia, nei Cantoni in cui tale livello già esiste, ci si potrà avvalere degli organismi (gruppi di pianificazione regionale o conferenze regionali) e degli strumenti (piani direttori e settoriali) già collaudati.

Nel piano direttore il Cantone deve altresì indicare le misure volte a garantire il coordinamento fra insediamenti e trasporti (lett. b), le misure per uno sviluppo degli insediamenti centripeto e di elevata qualità (lett. c) e le misure volte a rafforzare il rinnovamento degli insediamenti (lett. e). Conformemente alla lettera c, lo sviluppo centripeto degli insediamenti deve essere «di elevata qualità», non in termini monetari bensì urbanistici. Uno sviluppo centripeto è di elevata qualità quando l'accento è posto su aspetti qualitativi dell'insediamento in grado di creare valore aggiunto. Importanti indici della qualità dello sviluppo degli insediamenti sono, ad esempio, l'attenzione con cui si realizzano zone d'incontro, sedi stradali ed edifici, la prossimità alle strutture per l'approvvigionamento e ai servizi pubblici, distanze ridotte tra le aree residenziali, lavorative e ricreative, l'adeguatezza degli immobili alle esigenze lavorative e abitative. Le misure di densificazione edilizia che devono essere adottate dai Cantoni non possono in ogni caso pregiudicare la qualità abitativa.

Le misure di densificazione edilizia – e in questo contesto assume grande importanza il maggiore sfruttamento di superfici dismesse (cfr. anche la nuova lett. a^{bis} del

cpv. 3 art. 3) – vanno dunque combinate con quelle tese a promuovere la qualità degli insediamenti. Alcuni aspetti attinenti alla qualità degli insediamenti sono d'altronde già oggetto dei principi della pianificazione del territorio secondo il diritto in vigore (cfr. art. 3 cpv. 3 lett. e).

Conformemente alla lettera d, inoltre, il Cantone deve indicare il modo in cui intende garantire che le zone edificabili siano conformi alle condizioni di cui all'articolo 15. A tal fine formulerà all'indirizzo dei Comuni prescrizioni o mandati concreti. Oggi sono ancora molte le zone edificabili sovradimensionate. I Cantoni che si trovano in tale situazione dovranno interrogarsi sul modo di ridurre le zone edificabili troppo vaste – ossia le zone che, considerate le riserve interne di utilizzazione esistenti, verosimilmente non saranno necessarie e dunque non verranno urbanizzate ed edificate entro i prossimi 15 anni – nonché sul modo di finanziare i conseguenti dezonamenti, se questi danno diritto a un indennizzo. La compensazione del plusvalore secondo l'articolo 5 capoverso 1 LPT rappresenta una possibile soluzione per cofinanziare gli indennizzi dovuti in caso di dezonamenti. Applicando questa disposizione in modo coerente, i Cantoni si assicurano il margine di manovra necessario a garantire che le zone edificabili siano conformi alle nuove esigenze della legislazione federale.

In futuro si porrà in misura sempre maggiore anche la questione del rinnovamento degli insediamenti, che dovrà quindi figurare fra i temi dei piani direttori cantonali. Negli ultimi decenni il contesto economico e sociale è profondamente mutato, al punto che interi spazi o quartieri non rispondono più alle esigenze attuali. Terreni già urbanizzati ed edificati sono dunque abbandonati o utilizzati solo in parte. Nelle città, nei centri rurali e persino nelle località turistiche si assiste così a una parziale discrepanza tra esigenze di utilizzazione, struttura degli insediamenti e patrimonio edilizio. Le possibili conseguenze sono: immobili vuoti, perdita di valore degli edifici, approvvigionamento carente in beni e servizi del fabbisogno quotidiano e segregazione sociale.

Strategie che contribuiscano a preservare o aumentare il valore degli immobili possono essere elaborate nell'ambito della pianificazione direttrice al fine di rafforzare il rinnovamento degli insediamenti (lett. e). La pianificazione territoriale crea così i presupposti economici affinché gli attori pubblici e privati siano messi in condizione di operare i necessari investimenti. Può trattarsi di strategie volte a promuovere la riqualificazione delle aree industriali dismesse e a valorizzare le aree circostanti le stazioni (con provvedimenti quali: cambiamento di destinazione, densificazione, aumento del valore di mercato, ecc.) come pure di strategie tese a valorizzare quartieri residenziali esistenti (monitoraggio attento per rilevare il prima possibile eventuali carenze nel patrimonio edilizio, valorizzazione degli spazi esterni, utilizzazione diversificata, ecc.). Vi sono già diversi Cantoni, città e Comuni che hanno sviluppato strategie ed elaborato provvedimenti a favore del rinnovamento degli insediamenti; numerosi Cantoni, ad esempio, utilizzano strumenti quali il check-up immobiliare abbinato a misure di risanamento in funzione dei risultati.

A suo tempo, l'articolo 15 LPT era stato introdotto allo scopo di formulare le prescrizioni che i Cantoni e i Comuni dovevano seguire in sede di delimitazione delle zone edificabili. È lecito supporre che nel frattempo questa delimitazione sia in gran parte avvenuta. Poiché, conformemente all'articolo 21 LPT, i piani d'utilizzazione sono vincolanti per chiunque, le zone edificabili comprendono oggi tutti i terreni che sono stati incorporati in una zona edificabile e dunque in particolare i terreni edificati in larga misura. Si tratta ora di fissare, da un lato, i principi generali che devono essere rispettati affinché un terreno possa far parte della zona edificabile (cpv. 1 e 2) e, dall'altro, condizioni più restrittive per i nuovi azzonamenti (cpv. 3), al fine di frenare la crescita degli insediamenti. Se, in fase di rielaborazione dei piani d'utilizzazione, dovesse risultare che zone edificabili esistenti non sono conformi alle esigenze generali (p. es. zone edificabili sovradimensionate o ubicate in territori esposti a pericoli), vi è l'obbligo – come già nel diritto vigente – di correggere la loro delimitazione.

La prescrizione di cui al *capoverso 1*, secondo cui le zone edificabili vanno definite in funzione e nei limiti del fabbisogno presunto calcolato nell'arco di 15 anni, corrisponde al diritto in vigore (art. 15 lett. b LPT). Per la pianificazione delle dimensioni delle zone edificabili continua a far stato questo orizzonte temporale. Un terreno può essere incorporato in una zona edificabile soltanto se sarà verosimilmente necessario utilizzarlo entro 15 anni. Nell'avamprogetto della nuova legge federale sullo sviluppo territoriale (AP-LSTe) si era deciso di abbandonare questo termine per non incorrere nel rischio che si instaurasse una sorta di meccanismo di espansione automatica. Questa scelta ha però incontrato forti opposizioni, tanto che si è deciso di mantenere il termine di 15 anni e di continuare a contrastare il rischio di un'espansione automatica escludendo la possibilità che l'avvenuta crescita delle zone edificabili giustifichi automaticamente la delimitazione di nuove zone edificabili altrettanto grandi. Limiti in questo senso sono rappresentati dalle esigenze più severe per i nuovi azzonamenti (cfr. cpv. 3) e dalle prescrizioni nei piani direttori cantonali. A ciò si aggiunge che anche in futuro si potrà soddisfare il fabbisogno presunto calcolato nell'arco di 15 anni solo nella misura in cui ciò risulti compatibile con gli scopi e i principi della pianificazione del territorio e in particolare con le esigenze di un'utilizzazione parsimoniosa del suolo. In proposito occorre tener presente che lo sviluppo degli insediamenti è sostenibile a lungo termine solo è possibile stabilizzare le dimensioni delle superfici insediative.

Nell'AP-LSTe era contenuta una disposizione secondo cui il fabbisogno di terreni edificabili andava dimostrato a livello regionale. Dai pareri pervenuti è tuttavia emerso che il termine «regionale» era causa di incertezze, di cui è necessario tenere conto. L'obiettivo della proposta nell'avamprogetto non era tanto quello di definire regioni precise, ma piuttosto di sottolineare che è necessario tenere conto anche della situazione al di là dei confini comunali quando si valuta se le zone edificabili sono state delimitate correttamente. Ciò è ora precisato nel primo periodo del *capoverso 2*. Un terreno può essere incorporato in una zona edificabile solo se a livello comunale, sovracomunale o cantonale non viene a crearsi una zona edificabile sovradimensionata.

Le pianificazioni devono essere coordinate anche al di là dei confini cantonali e delle frontiere nazionali. La condizione del coordinamento sovracantonale, sancita nel primo periodo del *capoverso 2*, non può tuttavia indurre a rifiutare a un Comune

l'espansione di una zona edificabile perché il Comune confinante situato nel Cantone limitrofo non ha ancora proceduto alla rettifiche delle proprie zone edificabili sovradimensionate.

Come già menzionato (cfr. n. 1.1), le zone edificabili sono spesso non solo parzialmente sovradimensionate ma anche al posto sbagliato. La loro ubicazione è quindi tanto importante quanto le dimensioni. Per questo, entrambi gli aspetti devono essere oggetto del coordinamento sovralocale.

La delimitazione delle zone edificabili deve rispettare gli scopi e i principi della pianificazione del territorio (seconda parte del primo periodo). In generale, vanno delimitate zone edificabili compatte con una superficie circoscritta allo stretto necessario. Ai fini di una delimitazione appropriata delle zone edificabili assume grande importanza anche il nuovo strumento della pianificazione agricola, che ha per obiettivo di illustrare lo sviluppo regionale dell'agricoltura. In sede di delimitazione effettiva delle zone (secondo periodo) un'attenzione particolare va riservata alle superfici per l'avvicendamento delle colture nonché alla natura e al paesaggio. Il fatto che questi criteri siano menzionati esplicitamente nella legge a titolo esemplificativo non significa che godano di priorità assoluta rispetto agli altri scopi e principi della pianificazione del territorio. Nell'interesse della protezione delle terre coltivate – esplicitamente menzionata nell'Iniziativa per il paesaggio – occorre semplicemente garantire che, in fase di delimitazione delle zone edificabili, le dimensioni minime delle superfici per l'avvicendamento delle colture, sancite nel pertinente piano settoriale, siano rispettate. Parallelamente, la delimitazione delle zone edificabili non deve intaccare la natura poiché spazi vitali intatti e debitamente protetti, ai margini o in seno al comprensorio insediativo, sono di importanza fondamentale per la biodiversità.

Il *capoverso 3* precisa a quali condizioni è possibile incorporare in una zona edificabile un terreno incluso in una zona non edificabile. Il criterio dell'idoneità (*lett. a*), che non ha mai causato problemi sotto il profilo della pianificazione del territorio, è ripreso nella frase introduttiva del vigente articolo 15.

La *lettera b* riprende l'orizzonte temporale (15 anni) sancito nel capoverso 1. Ai fini della determinazione del fabbisogno di cui al capoverso 1, i terreni edificabili tesaurizzati vanno integrati nel calcolo della capacità delle zone edificabili – in linea con la giurisprudenza riguardante il diritto in vigore – al pari dei fondi disponibili sul mercato dei terreni edificabili²¹. Per i nuovi azzonamenti, invece, varranno criteri più stringenti; essi saranno possibili solo se il fabbisogno di zone edificabili continuerà a sussistere malgrado le riserve interne d'utilizzazione vengano sfruttate sistematicamente.

Queste riserve comprendono anche le aree industriali dismesse presenti nella regione e per le quali occorre prevedere un'utilizzazione appropriata e di qualità. Per riserve interne d'utilizzazione si intendono, oltre a superfici non edificate e dismesse, anche comprensori che, secondo i piani d'utilizzazione in vigore, ammetterebbero un'utilizzazione più intensiva o per i quali una tale utilizzazione sarebbe oggettivamente possibile. Non sono considerate riserve interne d'utilizzazione le superfici non edificate che devono adempiere a specifiche funzioni di sviluppo qualitativo degli insediamenti (aree verdi, parchi giochi, spazi liberi, ecc.).

²¹ Flückiger/Grodecki, Kommentar zum Raumplanungsgesetz, Schulthess, Zurigo, art. 15 nota marginale 115.

Non tutte le riserve possono essere rese disponibili entro 15 anni, ossia entro l'orizzonte temporale della pianificazione dell'utilizzazione. Il fatto, inoltre, che un'azienda industriale o artigianale disponga di una riserva di terreni edificabili per futuri ampliamenti aziendali può risultare oggettivamente lecito e conciliabile con gli interessi della pianificazione del territorio. Uno sfruttamento sistematico può ritenersi avvenuto se, nell'arco di 15 anni, un terzo o addirittura la metà delle riserve sono state sfruttate. Precisazioni al riguardo figureranno nelle direttive tecniche di cui al capoverso 4.

Per quanto riguarda i nuovi azzonamenti, le disposizioni riguardanti l'orizzonte temporale della pianificazione sono precisate nel senso che, diversamente da quanto sancito dal diritto vigente, il terreno oggetto del provvedimento non deve più soltanto essere prevedibilmente necessario all'edificazione e urbanizzato entro 15 anni, bensì anche *edificato*.

Anche se dal diritto in vigore risulta che la promozione della disponibilità di terreno edificabile è auspicata, spesso la disponibilità non è un criterio decisivo per la delimitazione di una zona edificabile. La situazione deve cambiare. Un terreno non edificabile la cui edificabilità nell'arco di 15 anni non può essere garantita giuridicamente non potrà più essere incorporato in una zona edificabile (art. 15 cpv. 3 *lett. c*). Il proprietario fondiario che non desidera costruire non deve avere la possibilità di lasciare a lungo inutilizzati terreni collocati nelle zone edificabili in posizioni centrali. Quanto più è importante sotto il profilo della pianificazione del territorio che un fondo sia assegnato ad una specifica utilizzazione, tanto più è imperativo che l'ente pubblico si avvalga delle possibilità di cui all'articolo 15a e si doti di strumenti incisivi. Laddove il Cantone non vi provveda, può realmente accadere che nelle zone edificabili siano presenti temporaneamente spazi vuoti indesiderati. Fintantoché non è comunque possibile utilizzare il terreno conformemente alla sua destinazione – perché il proprietario fondiario non intende edificarlo e tantomeno metterlo a disposizione – anche un azzonamento non cambierebbe la situazione. Viceversa, non appena il proprietario si impegna a costruire, l'ostacolo menzionato al capoverso 3 lettera c viene a cadere e il terreno può essere azzonato.

Un proprietario fondiario realmente disposto a costruire, interessato quindi all'azzonamento del terreno e intenzionato a soddisfare il requisito di cui alla lettera c, può impegnarsi, ad esempio, sottoscrivendo un contratto.

Secondo la *lettera d* inoltre, un nuovo azzonamento deve concretizzare le prescrizioni del piano direttore (cantonale). Questa disposizione garantisce il nesso con l'articolo 8a, secondo cui un nuovo azzonamento deve basarsi sulle prescrizioni in materia (art. 8a *lett. d*) e su quanto stabilito nel piano direttore riguardo alle dimensioni e alla distribuzione delle superfici insediative (art. 8a *lett. a*). Esigere tuttavia che ogni singolo nuovo azzonamento figuri nel piano direttore in termini di progetto concreto appare eccessivo.

L'ente pubblico pianificatore deve fornire la prova del fatto che i requisiti per un nuovo azzonamento sono soddisfatti nel rapporto che è tenuto ad elaborare secondo l'articolo 47 OPT.

Come illustrano le osservazioni di cui al numero 3.3 sulle ripercussioni del disegno allegato al presente messaggio, le nuove regole di cui ai capoversi da 1 a 3 sono vantaggiose per l'economia in generale, poiché favoriscono un'utilizzazione del suolo efficiente e conforme al fabbisogno e riducono i costi per l'urbanizzazione e le infrastrutture.

A causa della molteplicità dei metodi in uso per il calcolo del fabbisogno di terreni edificabili, vi sono notevoli differenze fra un Cantone e l'altro per quanto riguarda il dimensionamento delle zone edificabili. Pertanto, nell'AP-LSTe era stata introdotta una disposizione in virtù della quale sarebbe spettato al Consiglio federale precisare i requisiti necessari per incorporare terreno nelle zone edificabili e, in particolare, le modalità per determinare il fabbisogno di terreni edificabili. Per rispondere a una critica sollevata da più parti nell'ambito della procedura di consultazione, la competenza in questione spetterà congiuntamente alla Confederazione e ai Cantoni (cpv. 4). Questa soluzione comporta che ci si limiti a direttive tecniche, le quali, pur se prive di carattere vincolante, sono comunque efficaci grazie alle competenze specialistiche che vi figurano. La norma 422 recentemente pubblicata dalla SIA²², che contiene un allegato sul dimensionamento delle zone edificabili, potrebbe rappresentare un'utile base.

All'elaborazione di queste direttive dovranno ovviamente partecipare anche altre cerchie importanti e fra queste primi fra tutti gli attori menzionati all'articolo 50 Cost. Le cerchie interessate dovranno potersi esprimere quantomeno nell'ambito di una consultazione o di un'indagine conoscitiva.

Il capoverso 4 non preclude al Consiglio federale la possibilità di avvalersi della competenza di emanare norme di diritto sotto forma di ordinanza (art. 182 cpv. 1 Cost.), specialmente nel caso in cui, in sede di elaborazione delle direttive tecniche, ci si renda conto che sussiste l'esigenza di operare delle precisazioni a livello di ordinanza.

2.5 Promozione della disponibilità di zone edificabili (art. 15a)

Un'adeguata delimitazione delle zone edificabili non è sufficiente; occorre infatti che i terreni incorporati in queste zone siano disponibili e realmente utilizzati a scopo edilizio. È noto che questo obiettivo è raggiunto soltanto in parte. Numerosi terreni edificabili restano infatti a lungo inutilizzati; le cause possono essere: la cattiva ubicazione, una delimitazione infelice delle parcelle, una situazione poco favorevole sotto il profilo del diritto fondiario o la tesaurizzazione finalizzata a conservare il patrimonio fondiario o a conseguire vantaggi speculativi. La tesaurizzazione di terreni edificabili fa aumentare la pressione sui terreni circostanti e sui terreni agricoli, contribuendo così all'espansione disordinata, in diretto contrasto con gli obiettivi di uno sviluppo centripeto degli insediamenti e della loro densificazione. Secondo la giurisprudenza pronunciata in applicazione dell'attuale articolo 15 lettera b LPT (DTF 116 Ia 333), questi terreni non disponibili devono essere presi in considerazione nel quadro della stima delle riserve necessarie per soddisfare il fabbisogno edilizio, regola questa che è mantenuta invariata nell'articolo 15 del presente disegno. Le misure previste all'articolo 15a sono la conseguenza logica della condizione sancita nell'articolo 15 capoverso 3 lettera c, secondo cui un terreno può essere incorporato in una zona edificabile se la sua disponibilità è garantita sul piano giuridico. I Cantoni sono pertanto tenuti ad adottare i provvedimenti necessari a far sì che i terreni tesaurizzati vengano utilizzati conformemente alla loro

²² La norma in questione è consultabile sul sito delle SIA: www.sia.ch

destinazione, se intendono realmente adempiere le condizioni di cui all'articolo 15 capoverso 3.

Secondo il *capoverso 1* i Cantoni devono adottare tutte le misure necessarie a garantire la disponibilità dei terreni edificabili o – altrimenti detto – a migliorare l'idoneità degli stessi all'utilizzazione prevista. Per rispondere a critiche mosse nel quadro della consultazione, la disposizione proposta lascia ai Cantoni la scelta delle misure concrete da adottare. Nelle leggi cantonali in materia di pianificazione e costruzione sono già contemplate misure di questo tipo, ad esempio: misure di diritto fondiario (VD), possibilità di concludere contratti di diritto amministrativo (GR [formulazione libera], SO [obbligo contrattuale di costruire]), azionamento condizionale con obbligo di costruire entro un determinato termine (AG [per progetti di costruzione di interesse superiore], AR, FR [per progetti di una certa estensione]), obbligo di costruire entro un determinato termine associato al diritto di compera stabilito per legge (OW). Altre misure conosciute sono: tasse d'incentivazione, provvedimenti fiscali (equivalenti in termini di risultati alla compensazione del valore aggiunto), obbligo di urbanizzare o ancora possibilità di espropriare. La regolamentazione proposta nel capoverso 1 non incide su queste misure, che continuano ad essere tutte applicabili.

Le misure di diritto fondiario indicate a titolo esemplificato nel capoverso 1, e tra queste la ricomposizione particellare, assumono un significato particolare poiché possono contribuire in misura decisiva a garantire o a migliorare l'idoneità dei terreni all'edificazione. Per questa ragione sono menzionate esplicitamente. In fase di elaborazione dei piani di utilizzazione è possibile migliorare la disponibilità delle zone edificabili tenendo conto, già a uno stadio preliminare, delle prescrizioni del diritto fondiario e coordinando l'attuazione delle misure previste da tale diritto. L'offerta di terreni edificabili fornita dalla pianificazione è così completata dal fatto di predisporli concretamente all'edificazione, il che, secondo il Tribunale federale, corrisponde a un importante interesse pubblico²³. I Cantoni possono avvalersi già oggi di questi strumenti; la ricomposizione particellare, ad esempio, è contemplata nell'articolo 20 LPT. Al riguardo, le spiegazioni fornite nel messaggio del 27 febbraio 1978 su questa disposizione valgono ancora oggi: «La ricomposizione particellare deve rendere possibile l'utilizzazione ai sensi dei piani di utilizzazione. Essa può rendersi necessaria in relazione all'elaborazione, come anche all'attuazione dei piani di utilizzazione. Nella delimitazione delle zone, essa contribuirà a riconoscere i rispettivi interessi e faciliterà così, con una nuova delimitazione dei fondi, un'utilizzazione migliore»²⁴.

Nell'ambito della pianificazione del territorio, tuttavia, l'importanza e l'utilità di questo strumento sono state a lungo sottovalutate²⁵. Soltanto pochi Cantoni (AG, BE, GE, LU, SG, TG, VD) dispongono di una legislazione d'applicazione sviluppata, e ancora meno ne fanno veramente uso. Dal rinvio all'articolo 20 LPT risulta chiaro che la ricomposizione particellare può essere anche ordinata d'ufficio e che – all'occorrenza – può/deve essere eseguita dall'autorità competente se il piano d'utilizzazione lo richiede.

²³ DTF del 9 gennaio 2008, 1C.90/2007

²⁴ FF 1978 I 982

²⁵ cfr. Jomini, Commento alla LPT, art. 20, n. 3

Al posto di una procedura formale di ricomposizione particellare è possibile adottare anche altre misure di diritto fondiario, più facilmente realizzabili e pattuibili contrattualmente, come un migliore raggruppamento di fondi, la rettifica di confini o la cancellazione di servitù.

Per tenere conto delle osservazioni formulate nell'ambito della consultazione, il *capoverso 2* incarica i Cantoni di prevedere nella propria legislazione che, qualora l'interesse pubblico lo giustifichi, l'autorità competente possa fissare un termine per l'edificazione di un fondo e ordinare le misure previste dal diritto cantonale. Si tratta sì di un *mandato legislativo* obbligatorio, ma il diritto federale non esige che per ogni singolo caso sia realmente fissato un termine. Spetta all'autorità competente decidere, se il diritto cantonale non prevede altrimenti.

L'offerta insufficiente di terreno edificabile in una determinata area costituisce l'esempio tipico di un interesse pubblico che giustifica la fissazione di un termine. Un interesse pubblico rilevante può però risiedere anche nel fatto di garantire che terreni situati in luoghi strategici vengano effettivamente edificati.

Nella misura in cui è giustificato dall'interesse pubblico, rappresentato dall'utilizzazione razionale del suolo e dalla lotta contro la tesaurizzazione dei terreni edificabili, tale obbligo non pregiudica in modo sproporzionato la garanzia della proprietà sempre che sia vincolato a precise condizioni²⁶. Per rispettare il dettato costituzionale, il diritto cantonale dovrà subordinare un eventuale obbligo di costruire a determinate condizioni. In particolare, l'obbligo di costruire deve essere inteso come una misura sussidiaria che potrà essere applicata solo laddove l'offerta di terreno disponibile è insufficiente o dove, per altre ragioni, l'edificazione corrisponde a un interesse pubblico preponderante. Il termine per l'edificazione andrebbe fissato tenendo conto delle peculiarità del singolo caso (di norma entro un lasso di tempo da 5 a 15 anni) e delle disposizioni di dettaglio che sarebbe bene figurassero nel diritto cantonale. Ad ogni modo, l'interesse pubblico deve assumere un peso tale da risultare preponderante rispetto agli svantaggi che ne derivano per i privati (imposizione di un termine e minaccia di un pregiudizio legale).

La legislazione cantonale d'esecuzione dovrebbe pertanto consentire di differenziare le *conseguenze giuridiche* in funzione del peso che l'edificazione assume per l'interesse pubblico. Nei casi di una «normale» penuria di terreno edificabile dovrebbero essere sufficienti misure fiscali. Laddove sussiste invece un interesse straordinario per l'edificazione di determinate riserve di terreno edificabile, il diritto cantonale deve prevedere conseguenze giuridiche idonee a imporre l'edificazione se il termine scade inutilizzato. Ne sono un esempio il diritto di compera da parte dell'ente pubblico, l'obbligo di alienazione imponibile per legge, il dezonamento o, se del caso, l'espropriazione.

Per *edificazione* non si intende soltanto la prima utilizzazione a scopi edili di un terreno fino a quel momento inutilizzato, bensì anche i complementi di costruzione finalizzati alla densificazione di un'area. Il proprietario di una vasta area ubicata in un luogo centrale e utilizzata come parcheggio, ad esempio, non può sottrarsi all'obbligo di costruire argomentando che l'area è già edificata.

²⁶ cfr. Georg Müller, «Baupflicht und Eigentumsordnung», in Festschrift für Ulrich Häfeli, Zurigo, 1989, p. 176 seg., nonché DTF 88 I 257 sul soggetto dell'espropriazione.

Nella misura in cui appaia opportuno, il diritto cantonale può designare quale *autorità competente* un'autorità comunale.

Le legislazioni di alcuni Cantoni (in particolare AG, AR, FR e OW) contemplano già – anche se in forme diverse – l'obbligo di costruire. A livello federale tale obbligo è previsto all'articolo 9 della legge federale del 4 ottobre 1974²⁷ che promuove la costruzione d'abitazioni e l'accesso alla loro proprietà (LCAP) e riguarda i terreni che sono stati oggetto di ricomposizione particellare.

2.6 Disposizioni transitorie (art. 37b)

Lo scopo primario perseguito con l'Iniziativa per il paesaggio è frenare la crescita delle zone edificabili. Per questo, una delle sue principali conseguenze dirette sarebbe l'applicazione di una moratoria della durata di 20 anni sulla superficie totale delle zone edificabili in Svizzera. In qualità di controprogetto indiretto all'iniziativa, anche il presente progetto di revisione deve porre l'accento su questo aspetto e lo fa stabilendo al *capoverso 2* una moratoria limitata nel tempo, applicabile alla superficie complessiva delle zone edificabili nel singolo Cantone. I Cantoni non possono infatti aumentare la superficie totale delle zone edificabili delimitate con decisione passata in giudicato se il Consiglio federale non ha approvato gli adattamenti del piano direttore cantonale ai requisiti degli articoli 8 e 8a. I Cantoni devono procedere agli adattamenti in questione entro cinque anni (*cpv. 1*). Se un Cantone vi provvede più rapidamente, la moratoria decade prima; se ci mette più tempo, la moratoria è prolungata.

I Cantoni con zone edificabili notevolmente sovradimensionate potrebbero tuttavia convivere abbastanza a lungo con un sistema che autorizza nuove zone edificabili a patto che queste siano compensate. È dunque necessario esercitare una certa pressione sui Cantoni affinché adattino realmente i propri piani direttori. Per questa ragione, una volta scaduto il termine di cinque anni, un Cantone non può più procedere a nuovi azzonamenti – anche compensandoli integralmente – fintantoché non avrà deciso l'adattamento del proprio piano direttore alle nuove disposizioni federali e tale adattamento non sarà stato approvato dal Consiglio federale (*cpv. 3*).

Il rispetto dei termini sarà influenzato non soltanto dalla durata delle procedure cantonali, ma anche dalla procedura di esame e d'approvazione dell'adattamento del piano direttore che compete alla Confederazione. Occorrerà quindi che l'Amministrazione federale adotti le necessarie misure in termini organizzativi e di risorse umane affinché sia possibile espletare tale procedura in modo rapido ed efficace, ovvero entro 6 mesi dalla consegna di tutti i documenti necessari (*cpv. 1*). Questo, naturalmente, a condizione che non debbano essere discussi importanti problemi materiali. Infatti, maggiore è il numero dei problemi sollevati dall'adattamento in questione, tanto più lunga può risultare la procedura d'approvazione. L'esame preliminare dell'adattamento del piano direttore da parte della Confederazione può contribuire a un disbrigo più rapido della procedura.

Non ogni minima lacuna riscontrata nell'adattamento del piano direttore deve dare luogo alla sanzione di cui al *capoverso 3*. Se il Consiglio federale non approva

l'adattamento del piano direttore, dovrà precisare, per ragioni di certezza del diritto, che al Cantone interessato si applica il capoverso 3.

Uno degli aspetti centrali nell'ambito dell'adattamento dei piani direttori cantonali alle nuove disposizioni di cui agli articoli 8 e 8a dovrà essere l'applicazione della lettera d di quest'ultimo articolo; questa disposizione stabilisce infatti il nesso tematico tra la moratoria di cui al capoverso 2 e l'articolo 8a.

Il fatto che nei piani direttori cantonali siano previste misure per assicurare che le zone edificabili soddisfino i requisiti di cui all'articolo 15 non è sufficiente a garantire che queste misure siano effettivamente applicate. Con il diritto di ricorso secondo l'articolo 111 della legge del 17 giugno 2005²⁸ sul Tribunale federale, l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale dispone tuttavia di uno strumento con il quale imporre, se necessario, l'applicazione delle misure previste nel piano d'utilizzazione.

3 Ripercussioni²⁹

3.1 Per la Confederazione

Il presente disegno di revisione, nel quale i piani direttori acquistano una dimensione centrale, comporterà oneri decisamente maggiori in termini di consulenza e assistenza ai Cantoni nonché di verifica e approvazione dei piani direttori cantonali. Tali oneri graveranno soprattutto nel periodo durante il quale i Cantoni dovranno adattare i propri piani direttori alle nuove prescrizioni federali, ma continueranno anche in seguito a farsi sentire più di quanto è il caso oggi. Diventeranno più impegnativi anche i compiti connessi alla vigilanza sulla corretta applicazione del nuovo quadro giuridico a livello di piani d'utilizzazione, conseguenza questa, tra l'altro, dei nuovi strumenti di cui dispongono, in virtù della legge sul Tribunale federale³⁰, le autorità federali legittimate a ricorrere. Per affrontare gli oneri supplementari menzionati non basterà fissare un ordine di priorità o creare sinergie di risorse; saranno necessari due posti supplementari se si vorrà che la Confederazione adempia i compiti che le spettano in ambito di pianificazione del territorio in modo rapido ed efficiente ed eserciti la sua funzione di vigilanza sui piani d'utilizzazione.

3.2 Per i Cantoni e per i Comuni

Gli adattamenti dei piani direttori e dei piani d'utilizzazione che si renderanno necessari in virtù della presente revisione parziale causeranno oneri supplementari nei Cantoni e nei Comuni; in un primo momento, tali oneri saranno appunto connessi essenzialmente ai processi di adattamento alle nuove prescrizioni federali, ma si tradurranno poi in compiti permanenti. Se i piani d'utilizzazione potranno essere

²⁸ LTF; RS 173.110

²⁹ Per poter valutare le ripercussioni che il presente disegno di revisione potrebbe avere per l'economia, l'ambiente e la società sono state condotte una valutazione della sostenibilità e un'analisi d'impatto della regolamentazione del progetto di legge. La versione integrale del rapporto «Nachhaltigkeitsbeurteilung und Regulierungsfolgenabschätzung zur Revision des Raumplanungsgesetzes», Ecoplan, 2009 (in tedesco), è disponibile sul sito dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (www.are.admin.ch).

³⁰ RS 173.110

adattati nel quadro della verifica periodica, comunque obbligatoria, gli oneri previsti – almeno sul piano procedurale – potranno essere mantenuti ad un livello trascurabile. In seguito all'esame delle zone edificabili potrebbero rendersi necessari dezonamenti per soddisfare i requisiti stabiliti nell'articolo 15; a tali dezonamenti sarebbero probabilmente associati i costi derivanti dal pagamento delle indennità per espropriazione materiale. Dall'attuazione della nuova legge deriveranno presumibilmente anche in futuro costi (di personale) più elevati, legati per esempio alla promozione dell'edificabilità del terreno edificabile e alla prevenzione della tesaurizzazione del suolo.

D'altro canto, gli enti pubblici potranno trarre beneficio, per esempio, dal fatto che in insediamenti più compatti le infrastrutture sono sfruttate più a fondo, il che implica un migliore rapporto tra costi e benefici. Nel complesso, quindi, gli effetti negativi nei Cantoni e nei Comuni dovrebbero essere compensati da quelli positivi.

In linea di massima, le nuove disposizioni sono applicabili direttamente e non necessitano pertanto di una legislazione esecutiva a livello cantonale. La questione concernente l'attuazione delle nuove disposizioni nei Cantoni è affrontata soltanto nell'articolo 15a: le misure previste in questo articolo si riallacciano al presupposto di cui all'articolo 15 capoverso 3 lettera c secondo cui un terreno può essere incorporato in una zona edificabile soltanto se ne è garantita la disponibilità sul piano giuridico. I Cantoni il cui diritto interno non prevede ancora nessuna misura in tal senso si vedranno costretti ad adottare i provvedimenti necessari a far sì che i terreni tesaurizzati vengano utilizzati conformemente alla loro destinazione, se intendono realmente essere in grado di soddisfare le condizioni di cui all'articolo 15 capoverso 3. Ciò vale a maggior ragione in riferimento all'articolo 15a capoverso 1, secondo il quale i Cantoni sono tenuti ad adottare le misure necessarie affinché le zone edificabili siano utilizzate conformemente alla loro destinazione. Nel diritto federale non viene tuttavia formulata alcuna prescrizione specifica sulla scelta di tali misure. Per quanto riguarda l'obbligo di costruire, il capoverso 2 dell'articolo 15a è applicabile direttamente, ma lascia all'autorità designata secondo il diritto cantonale la libertà di disporre eventuali provvedimenti. Nel diritto cantonale dovranno essere disciplinate le misure da adottare in caso di inosservanza del termine per l'edificazione.

3.3 Per l'economia

L'obiettivo della presente revisione parziale consiste nel promuovere lo sviluppo degli insediamenti all'interno dei centri esistenti o attorno ad essi, indipendentemente dalla loro dimensione e importanza, inclusi quindi i centri regionali e le aree rurali (cfr. n. 1.3.2). Ciò consentirebbe una concentrazione geografica delle imprese, le quali potrebbero così sfruttare gli effetti di scala e la vicinanza reciproca («effetti di agglomerazione»)³¹. In generale, ne beneficerebbero anche l'attrattiva internazionale della Svizzera quale piazza economica e la sua competitività. Invertire il processo di edificazione è impensabile, perché non si può arrestare lo sviluppo degli insediamenti, ma lo si può almeno indirizzare (e intensificare) verso zone più opportune

³¹ Cfr. Storper, «The Regional World, 1997; Venables, «Equilibrium locations of vertically linked industries», 1996; Krugman/Venables, «Integration and the competitiveness of peripheral industry», 1990.

sotto il profilo della pianificazione del territorio; nel complesso, ne risulterebbe dunque un effetto positivo o perlomeno neutro.

Intensificare lo sviluppo degli insediamenti nei centri o attorno ad essi significa anche assecondare un utilizzo più efficiente delle infrastrutture ed eventualmente rinviare progetti di ampliamento delle stesse³². L'arginamento dell'espansione disordinata degli insediamenti (cfr. n. 1.3.2) produce lo stesso effetto, dato che riduce il fabbisogno di infrastrutture (il cui uso risulta meno efficiente) al di fuori delle aree abitative esistenti. Creando insediamenti più compatti si diminuisce anche il volume di traffico e i costi a questo connessi (in termini di sanità e ambiente).

I prezzi dei terreni non dovrebbero subire conseguenze. È vero che la quantità di zone edificabili diminuirebbe, ma ciò non inciderebbe necessariamente sulla scarsità di terreno edificabile in zone in cui sussiste una domanda elevata, dato che lo sviluppo degli insediamenti sarebbe indirizzato verso zone più idonee in termini di pianificazione territoriale. Le misure volte a migliorare la disponibilità di terreno edificabile giocano a loro volta a favore di un contenimento dei prezzi dei terreni.

3.4 Altre ripercussioni

L'arginamento dell'espansione disordinata degli insediamenti, la promozione di uno sviluppo centripeto degli stessi e il migliore utilizzo delle aree urbane in vista della crescita degli insediamenti (cfr. n. 1.3.2) dovrebbero far sì che, contrariamente alla tendenza attuale, anche i tragitti di percorrenza divengano più brevi. Ne conseguirebbe una riduzione del volume complessivo di traffico. Tragitti più brevi potrebbero infatti essere percorsi più facilmente a piedi o in bicicletta³³. Tutto ciò comporterebbe poi una diminuzione del consumo di carburante e quindi del carico inquinante, con i conseguenti effetti positivi sulla salute. Nei centri urbani, tuttavia, si potrebbe registrare un aumento degli agenti inquinanti a causa della maggiore densità demografica.

Nel complesso, le zone rurali non subiranno conseguenze negative, perché le nuove disposizioni prevedono un rafforzamento dei centri regionali, il che rappresenta un vantaggio anche sotto il profilo economico. L'arginamento dell'espansione disordinata degli insediamenti gioca inoltre proprio a favore dello spazio rurale, consentendo di mantenere intatta la struttura degli insediamenti in tale spazio e di preservare il paesaggio e la cultura rurale, capitale questo importante per il turismo.

L'attuazione e l'interpretazione di nuove disposizioni vanno sempre di pari passo con una certa dose di incertezza, che si riflette, almeno nella fase di transizione, a livello giuridico. Questo problema scomparirà, tuttavia, non appena le nuove disposizioni poggeranno su una base consolidata.

³² Cfr. Stiftung Landschaftsschutz Schweiz (fondazione svizzera per la tutela del paesaggio), «Öffnung für das Bauen im Landwirtschaftsgebiet – ein Bumerang für alle?», pag. 18 (in tedesco).

³³ Cfr. Koll-Schretzenmayr, «Gelungen – Misslungen?», 2008, pag. 155 e 160 (in tedesco).

4

Programma di legislatura

Il presente disegno figurava nel messaggio del 23 gennaio 2008³⁴ sul programma di legislatura 2007–2011 e nel decreto federale del 18 settembre 2008³⁵ sul programma di legislatura 2007–2011.

5

Aspetti giuridici

5.1

Costituzionalità

Il presente disegno si fonda sull'articolo 75 della Costituzione federale, secondo il quale la Confederazione stabilisce i principi della pianificazione territoriale. Quest'ultima spetta ai Cantoni ed è volta a un'appropriata e parsimoniosa utilizzazione del suolo e a un ordinato insediamento del territorio (cpv. 1). La competenza legislativa della Confederazione non è dunque esaustiva, ma si limita alla definizione di «principi». La Confederazione può, per esempio, emanare prescrizioni vincolanti che indichino ai Cantoni gli obiettivi, gli strumenti, le misure e le procedure necessarie ad adempiere i compiti di pianificazione del territorio³⁶.

Di fondamentale importanza sono le norme che definiscono gli scopi della legge e i principi pianificatori (art. 1 e 3 del presente disegno).

Nell'ambito della pianificazione del territorio emergono inoltre numerose questioni di una certa rilevanza, che possono essere disciplinate in modo più dettagliato, senza dover oltrepassare i limiti di una legislazione contenente disposizioni di principio. Ciò può rendersi necessario quando si ha a che fare con tematiche basilari³⁷ quali la separazione tra comprensori edificabili e non edificabili (cfr. art. 1 cpv. 1 del presente disegno).

Infine, non si può dimenticare che la questione concernente il carattere di principio delle prescrizioni va analizzata sempre alla luce del periodo in esame. A fronte delle esperienze raccolte dall'entrata in vigore della legge sulla pianificazione del territorio è pertanto necessario puntualizzare rapidamente alcuni aspetti essenziali. L'eccessivo sfruttamento del suolo e la tesaurizzazione continuano a costituire un problema. Il presente disegno include pertanto, rispetto alla legge vigente, prescrizioni chiare in materia di insediamenti (cfr. art. 6, 8, 8a e 37b cpv. 1) e di zone edificabili (art. 15, 15a, 37b cpv. 2 e 3).

Nell'adottare le misure volte a promuovere la disponibilità di zone edificabili (art. 15a), i Cantoni dovranno attenersi alle condizioni stabilite nell'articolo 36 Cost. nella misura in cui tali misure intaccano la garanzia della proprietà (art. 26 Cost.). Le restrizioni dei diritti fondamentali, per esempio, devono fondarsi su una base legale e quelle gravi devono essere previste dalla legge medesima. Tali restrizioni devono inoltre essere giustificate da un interesse pubblico, devono essere proporzionate allo scopo e non intaccare l'essenza dei diritti fondamentali. Per quanto riguarda i presupposti costituzionali dell'obbligo di costruzione prescritto in alcuni Cantoni e previsto nell'articolo 9 LCAP, si rinvia alle spiegazioni sull'articolo 15a (cfr. n. 2.5).

³⁴ FF 2008 597

³⁵ FF 2008 7469

³⁶ Riccardo Jagmetti nel Commento alla vecchia Costituzione, art. 24^{quater} n. marg. 116.

³⁷ Martin Lendi, in «St. Galler Kommentar BV», 2a ed., art. 75, n. marg. 25.

In base a quanto detto, il presente disegno resta conforme a quanto stabilito nell'articolo 75 della Costituzione federale.

5.2 Rapporto con il diritto europeo

Lo «Schema di sviluppo dello spazio europeo» (SSSE), l'«Agenda territoriale» e il libro verde sulla «coesione territoriale» costituiscono la base di riferimento per la politica di ordinamento del territorio dell'UE. La Svizzera apporta un contributo attivo alla discussione sullo sviluppo territoriale europeo.

Su invito dell'Unione europea, la Svizzera partecipa inoltre ai seguenti programmi della Cooperazione territoriale europea (CTE): INTERREG, ESPON, URBACT e INTERACT.

INTERREG nasce negli anni Novanta come iniziativa comunitaria. La partecipazione svizzera a questi programmi di cooperazione vanta una lunga tradizione e, alla luce del coordinamento territoriale tra Svizzera e UE, è diventata un elemento imprescindibile. Per il periodo dal 2007 al 2012 sono previsti 66 programmi INTERREG di cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale, sette dei quali coinvolgono la Svizzera. Insieme a diversi Paesi membri dell'UE, la Svizzera può concretizzare alcuni progetti (aventi p. es. a che fare con i cambiamenti climatici, con la demografia o con l'approvvigionamento universale) soprattutto nel quadro dei programmi transnazionali «Spazio alpino» e «Europa nord-occidentale».

Il programma ESPON funge da rete di osservazione europea sullo sviluppo territoriale. L'obiettivo a lungo termine consiste nell'istituire un sistema sostenibile per l'osservazione del territorio europeo. La Svizzera vi svolge un ruolo attivo e partecipa a diversi progetti.

Il programma europeo URBACT si rivolge alle città e prevede diversi progetti nell'ambito dei quali le città coinvolte possono creare reti e discutere possibili modelli di soluzioni riuscite o scambiarsi esperienze concernenti diverse tematiche, quali il rapporto tra città e campagna o il rinnovo urbano.

INTERACT è il programma quadro dei programmi di Cooperazione territoriale europea (CTE) dell'UE. Ha come obiettivo quello di favorire lo scambio di esperienze tra gli attori della CTE, rafforzando in questo modo la cooperazione territoriale.

Nel Trattato di Lisbona riemerge con forza la tematica territoriale: per la prima volta viene per esempio esplicitata l'importanza della coesione territoriale a livello europeo. Ma la politica dello sviluppo territoriale non si arresta ai confini dell'UE, basti pensare alle direttive della CEMAT per uno sviluppo territoriale sostenibile nel continente europeo, adottate dal Consiglio d'Europa nel 2000.

Le modifiche proposte nel disegno in oggetto si muovono su un binario parallelo a quello su cui viaggiano i programmi europei.