



# Scheda informativa

sul messaggio del Consiglio federale del 31 ottobre 2018

---

## Seconda fase della revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio (LPT 2)

Nella seconda fase della revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio (LPT) il Consiglio federale si è concentrato sulla rielaborazione degli articoli concernenti le costruzioni fuori delle zone edificabili, senza con ciò ledere il principio fondamentale della separazione fra comprensorio edificabile e comprensorio non edificabile. L'obiettivo è quello di offrire ai Cantoni un margine di manovra più ampio nel caso di utilizzazioni più estese giustificate da un interesse pubblico. Tali utilizzazioni dovranno tuttavia essere adeguatamente compensate. Le autorizzazioni per gli edifici fuori delle zone edificabili saranno inoltre vincolate a un obbligo di demolizione. Un'altra novità consiste nell'aver sancito nella legge da una parte i principi relativi alla pianificazione in spazi funzionali e nel sottosuolo e, dall'altra, la ponderazione degli interessi, cui viene così conferito maggior rilievo.

### Diritto vigente concernente le costruzioni fuori delle zone edificabili

La legislazione vigente sulla pianificazione del territorio prevede condizioni rigorose per l'autorizzazione degli edifici e impianti situati fuori delle zone edificabili e distingue tra progetti conformi alla destinazione della zona, progetti vincolati all'ubicazione e progetti non conformi alla destinazione della zona. I primi riguardano solitamente gli edifici e gli impianti necessari per l'agricoltura. Le cave di ghiaia, i bacini idrici, i sentieri escursionistici o le scivole sono invece considerati progetti vincolati all'ubicazione. I progetti non conformi alla destinazione della zona includono, ad esempio, la trasformazione di edifici abitativi non agricoli o il cambiamento di destinazione di stalle che non sono più necessarie per la tenuta di animali a scopo di hobby. Essendo state sottoposte a tutta una serie di revisioni parziali, a volte piuttosto specifiche, le disposizioni concernenti le costruzioni fuori delle zone edificabili sono divenute nel tempo complesse e poco trasparenti e lasciano inoltre poco margine di manovra per rispondere a specifiche esigenze cantonali e regionali. La seconda fase della revisione parziale della LPT offre pertanto ai Cantoni la possibilità di ampliare questo margine.

### Perché intervenire a livello legislativo?

#### 1. Le superfici coltivate e le qualità paesaggistiche sono in diminuzione

In Svizzera si assiste a una perdita di superfici coltivate dovuta a una serie di motivi, tra cui l'allargamento degli insediamenti e delle zone di traffico, la costruzione di edifici e impianti agricoli e – nelle zone montane – l'espansione delle aree boschive. A ciò si aggiunge la crescente richiesta di aree di svago di qualità, paesaggi rurali autentici e ampi paesaggi naturali.



## **2. Numerosi edifici non sono più utilizzati a scopo agricolo**

In tutta la Svizzera, circa 590 000 edifici sono situati al di fuori delle zone edificabili e, di questi, circa 190 000 contengono abitazioni primarie o secondarie. Benché finora gran parte di queste costruzioni sia stata utilizzata a scopo agricolo, il cambiamento strutturale in atto sta portando a un abbandono dell'utilizzazione agricola. Di qui la necessità di stabilire cosa fare con tali costruzioni.

## **3. Il comprensorio fuori delle zone edificabili è sotto pressione a causa della delimitazione del comprensorio insediativo**

La pressione sul comprensorio situato fuori delle zone edificabili è in aumento a causa della delimitazione più rigorosa del comprensorio insediativo. Considerate le difficoltà nel trovare un'ubicazione idonea all'interno del comprensorio edificabile, utilizzazioni come per esempio le infrastrutture sportive e destinate al tempo libero vengono sempre più spesso trasferite nel comprensorio non edificabile, il che può alimentare la dispersione degli insediamenti.

### **In che modo sono affrontati questi problemi nella revisione della LPT?**

Lo scopo della revisione è fornire una regolamentazione più chiara e migliore in materia di costruzioni fuori delle zone edificabili.

#### **1. Le autorizzazioni eccezionali per i progetti non conformi alla destinazione della zona sono ammesse soltanto se lo prevede il Cantone**

Le autorizzazioni eccezionali per i progetti non conformi alla destinazione della zona (art. 24a–24g D-LPT) non saranno più ammesse indistintamente in tutta la Svizzera, ma soltanto se lo prevede il Cantone. In futuro saranno quindi i Cantoni a stabilire quali eccezioni sono consentite in quale comprensorio e in quale misura. A tal fine dovranno creare una corrispondente base giuridica interna (art. 24<sup>bis</sup> cpv. 1 D-LPT). Le condizioni da soddisfare per prevedere tali eccezioni restano però definite a livello di legge federale.

#### **2. I Cantoni dispongono di un maggiore margine di manovra per attuare soluzioni differenziate a livello regionale e per migliorare la situazione fuori delle zone edificabili**

La strategia pianificatoria e compensatoria offre ai Cantoni un margine di manovra più ampio così da poter tenere conto in maniera più efficace di eventuali esigenze specifiche a livello cantonale o regionale. L'obiettivo è far sì che i problemi di valenza territoriale possano essere risolti nel luogo in cui si verificano e ciò tramite i due approcci illustrati qui di seguito, entrambi applicabili solo in presenza di un interesse pubblico.

- a. Approccio territoriale (art. 8c in combinato disposto con l'art. 18a D-LPT): sulla base di una strategia territoriale globale e della sua attuazione in un piano d'utilizzazione dettagliato, i Cantoni possono autorizzare in un dato comprensorio fuori delle zone edificabili determinate utilizzazioni non vincolate all'ubicazione che esulano dal campo d'applicazione del diritto federale vigente (p. es. per ampliare l'offerta di ristorazione e alloggio in un comprensorio in cui si vuole promuovere il turismo). A determinate condizioni, saranno ammesse utilizzazioni più estese, ma solo se queste sono compensate contemporaneamente nello stesso comprensorio demolendo ad esempio edifici commerciali in disuso. Andranno inoltre implementate misure di riqualifica allo scopo di migliorare la situazione generale del comprensorio interessato. Se si decide di adottare l'approccio in esame, nel piano direttore cantonale – che la Confederazione dovrà approvare – andranno specificati gli obiettivi generali prefissi, nonché il perimetro e i parametri per l'attuazione nella successiva pianificazione territoriale.
- b. Approccio basato sul singolo oggetto (art. 8d in combinato disposto con l'art. 24g D-LPT): questo approccio consente di derogare in modo contenuto alle disposizioni degli articoli 24c, 24d e 24f LPT nel caso di edifici abitativi costruiti prima del 1972 non conformi alla destinazione della



zona, di edifici commerciali costruiti prima del 1980, di edifici abitativi agricoli esistenti e di edifici e impianti degni di protezione. Il prerequisito per adottare questo approccio è tuttavia che la deroga venga compensata, ad esempio, demolendo un edificio abitativo vuoto e che arreca disturbo, a beneficio della situazione generale. Anche questo approccio richiede una base nel piano direttore cantonale, che la Confederazione dovrà approvare.

Per entrambi gli approcci descritti, le misure di compensazione obbligatorie devono garantire che le utilizzazioni autorizzate non siano nel complesso più grandi e non comportino un maggiore impatto delle precedenti. Si tratta di un presupposto importante per garantire che non venga lesa il principio della separazione tra comprensorio edificabile e comprensorio non edificabile.

### **3. Viene rafforzata la priorità dell'agricoltura rispetto alle utilizzazioni non conformi alla destinazione della zona (art. 16 cpv. 4 D-LPT)**

Le utilizzazioni non conformi alla destinazione della zona agricola, come gli edifici abitativi utilizzati a scopo non agricolo o le attività ricreative, possono creare delle limitazioni all'attività agricola. Le immissioni di odori provenienti dagli animali nelle stalle, per esempio, creano a volte una certa resistenza da parte di chi risiede negli edifici non conformi alla destinazione della zona. Dal punto di vista della pianificazione territoriale, tuttavia, creare nuove stalle all'interno di gruppi di edifici esistenti segue una sua logica precisa. L'articolo 16 capoverso 4 D-LPT rafforza pertanto il primato dell'agricoltura all'interno della zona agricola.

### **4. Le zone agricole speciali hanno un'ubicazione idonea nell'ottica della pianificazione del territorio (art. 16a D-LPT)**

Se l'attività produttiva di un'azienda agricola si svolge, per esempio, in allevamenti avicoli o serre prevalentemente non dipendenti dal suolo, è necessario delimitare una zona agricola speciale. Tali zone devono essere concentrate in luoghi adeguati e, se possibile, collegate al comprensorio insediativo, con il quale condividono caratteristiche simili in termini di edilizia e di traffico. L'articolo 16a capoverso 2 D-LPT disciplina quanto va prescritto in questo senso nel piano direttore. Affinché i Cantoni e i Comuni possano mettere a disposizione i terreni destinati alle zone agricole speciali, l'articolo 64 capoverso 1 della modifica della legge federale del 4 ottobre 1991 sul diritto fondiario rurale (LDFR; RS 211.412.11) prevede che abbiano il diritto di acquistare terreni agricoli a tale scopo.

### **5. Al fine di stabilizzare il numero di edifici realizzati fuori delle zone edificabili, occorre demolire gli edifici (eccetto quelli abitativi) e gli impianti il cui scopo è venuto meno (art. 23d segg. D-LPT)**

In linea di principio, le autorizzazioni edilizie per nuovi edifici e impianti da realizzare al di fuori delle zone edificabili saranno vincolate a un obbligo di demolizione, il che significa che non saranno più concesse «ad aeternum», bensì per un determinato scopo. Qualora questo scopo venga meno e non sia possibile destinare a una nuova utilizzazione conforme alla zona o vincolata all'ubicazione gli edifici e impianti interessati, questi dovranno essere demoliti (art. 23d D-LPT). L'obiettivo è stabilizzare il numero di edifici realizzati fuori delle zone edificabili, così da apportare un contributo alla protezione delle superfici coltivate. L'introduzione dell'obbligo di demolizione consente di rinunciare all'onere finora necessario di dimostrare che l'esistenza dell'azienda è prevedibile a lungo termine. In questo modo è possibile venire incontro al bisogno di soluzioni edilizie più flessibili manifestato da un settore, come quello agricolo, alle prese con un cambiamento strutturale, e questo senza compromettere l'obiettivo di assicurare un'utilizzazione appropriata e parsimoniosa del suolo.

Un'importante eccezione all'obbligo di demolizione trova applicazione nel caso in cui il volume e la superficie utilizzati per il nuovo edificio o impianto siano stati compensati, già al momento dell'edificazione, demolendo un edificio o un impianto esistente (art. 23e cpv. 1 lett. b D-LPT). Sono



altresì esonerati da questo obbligo gli edifici abitativi non facilmente rimovibili: in questi casi si dovranno prevedere altre misure per garantire che siano costruiti solo e unicamente gli edifici necessari. Tra queste, per esempio, il mantenimento dell'obbligo di dimostrare la capacità dell'azienda di sopravvivere a lungo termine (lett. a).

## **6. Altri punti importanti: pianificazione negli spazi funzionali e nel sottosuolo, e ponderazione degli interessi**

Negli ultimi anni, le esigenze di pianificazione sono aumentate a causa delle maggiori interdipendenze territoriali, di una ponderazione più globale degli interessi in causa e di un aumento dei progetti di pianificazione e di costruzione nel sottosuolo. La LPT va pertanto adeguata per tenere conto di questi sviluppi. Nell'obbligo di pianificazione delle autorità (art. 2 LPT) va per esempio integrato l'aspetto della pianificazione degli spazi funzionali (art. 2 cpv. 1<sup>bis</sup>), che include molteplici ambiti, come lo sviluppo degli insediamenti, la mobilità e i trasporti, gli impianti a forte affluenza, la promozione economica, il turismo, la gestione delle acque, l'energia, la biodiversità, il paesaggio e l'agricoltura. Occorre inoltre attribuire maggiore rilievo alla ponderazione dei vari interessi in causa nell'ambito della pianificazione del territorio: a tal fine vengono messi in evidenza gli aspetti di importanza centrale e sono fissati i requisiti che deve soddisfare la documentazione relativa alle riflessioni intraprese a livello pianificatorio (cpv. 2<sup>bis</sup>). Viene inoltre sancito un principio pianificatorio relativo al sottosuolo (art. 3 cpv. 5) allo scopo sia di sensibilizzare l'opinione pubblica su questo punto sia di chiarire che non sono necessari strumenti pianificatori a sé stanti in materia di sottosuolo.

## **7. Maggiore chiarezza e comprensibilità**

Nel disegno di legge le disposizioni concernenti le costruzioni fuori delle zone edificabili sono strutturate in modo più chiaro e riunite in un unico capitolo a sé stante: la prima sezione (art. 23a–23g) contiene le disposizioni applicabili in via generale alle costruzioni fuori delle zone edificabili, la seconda (art. 23h e 23i) le disposizioni applicabili agli edifici e impianti conformi alla zona agricola e la terza (art. 24–24g) quelle relative alle autorizzazioni eccezionali fuori delle zone edificabili. Anche nel caso delle autorizzazioni eccezionali, le norme con validità generale vengono riunite in un unico articolo (art. 24<sup>bis</sup> cpv. 2 e 3) al fine di evitare ripetizioni negli articoli seguenti.

### **Strutturazione del quarto capitolo della LPT (Costruzioni fuori delle zone edificabili)**

#### **Sezione 1: Disposizioni generali**

- Art. 23a Ponderazione degli interessi nella procedura di autorizzazione edilizia
- Art. 23b Utilizzazione e sostituzione del volume di edifici esistenti
- Art. 23c Integrazione
- Art. 23d–23f Disposizioni sull'obbligo di demolizione
- Art. 23g Disposizioni restrittive dei

#### **Sezione 2: Autorizzazioni per edifici e impianti conformi alla zona agricola**

- Art. 23h Edifici e impianti conformi alla zona
- Art. 23i Edifici e impianti per la tenuta e l'utilizzazione di cavalli (ex art. 16a<sup>bis</sup>)

#### **Sezione 3: Autorizzazioni eccezionali fuori delle zone edificabili**

- Art. 24 Edifici e impianti a ubicazione vincolata
- Art. 24<sup>bis</sup> Disposizioni comuni per edifici e impianti esistenti
- Art. 24a Cambiamenti di destinazione senza lavori di trasformazione



- Art. 24*b* Aziende accessorie non agricole
- Art. 24*c* Edifici e impianti secondo il diritto anteriore
- Art. 24*d* Edifici abitativi agricoli esistenti ed edifici e impianti degni di protezione
- Art. 24*e* Tenuta di animali a scopo di hobby
- Art. 24*f* Edifici e impianti usati a scopi commerciali costruiti secondo il diritto anteriore
- Art. 24*g* Deroghe agli articoli 24*c*, 24*d* e 24*f*