



21.xxx

**Messaggio  
concernente l'iniziativa popolare «Contro la cementifica-  
zione del nostro paesaggio (Iniziativa paesaggio)»**

del ...

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi proponiamo di sottoporre l'iniziativa popolare «Contro la cementificazione del nostro paesaggio (Iniziativa paesaggio)» al voto del Popolo e dei Cantoni con la raccomandazione di respingerla.

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

...

In nome del Consiglio federale svizzero

Il Presidente della Confederazione: Guy  
Parmelin

Il cancelliere della Confederazione: Walter  
Thurnherr

## Compendio

***L'iniziativa popolare «Contro la cementificazione del nostro paesaggio (Iniziativa paesaggio)» mira a rafforzare il principio della separazione dei comprensori edificabili da quelli non edificabili (principio di separazione) e a limitare il numero di edifici e la superficie da essi occupata nei comprensori non edificabili. L'iniziativa, inoltre, elenca dei principi atti a limitare la costruzione di nuovi edifici e impianti e la modifica di edifici e impianti esistenti nei comprensori non edificabili.***

### **Contenuto dell'iniziativa**

*L'8 settembre 2020 l'associazione promotrice «Sì alla natura, al paesaggio e alla cultura della costruzione» ha depositato le iniziative popolari federali «Contro la cementificazione del nostro paesaggio (Iniziativa paesaggio)» e «Per il futuro della nostra natura e del nostro paesaggio (Iniziativa biodiversità)». Entrambe le iniziative sono riuscite. L'iniziativa paesaggio ha raccolto 104 487 firme valide.*

*Con l'iniziativa paesaggio, il comitato d'iniziativa intende rafforzare il principio di separazione e limitare il numero di edifici e la superficie da essi occupata nei comprensori non edificabili. L'iniziativa elenca altresì diversi principi, riguardanti la costruzione di nuovi edifici e impianti e la modifica di edifici e impianti esistenti, che mirano a limitare le relative possibilità di costruzione e di cambiamento di destinazione nei comprensori non edificabili.*

*I Cantoni dovranno presentare un rapporto in merito all'esecuzione dell'articolo costituzionale. Le modalità di tale obbligo di rendiconto dovranno essere definite dal legislatore.*

### **Pregi e difetti dell'iniziativa**

*L'iniziativa paesaggio va nella giusta direzione: essa intende frenare la perdita continua di terreno coltivato. A tal scopo essa intende rafforzare il principio di separazione nonché limitare il numero di edifici e la superficie da essi occupata nei comprensori non edificabili. L'iniziativa, tuttavia, lascia aperte importanti questioni relative all'attuazione che dovranno essere chiarite a livello legislativo, senza che si possano desumere disposizioni chiare dal testo costituzionale. In caso di accettazione dell'iniziativa, perciò, non si otterrebbe molto nell'ottica di una successiva procedura legislativa. Da un lato l'iniziativa non precisa come l'auspicato obiettivo di limitazione debba essere concretamente raggiunto. Dall'altro, non è chiaro se, e all'occorrenza in che misura, diverse disposizioni del diritto di pianificazione vigente siano conformi all'articolo costituzionale proposto. Alla luce di quanto esposto, in caso di accettazione dell'iniziativa è prevedibile che per le costruzioni al di fuori delle zone edificabili venga a crearsi per un lungo periodo di transizione una notevole incertezza giuridica.*

### **Proposta del Consiglio federale**

*Con il presente messaggio il Consiglio federale propone alle Camere federali di sottoporre al voto di Popolo e Cantoni l'iniziativa popolare «Contro la cementificazione del nostro paesaggio (Iniziativa paesaggio)», raccomandando loro di respingerla.*

*Inizialmente il Consiglio federale intendeva contrapporre un controprogetto indiretto all'iniziativa. In considerazione, tuttavia, del progetto della Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio degli Stati (CAPTE-S) elaborato sulla base del messaggio del Consiglio federale del 31 ottobre 2018 sulla seconda fase della revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio e posto in consultazione come controprogetto indiretto all'Iniziativa paesaggio, il Consiglio federale rinuncia a un proprio controprogetto. Il progetto in consultazione contiene elementi chiave atti a concretizzare il principio di separazione e a limitare il numero di edifici e la superficie da essi occupata nei comprensori non edificabili. In questo modo vengono così integrate importanti richieste dell'iniziativa paesaggio.*

# Messaggio

## 1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa

### 1.1 Testo dell'iniziativa

L'iniziativa popolare «Contro la cementificazione del nostro paesaggio (Iniziativa paesaggio)» ha il tenore seguente:

La Costituzione federale<sup>1</sup> è modificata come segue:

*Art. 75c* Separazione dei comprensori edificabili da quelli non edificabili

<sup>1</sup> La Confederazione e i Cantoni assicurano la separazione dei comprensori edificabili da quelli non edificabili.

<sup>2</sup> Provvedono affinché nei comprensori non edificabili il numero degli edifici e la superficie da essi occupata non aumentino. In particolare si applicano i seguenti principi:

- a. i nuovi edifici e impianti devono essere necessari per l'agricoltura o altri fondati motivi ne vincolano l'ubicazione.
- b. gli edifici utilizzati a scopo di sfruttamento agricolo non possono essere destinati a scopo abitativo.
- c. i cambiamenti di destinazione di edifici a favore di utilizzazioni commerciali extra-agricole non sono ammessi.

<sup>3</sup> Gli edifici esistenti non utilizzati a scopi agricoli nei comprensori non edificabili non possono essere ampliati in modo sostanziale. Possono essere sostituiti con nuovi edifici soltanto se sono stati distrutti per cause di forza maggiore.

<sup>4</sup> Eccezioni al capoverso 2 lettere b e c sono ammesse se servono alla conservazione di edifici degni di protezione e dei loro dintorni. Eccezioni al capoverso 3 sono ammesse se comportano un miglioramento sostanziale della situazione generale locale per quanto riguarda la natura, il paesaggio e la cultura della costruzione.

<sup>5</sup> La legge disciplina le modalità con cui i Cantoni riferiscono in merito all'esecuzione delle disposizioni del presente articolo.

### 1.2 Riuscita formale e termini di trattazione

L'iniziativa popolare «Contro la cementificazione del nostro paesaggio (Iniziativa paesaggio)» è stata sottoposta a esame preliminare dalla Cancelleria federale il 12 marzo 2019<sup>2</sup> e depositata l'8 settembre 2020 con le firme necessarie. Con decisione

<sup>1</sup> RS 101

<sup>2</sup> FF 2019 2173

del 14 ottobre 2020, la Cancelleria federale ne ha constatato la riuscita formale con 104 487 firme valide.<sup>3</sup>

L'iniziativa si presenta in forma di progetto elaborato. Il nostro Consiglio non le oppone né un controprogetto diretto né un controprogetto indiretto. Ai sensi dell'articolo 97 capoverso 1 lettera a della legge del 13 dicembre 2002<sup>4</sup> sul Parlamento (LParl) il Consiglio federale deve quindi presentare al Parlamento un disegno di decreto federale e il relativo messaggio entro l'8 settembre 2021. Ai sensi dell'articolo 100 LParl, l'Assemblea federale decide in merito alla raccomandazione di voto entro l'8 marzo 2023. Può prorogare di un anno il termine di trattazione se sono soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 105 LParl.

### 1.3 Validità

L'iniziativa popolare soddisfa le condizioni di validità previste dall'articolo 139 capoverso 3 della Costituzione federale (Cost.):

- a. è formulata sotto forma di progetto completamente elaborato e soddisfa le esigenze di unità della forma;
- b. tra i singoli elementi dell'iniziativa sussiste un nesso materiale e pertanto soddisfa le esigenze di unità della materia;
- c. l'iniziativa non viola alcuna disposizione cogente del diritto internazionale e pertanto rispetta le esigenze di compatibilità con il diritto internazionale.

## 2 Genesi dell'iniziativa

L'iniziativa popolare «Contro la cementificazione del nostro paesaggio (Iniziativa paesaggio)» prevede di introdurre un nuovo articolo, l'articolo 75c, nella Costituzione federale. L'articolo si inserirebbe nel capitolo 2 del titolo terzo della Costituzione federale che, sostanzialmente, regola le competenze della Confederazione. All'interno di questo capitolo, figurerebbe nella sezione 4 dedicata all'ambiente e alla pianificazione del territorio. In questa sezione, comparirebbe immediatamente dopo le disposizioni relative alla pianificazione del territorio (art. 75), alla misurazione (art. 75a) e alle abitazioni secondarie (art. 75b). Dalla posizione dell'articolo costituzionale proposto, risulta chiaro che l'iniziativa popolare mira in particolare a completare i compiti esistenti della Confederazione nell'ambito della pianificazione del territorio. Tuttavia, non si tratta tanto di estendere le competenze della Confederazione nell'ambito della pianificazione del territorio, quanto di precisare l'orientamento dei compiti esistenti, disciplinando espressamente nella Costituzione federale un principio fondamentale della pianificazione del territorio, ossia il principio della separazione dei comprensori

<sup>3</sup> FF 2020 7408

<sup>4</sup> RS 171.10

edificabili da quelli non edificabili (principio di separazione). Il testo dell’iniziativa completa questo principio con alcune regole e limitazioni applicabili agli edifici e agli impianti nei comprensori non edificabili (v. per maggiori dettagli il cap. 3). L’iniziativa ha essenzialmente lo scopo di regolamentare, ovvero di limitare, la costruzione nei comprensori non edificabili; un oggetto tuttavia già disciplinato nella legislazione vigente, e in particolare nella legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio<sup>5</sup> (LPT). Il principio di separazione è già inoltre sancito nella LPT (art. 1 cpv. 1 LPT), dalla sua revisione del 15 giugno 2012 (di seguito «LPT 1») Nella sua seduta del 18 dicembre 2020 il Consiglio federale ha deciso, sulla base di un documento interlocutorio, di respingere l’iniziativa paesaggio e di contrapporre un controprogetto indiretto. Tale controprogetto deve comprendere i seguenti punti cardine:

- rafforzare il principio della separazione dei comprensori edificabili da quelli non edificabili;
- prevedere regole di compensazione sostanziali qualora vengano previste misure più flessibili in ambito di costruzione al di fuori delle zone edificabili;
- introdurre misure di recupero di terreno coltivato complementari alla protezione del terreno coltivato;
- evitare di creare nuove eccezioni in materia di costruzioni al di fuori delle zone edificabili;
- dare ai Cantoni la possibilità di prevedere eccezioni affinché le relative disposizioni si applichino esclusivamente nei casi in cui i Cantoni le reputino utili e pertinenti.

Il Consiglio federale aveva previsto di coordinare il prosieguo dei suoi lavori sul controprogetto indiretto con quelli della Commissione dell’ambiente, della pianificazione del territorio e dell’energia del Consiglio degli Stati (CAPTE-S). Il 16 ottobre 2020 la commissione ha deciso di entrare in materia sul progetto relativo alla seconda fase della revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio<sup>6</sup> che, come l’iniziativa paesaggio, riguarda le costruzioni fuori delle zone edificabili (di seguito «LPT 2»). In quell’occasione, inoltre, ha annunciato la propria intenzione di tenere conto delle rivendicazioni dell’iniziativa paesaggio.<sup>7</sup> Al fine di poter rispettare i termini di trattazione determinanti ai sensi della LParl (v. cap. 1), il Consiglio federale aveva deciso che avrebbe riesaminato il seguito della procedura qualora la CAPTE-S avesse presentato un controprogetto indiretto all’iniziativa paesaggio prima del 26 maggio 2021.

Il 21 maggio 2021 la CAPTE-S ha avviato la procedura di consultazione su un disegno di legge che si ispira alla LPT 2 e integra elementi che concretizzano e sviluppano le richieste di fondo dell’iniziativa paesaggio.<sup>8</sup> La CAPTE-S intende questo disegno di

<sup>5</sup> RS 700

<sup>6</sup> Cfr. Messaggio del 31 ottobre 2018 concernente la seconda fase della revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio (FF 2018 6267).

<sup>7</sup> Cfr. Comunicato stampa CAPTE-S del 16 ottobre 2020.

<sup>8</sup> Il controprogetto indiretto della CAPTE-S può essere consultato al sito web [www.fed-lex.ch](http://www.fed-lex.ch) > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione in corso > Parl. > Procedura di consultazione 2021/64 Revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio (seconda fase con un controprogetto all’iniziativa paesaggio).

legge come un controprogetto indiretto all'iniziativa paesaggio. La consultazione dura fino al 13 settembre 2021.

Il Consiglio federale ritiene che il progetto posto in consultazione dalla CAPTE-S soddisfi i punti cardine che esso aveva formulato il 18 dicembre 2020. Il nuovo obiettivo di pianificazione per stabilizzare il numero di edifici situati nei comprensori non edificabili e l'impermeabilizzazione del suolo causata da edifici e impianti non agricoli nelle zone agricole sfruttate tutto l'anno, rafforza il principio di separazione. Lo stesso vale per il nuovo principio pianificatorio, secondo il quale le costruzioni e gli impianti devono essere realizzati in modo da risparmiare le superfici e limitare allo stretto necessario l'impermeabilizzazione del suolo. Inoltre, il progetto contiene proposte per lottare più efficacemente, a livello di esecuzione, contro la costruzione illegale fuori delle zone edificabili nell'ottica di rafforzare ulteriormente il principio di separazione. Il progetto riprende altresì la proposta di autorizzare i Cantoni a rilasciare autorizzazioni eccezionali. È quindi previsto che le disposizioni derogatorie cessino di essere automaticamente applicabili a tutta la Svizzera. I Cantoni, al contrario, dovrebbero poter decidere se, e all'occorrenza in quale misura, le eccezioni sono applicabili sul loro territorio. Il diritto federale dovrà tuttavia continuare a definire il quadro dei limiti massimi consentiti. Un'altra misura che mira a realizzare l'obiettivo di stabilizzazione menzionato più sopra e a recuperare terreno coltivo, è quella dei contributi a copertura dei costi di demolizione proposta dalla CAPTE-S. Tali contributi, che verranno versati in occasione della demolizione di edifici e impianti fuori dei comprensori edificabili, serviranno a coprire i relativi costi. Essi saranno finanziati dai Cantoni, con la possibilità da parte della Confederazione di partecipare a tale finanziamento. Alla luce di tutto ciò, il 12 maggio 2021 il Consiglio federale ha rinunciato a elaborare un proprio controprogetto indiretto all'iniziativa paesaggio.

### **3 Scopi e tenore dell'iniziativa**

#### **3.1 Scopi dell'iniziativa**

Lo scopo principale dell'iniziativa è di rafforzare il principio di separazione. Questo principio fondamentale della pianificazione del territorio verrebbe così esplicitamente iscritto nella Costituzione federale. A sostegno della concretizzazione di questo principio, l'iniziativa chiede che il numero di edifici e la superficie da essi occupata nei comprensori non edificabili non aumentino.

#### **3.2 Tenore della normativa proposta**

Il capoverso 1 sancisce il principio di separazione nella Costituzione federale ed è rivolto alla Confederazione e ai Cantoni, incaricati di garantire il rispetto del principio.

Il capoverso 2 concretizza il principio di separazione: la Confederazione e i Cantoni sono tenuti a provvedere affinché nei comprensori non edificabili il numero degli edifici e la superficie da essi occupata non aumentino. Di conseguenza, il numero di edifici e la superficie su cui questi ultimi sono costruiti verranno limitati nei comprensori

non edificabili. A complemento di questa disposizione, il capoverso 2 prevede di sottoporre la costruzione di edifici nuovi e la trasformazione degli edifici esistenti nei comprensori non edificabili a diverse restrizioni. Per quanto riguarda i nuovi edifici e impianti, solo quelli necessari per l'agricoltura o quelli la cui ubicazione è vincolata da altri fondati motivi possono essere ancora realizzati (lettera a). Per quanto riguarda la trasformazione degli edifici e impianti esistenti, nella lettera b si stabilisce che gli edifici utilizzati a scopo di sfruttamento agricolo non possono essere destinati a scopo abitativo. Ai sensi della lettera c, inoltre, i cambiamenti di destinazione di edifici a favore di utilizzazioni commerciali extra-agricole non sono ammessi.

Il capoverso 3 contiene altre limitazioni alla trasformazione di edifici e impianti esistenti non utilizzati a scopi agricoli nei comprensori non edificabili. Essi non possono essere ampliati in modo sostanziale; inoltre, possono essere sostituiti con nuovi edifici soltanto se sono stati distrutti per cause di forza maggiore.

Il capoverso 4 prevede delle eccezioni al capoverso 2 lettere b e c, e alle limitazioni del capoverso 3 riguardanti le possibilità di trasformazione di edifici e impianti esistenti. A tenore di questo capoverso, la riconversione a scopo abitativo di edifici utilizzati a scopo di sfruttamento agricolo (cfr. cpv. 2 lett. b) e i cambiamenti di destinazione di edifici a favore di utilizzazioni commerciali extra-agricole (cfr. cpv. 2 lett. c) sono ammessi se servono alla conservazione di edifici degni di protezione e dei loro dintorni. Sono altresì ammesse eccezioni alle limitazioni del capoverso 3 se queste ultime comportano un miglioramento sostanziale della situazione generale locale per quanto riguarda la natura, il paesaggio e la cultura della costruzione.

Il capoverso 5 contiene un mandato rivolto al legislatore: questi deve disciplinare le modalità con cui i Cantoni riferiscono in merito all'esecuzione delle disposizioni contenute nell'articolo costituzionale proposto.

### **3.3 Interpretazione e commento del testo dell'iniziativa**

L'iscrizione del principio di separazione nell'articolo 75c capoverso 1 Costituzione sottolinea il carattere preminente dello stesso. Il testo coincide con quello della legge in vigore sulla pianificazione del territorio, la quale dispone che la Confederazione, i Cantoni e i Comuni provvedono affinché il suolo sia utilizzato con misura e i comprensori edificabili siano separati da quelli non edificabili (art. 1 cpv. 1 LPT).

Conformemente al capoverso 2, il numero di edifici e la superficie da essi occupata non devono aumentare nei comprensori non edificabili. Il termine di edificio utilizzato alla lettera a ha un senso più stretto rispetto a quello di edifici e impianti sancito nella frase introduttiva, anch'essi utilizzati nell'articolo costituzionale, sebbene non venga definito con maggiore precisione. La superficie occupata dagli edifici indica probabilmente la superficie edificata. Se il numero di edifici e la superficie da essi occupata nei comprensori non edificabili non deve aumentare, ciò significa che queste grandezze devono essere limitate. Detto questo, tuttavia, non si intenderebbe un congelamento del parco edifici, poiché il numero di edifici e la superficie da essi occupata non aumentano qualora si costruisca un nuovo edificio e, contemporaneamente, si demolisca un edificio esistente che occupa almeno la medesima superficie.



L'articolo costituzionale non specifica il momento a partire dal quale l'obiettivo di limitazione perseguito dovrebbe valere. Si può quindi presumere che tale obiettivo vada applicato, in linea di principio, a partire dall'entrata in vigore dell'articolo 75c. Siccome le disposizioni costituzionali entrano in vigore il giorno in cui sono accettate da Popolo e Cantoni, il giorno determinante sarebbe quello della votazione popolare sull'iniziativa paesaggio. In mancanza di una regolamentazione derogatoria, occorre altresì ammettere che i valori di riferimento determinanti per il numero di edifici da limitare e la superficie da essi occupata corrispondono ai valori di questi due criteri il giorno dell'entrata in vigore dell'articolo costituzionale.

Il testo del capoverso 2 lettera a, secondo cui i nuovi edifici e impianti nei comprensori non edificabili possono essere costruiti solo qualora siano necessari per l'agricoltura o altri fondati motivi ne vincolino l'ubicazione, corrisponde in linea di massima a quello che figura nella legislazione vigente. Secondo la legge sulla pianificazione del territorio, in zona agricola è possibile costruire gli edifici e gli impianti che sono necessari alla coltivazione agricola o all'orticoltura (art. 16a cpv. 1 LPT). Inoltre, è possibile costruire edifici e impianti fuori della zona edificabile qualora la loro destinazione esiga un'ubicazione fuori della zona edificabile (ubicazione vincolata) e non vi si oppongano interessi preponderanti (art. 24 LPT). C'è tuttavia da chiedersi se, ai sensi del capoverso 2 lettera a del testo dell'iniziativa, l'esigenza dell'ubicazione vincolata si applichi anche agli edifici e agli impianti agricoli. Siccome l'agricoltura è vincolata all'ubicazione e al territorio solo qualora lo sfruttamento del suolo costituisca una base produttiva indispensabile, è difficile stabilire se con il nuovo articolo costituzionale si limiterebbe la costruzione di nuovi edifici e impianti necessari alla coltivazione vegetale non dipendente dal suolo, alla tenuta di animali non dipendente dal suolo o alla produzione di energia a partire dalla biomassa, o necessari per impianti di compostaggio loro connessi.

Il capoverso 2 lettera b vieta la riconversione a scopo abitativo di edifici utilizzati a scopo di sfruttamento agricolo nei comprensori non edificabili. In linea di principio, riconversioni di questo tipo sono escluse anche dalla legislazione vigente. Un'eccezione è rappresentata, ai sensi dell'articolo 24c capoverso 3 LPT, da edifici utilizzati a scopo di sfruttamento agricolo annessi a edifici abitativi agricoli. Essi possono essere riconvertiti a scopo abitativo nella misura precisata nell'ordinanza del 28 giugno 2000 sulla pianificazione del territorio (OPT)<sup>9</sup> (cfr. in particolare art. 42 OPT). Non è certo se questa disposizione sia compatibile con l'articolo costituzionale proposto. Inoltre, ambito e portata delle eccezioni previste dal capoverso 4 per gli edifici utilizzati a scopo di sfruttamento agricolo degni di protezione risultano anch'essi poco chiari. Ai sensi della legislazione vigente, questi edifici possono essere destinanti a scopo abitativo solo se sono tipici del paesaggio, se il paesaggio e gli edifici formano un'unità degna di protezione e se sono stati posti sotto protezione nell'ambito di un piano di utilizzazione (cfr. a tal proposito art. 39 cpv. 2 e segg. OPT).

Fatto salvo il capoverso 4 (edifici degni di protezione), non è prevista nessun'altra deroga al divieto dei cambiamenti di destinazione di edifici a favore di utilizzazioni commerciali extra-agricole ai sensi del capoverso 2 lettera c. Si deve quindi ritenere

<sup>9</sup> RS 700.1

che cambiamenti di destinazione corrispondenti ammessi dalla legislazione vigente ai sensi dell'articolo 24a LPT (cambiamenti di destinazione senza lavori di trasformazione fuori delle zone edificabili) e dell'articolo 24b capoverso 1 LPT (aziende accessorie non agricole fuori delle zone edificabili) non sarebbero compatibili con questo divieto. Di conseguenza, non sarebbe più possibile riconvertire a scopi commerciali una stalla dismessa in un deposito di materiali, in una falegnameria o in un'autofficina. Al contrario, i cambiamenti di destinazione per aziende accessorie con uno stretto legame materiale con l'azienda agricola (cfr. art. 24b cpv. 1<sup>bis</sup> e segg. LPT), come quelli attualmente ammessi – ai sensi della legislazione vigente – in ambito, ad esempio, di agriturismo, dovrebbero essere conformi al capoverso 2 lettera c del testo dell'iniziativa poiché questo tipo di destinazioni non può essere qualificato come extra-agricolo. In merito, tuttavia, non vi è sufficiente chiarezza.

Le limitazioni previste nel capoverso 3 per gli edifici e gli impianti esistenti non utilizzati a scopi agricoli nei comprensori non edificabili sono più restrittive rispetto a quelle della legislazione vigente nella misura in cui, ai sensi della seconda frase, gli edifici sostitutivi possono essere realizzati soltanto se i vecchi edifici sono stati distrutti per cause di forza maggiore. L'attuale articolo 24c LPT consente, al contrario, di demolire e ricostruire liberamente gli edifici abitativi realizzati in virtù del diritto anteriore fuori delle zone edificabili, ossia essenzialmente gli edifici abitativi già esistenti il 1° luglio 1972. Il divieto di demolizione e ricostruzione di edifici ai sensi della seconda frase del capoverso 3, viene tuttavia parzialmente relativizzato nel capoverso seguente: la seconda frase del capoverso 4, infatti, ammette la costruzione di edifici sostitutivi se ciò comporta un miglioramento sostanziale della situazione generale locale per quanto riguarda la natura, il paesaggio e la cultura della costruzione. Per contro, dalla prima frase del capoverso 3 consegue che l'ampliamento di edifici e impianti esistenti non utilizzati a scopi agricoli non dovrebbe essere assoggettato in alcun modo a limitazioni supplementari. Nella legislazione vigente le possibilità a tal proposito sono già limitate in modo sostanziale: le modifiche apportate all'aspetto esterno di un edificio realizzato in virtù del diritto anteriore fuori delle zone edificabili sono infatti ammesse soltanto se sono necessarie per un'utilizzazione a scopo abitativo conforme agli standard attuali o per un risanamento energetico, oppure per migliorare l'integrazione dell'edificio nel paesaggio (cfr. art. 24c cpv. 4 LPT).

Il rendiconto previsto nel capoverso 5 dovrà fornire indicazioni in particolare sull'evoluzione effettiva del numero di edifici e sulla superficie da essi occupata nei comprensori non edificabili. Esso, inoltre, dovrà indicare se e, all'occorrenza in che misura, l'esecuzione dei principi enunciati nei capoversi da 2 a 4 contribuisca alla realizzazione dell'obiettivo di limitazione.

## **4 Valutazione dell'iniziativa**

### **4.1 Valutazione degli scopi dell'iniziativa**

Attualmente nelle zone non edificabili in Svizzera si contano circa 590 000 edifici, gran parte dei quali utilizzata a scopi agricoli. Nel caso di numerosi edifici situati nelle zone non edificabili, questa utilizzazione è stata o sarà abbandonata a causa dei cambiamenti strutturali subiti dall'agricoltura. Nel contempo, tuttavia, il settore agricolo

dovrà poter continuare a svilupparsi. Qualora edifici e impianti siano necessari alla produzione agricola, essi – in linea di massima – devono poter essere realizzati.

La domanda relativa agli edifici precedentemente utilizzati a scopi agricoli ai fini di una destinazione extra-agricola è molto elevata. La pressione sui comprensori non edificabili, inoltre, è in aumento a causa della limitazione dell'estensione dei comprensori edificabili dovuta all'entrata in vigore, il 1° maggio 2014, della prima fase della revisione parziale della LPT 1.<sup>10</sup> Ciò può aggravare una tendenza già in atto caratterizzata dallo sviluppo disordinato del territorio. Tenuto conto di questa evoluzione, occorre accogliere con favore l'orientamento proposto dall'iniziativa paesaggio. Essa intende garantire un'utilizzazione parsimoniosa del suolo, preservare la natura e il paesaggio e proteggere il terreno coltivato. Queste rivendicazioni godono del sostegno della popolazione che ha fatto chiaramente intendere, nelle diverse votazioni, di voler mettere fine alla crescente cementificazione della Svizzera. Nel 2012, ad esempio, Popolo e Cantoni hanno accettato in modo chiaro l'iniziativa sulle abitazioni secondarie, mentre nel 2013 il popolo ha approvato, a larga maggioranza, il progetto LPT 1 che mira a incoraggiare uno sviluppo centripeto degli insediamenti e a ridurre le zone edificabili sovradimensionate.

## 4.2 Ripercussioni in caso di accettazione

In caso di accettazione dell'articolo costituzionale, la ripartizione dei compiti nell'ambito della pianificazione del territorio non verrebbe cambiata significativamente. Anche l'onere di esecuzione, quindi, non dovrebbe subire grandi cambiamenti. L'obbligo di rendiconto di cui al capoverso 5 potrebbe comportare un onore supplementare per la Confederazione e i Cantoni poiché presuppone il rilevamento periodico del numero di edifici e della superficie da essi occupata nei comprensori non edificabili. Per il momento non è possibile fornire informazioni più precise sul volume di lavoro, tanto più che le modalità di esecuzione dovranno essere definite dal legislatore. Va infine ricordato che in questo ambito sono già disponibili alcuni dati, sebbene la loro disponibilità andrebbe migliorata.

Le conseguenze economiche del nuovo articolo costituzionale, nel loro insieme, sono relativamente limitate. A causa del capoverso 2 lettera c, le utilizzazioni commerciali extra-agricole fuori dei comprensori edificabili diverranno più difficili. Contrariamente ad oggi, ad esempio, non sarà più possibile riconvertire a scopi commerciali una stalla dismessa in un deposito di materiali, in una falegnameria o in un'autofficina (cfr. cap. 3.3). Ciò, tuttavia, condurrebbe anche alla scomparsa delle distorsioni di concorrenza nei confronti delle aziende artigianali in comprensori edificabili. Per queste ultime, l'articolo costituzionale può perciò rivelarsi vantaggioso poiché sottopone tutte le aziende alle stesse regole. Per l'agricoltura, vi sono alcune incertezze sulla questione della compatibilità dell'articolo 75c con la costruzione di nuovi edifici e impianti necessari alla coltivazione vegetale non dipendente dal suolo, alla tenuta di animali non dipendente dal suolo o alla produzione di energia a partire dalla biomassa, o necessari per impianti di compostaggio loro connessi.

<sup>10</sup> FF 2010 931

Le conseguenze sociali dell'articolo costituzionale proposto sono anch'esse piuttosto limitate. L'iniziativa rafforza il principio di separazione dei comprensori edificabili da quelli non edificabili, con la conseguenza che le possibilità di abitare nei comprensori non edificabili rimangono assai limitate. La costruzione di nuovi edifici abitativi a scopi non agricoli, in particolare, è vietata.

Si prevedono ricadute positive per quanto riguarda l'ambiente: il rafforzamento del principio di separazione e, in particolare, la limitazione del numero di edifici e della superficie da essi occupata nei comprensori non edificabili comportano una migliore protezione del paesaggio, della biodiversità e del terreno coltivato. Quest'ultimo è importante anche per garantire la sicurezza alimentare. Inoltre, le limitazioni della riconversione proposte per gli edifici e impianti esistenti contribuiscono a contenere il rischio di dispersione degli insediamenti che può derivare da utilizzazioni non conformi alla destinazione della zona nella zona agricola. Esse diminuiscono altresì il potenziale di disturbo che le utilizzazioni non conformi alla zona rappresentano per l'agricoltura.

### **4.3 Prego e difetti dell'iniziativa**

L'iniziativa va nella giusta direzione, poiché intende frenare la continua perdita di terreno coltivato. A tal fine, essa prevede un rafforzamento del principio di separazione nonché una limitazione del numero di edifici e della superficie da essi occupata nei comprensori non edificabili.

Non è chiaro, tuttavia, come dovrebbe essere raggiunto concretamente l'obiettivo di limitazione. Nell'articolo costituzionale mancano indicazioni relative agli strumenti e alle misure da adottare. Questa lacuna è aggravata dal fatto che, ai sensi del capoverso 2 lettera a, la costruzione di edifici e impianti nei comprensori non edificabili è senza dubbio circoscritta a specifiche utilizzazioni, ma in linea di massima continua ad essere possibile. Si presume pertanto che nei comprensori non edificabili rimarrà possibile costruire nuovi edifici e che il loro numero continuerà ad aumentare.

Inoltre, non è sufficientemente chiaro se, e all'occorrenza in che misura, diverse disposizioni del diritto di pianificazione vigente nell'ambito della costruzione fuori dei comprensori edificabili siano conformi all'articolo costituzionale proposto. Tale questione si pone in particolare per quanto concerne le disposizioni riguardanti gli edifici e gli impianti per l'agricoltura non dipendente dal suolo, e quelle che stabiliscono in che misura sia possibile riconvertire a scopi abitativi edifici, annessi a edifici abitativi, utilizzati a scopo di sfruttamento agricolo. A causa di questa mancanza di chiarezza, la costruzione fuori dei comprensori edificabili rischierebbe, in caso di accettazione dell'iniziativa, di essere caratterizzata da una notevole incertezza giuridica per un lungo periodo di transizione.

Nel quadro dei futuri lavori legislativi, potrebbe rivelarsi difficile chiarire completamente le questioni aperte. Siccome il testo costituzionale non offre indicazioni chiare in merito, è prevedibile che le divergenze emerse a più riprese durante il processo di revisione sulla costruzione fuori delle zone edificabili ritorneranno d'attualità anche

in occasione dell'attuazione dell'iniziativa paesaggio. Detto questo, con l'accettazione dell'iniziativa non si otterrebbe molto nell'ottica di una procedura legislativa. Per quanto riguarda eventuali punti controversi, mancherebbero disposizioni univoche. Il Consiglio federale ritiene perciò che, a livello di legge, sia più appropriato contrapporre all'iniziativa un controprogetto indiretto come quello rappresentato dal progetto posto in consultazione dalla CAPTE-S. Quest'ultimo riprende infatti importanti richieste dei promotori dell'iniziativa, facendo tuttavia chiarezza su diversi punti.

#### **4.4                   Compatibilità con gli obblighi internazionali della Svizzera**

L'iniziativa è compatibile con gli obblighi del diritto internazionale pubblico.

### **5                       Conclusioni**

L'iniziativa solleva importanti questioni relative alla pianificazione del territorio. Il testo dell'articolo costituzionale, tuttavia, rileva a tratti un'eccessiva indeterminazione, che potrebbe comportare incertezze giuridiche. L'iniziativa, inoltre, non spiega con sufficiente chiarezza come possa essere raggiunta la limitazione proposta del numero di edifici e della superficie da essi occupata nei comprensori non edificabili. Alcune questioni centrali relative all'attuazione, perciò, rimangono irrisolte. Con il presente messaggio il Consiglio federale propone alle Camere federali di sottoporre l'iniziativa popolare «Contro la cementificazione del nostro paesaggio (Iniziativa paesaggio)» al voto di Popolo e Cantoni con la raccomandazione di respingerla. Il disegno di legge elaborato sulla base del progetto LPT 2 del Consiglio federale e posto in consultazione dalla CAPTE-S quale controprogetto indiretto all'iniziativa paesaggio, soddisfa i punti cardine formulati dal Consiglio federale il 18 dicembre 2020. Il Consiglio federale, perciò, rinuncia a elaborare un proprio controprogetto indiretto all'iniziativa paesaggio.