

96.040

## **Messaggio**

### **concernente una revisione parziale della legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT)**

del 22 maggio 1996

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo disegno e messaggio concernente una revisione della legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (RS 700), con la raccomandazione di approvarla.

Nel contempo vi proponiamo di togliere di ruolo i seguenti interventi parlamentari:

1991	M	90.780	Revisione della legge sulla pianificazione del territorio (S 12.3.91, Zimmerli; N 11.12.91)
1993	P	93.3279	Ordinanza sulla pianificazione del territorio (N 8.10.93, Pini)

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

22 maggio 1996

In nome del Consiglio federale svizzero

Il presidente della Confederazione: Delamuraz

Il cancelliere della Confederazione: Couchepin

---

## Compendio

*L'agricoltura si vede sempre più confrontata a nuove sfide. Nelle condizioni generali attuali, precostituite, occorre partire dal presupposto che le modificazioni strutturali del settore agricolo continueranno. Numerose aziende agricole si modificheranno quindi in avvenire; in parte saranno anche abbandonate. Su tale sfondo, le Camere federali hanno accolto, l'11 dicembre 1991, la mozione del consigliere agli Stati Zimmerli, con la quale il Consiglio federale è invitato a procedere a una revisione parziale della legislazione sulla pianificazione del territorio, nell'intento di permettere agli ambienti agricoli di reagire meglio, in avvenire, alle nuove sfide, sia mediante la costruzione di nuovi edifici indispensabili, sia grazie alla riutilizzazione degli edifici esistenti, in un'ottica giudiziosa e rispettosa della pianificazione del territorio e della tutela del paesaggio.*

*La presente revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio affronta la questione a due livelli: da un canto, una nuova definizione della conformità degli edifici e impianti alla funzione della zona agricola multifunzionale e, dall'altro, la possibilità di trasformare, a severe condizioni, gli edifici che in ragione della mutazione strutturale non sono più necessari all'uso iniziale, in vista di un'utilizzazione non agricola degli stessi (cambiamento totale di destinazione).*

*La principale novità introdotta nella definizione della conformità alla funzione della zona è la rinuncia alla distinzione tra coltivazione dipendente dal suolo e coltivazione indipendente dal suolo e, di conseguenza, il passaggio dal riferimento alla produzione a quello ai prodotti. D'ora in poi, tutti gli edifici che hanno un legame diretto con la produzione agricola o orticola potranno essere autorizzati in virtù dell'articolo 22 LPT. Inoltre i Cantoni sono invitati a tenere in maggior conto, nelle loro pianificazioni, le diverse funzioni della zona agricola.*

*Per quanto concerne la possibilità che offre il progetto di revisione di permettere il cambiamento di destinazione degli edifici agricoli non più necessari all'utilizzazione anteriore, occorre rilevare quanto segue: il diritto cantonale potrà prevedere che persone che non hanno un vincolo diretto con l'agricoltura possano abitare in edifici d'abitazione agricoli ben conservati («abitare resta abitare»). L'autorizzazione d'esercitare attività artigianali in zona agricola potrà essere rilasciata soltanto in maniera restrittiva. Per l'essenziale sarà possibile mutare la destinazione di edifici esistenti in vista di un'utilizzazione artigianale affine all'azienda, ove tale utilizzazione permetta d'assicurare l'esistenza di un'azienda agricola o orticola coltivata a titolo principale. L'azienda principale e l'azienda accessoria non agricola costituiscono un'unità integralmente sottoposta al diritto fondiario rurale.*

*L'apertura della zona agricola a utilizzazioni non agricole non è senza problemi. Nel progetto di revisione, si è quindi posto un accento particolare sulla necessità di evitare evoluzioni indesiderabili dal punto di vista sia della pianificazione del territorio sia della tutela del paesaggio. Tale allentamento è possibile soltanto se all'apertura sono fissati chiari limiti.*

# Messaggio

## **1 Parte generale**

### **11 Genesi**

#### **111 Le norme concernenti la costruzione fuori delle zone edificabili secondo il diritto vigente**

Le costruzioni fuori delle zone edificabili costituiscono da sempre uno dei temi più discussi della pianificazione del territorio. Poiché la separazione tra comprensorio edificabile e comprensorio non edificabile è uno dei principi fondamentali della legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (LPT; RS 700), le disposizioni legali sull'ammissibilità degli edifici nella zona agricola rivestono incontestabilmente importanza particolare.

##### **111.1 Edifici in relazione alla coltivazione dipendente in misura preponderante dal suolo**

Sulla base dell'articolo 22 LPT possono essere autorizzati soltanto gli edifici e gli impianti conformi alla funzione prevista per la zona d'utilizzazione. La questione se edifici e impianti nella zona agricola siano conformi alla funzione della zona, dipende dalla destinazione. Giusta l'articolo 16 LPT le zone agricole comprendono i terreni idonei all'utilizzazione agricola o all'orticoltura, o i terreni che, nell'interesse generale, devono essere utilizzati dall'agricoltura. Secondo una costante giurisprudenza del Tribunale federale, nella zona agricola sono conformi alla funzione della zona soltanto gli edifici e gli impianti per il cui uso previsto il suolo è un fattore di produzione indispensabile. I prodotti agricoli che fossero ottenuti indipendentemente dal suolo non costituiscono un'utilizzazione agricola ai sensi dell'articolo 16 LPT (cfr. in tale contesto segnatamente DTF 117 Ib 297 segg. nonché DTF 120 Ib 266 segg.). Il vigente diritto della pianificazione del territorio contiene quindi una definizione dell'utilizzazione agricola basata non sul prodotto, bensì esclusivamente sul modo di produzione.

I criteri generali di conformità alla funzione della zona sono attualmente differenziati, in ogni caso, secondo la natura dell'edificio in esame:

- Gli edifici a scopi di sfruttamento agricolo – ad esempio stalle, fienili, granai o sili – sono considerati conformi alla funzione della zona se nell'ubicazione prevista, siano indispensabili alla coltivazione razionale del suolo e nel complesso non risultino sovradimensionati (cfr. DTF 118 Ib 335 segg.).

- Gli edifici e impianti destinati all'allevamento di animali sono considerati conformi alla funzione della zona agricola soltanto se l'azienda produce una base foraggiera sufficiente propria per nutrire gli animali. Se il foraggio dev'essere in parte preponderante acquistato, la conformità di questi edifici e impianti non può essere riconosciuta, considerato che tale attività agricola non dipende in misura preponderante dal suolo.
- Edifici e impianti per l'orticoltura sono conformi alla funzione della zona soltanto se servono a un'azienda la cui produzione dipende in misura preponderante dal suolo. Tale è il caso allorquando le serre servono unicamente alla semina delle piantine che saranno poi trapiantate in terreno aperto, dove cresceranno in condizioni naturali. Gli edifici e le serre devono avere funzione unicamente ausiliare per la coltivazione del suolo, altrimenti de lege lata non possono più essere ritenute conformi alla funzione della zona (cfr. a proposito dell'agricoltura, segnatamente DTF 120 Ib 266 segg. nonché DTF 116 Ib 131 segg.).
- Nella zona agricola gli edifici abitativi sono conformi alla funzione della zona soltanto nella misura in cui siano indispensabili alla coltivazione agricola dipendente dal suolo (cfr. ad esempio DTF 121 II 67 segg.). La necessità d'abitare in zona agricola è esaminata esclusivamente in funzione di criteri oggettivi. Un'abitazione può essere autorizzata soltanto se la presenza permanente della famiglia che dirige l'azienda agricola e degli eventuali impiegati sia indispensabile per assicurare una coltivazione regolare del suolo. Inoltre un edificio nuovo per uso abitativo può essere autorizzato in zona agricola soltanto se è accertato che gli edifici esistenti non permettono di rispondere alle necessità d'alloggio e se non è sproporzionato prevedere una coltivazione dell'azienda abitando in una zona edificabile vicina. La costruzione di abitazioni in zona agricola è poi considerata conforme alla funzione della zona soltanto se il reddito dell'attività agricola o orticola costituisce almeno una parte importante dei mezzi d'esistenza. Il fatto che la coltivazione esiga almeno la metà delle forze di lavoro di una famiglia d'agricoltori (almeno 2 100 ore di lavoro per anno), ragion per cui l'azienda può essere riconosciuta come azienda agricola ai sensi dell'articolo 7 della legge federale del 4 ottobre 1991 sul diritto fondiario rurale (LDFR; RS 211.412.11), non è da solo determinante per il riconoscimento della conformità alla funzione della zona di uno spazio abitabile. A buon diritto tale principio è appena stato chiarito dal Tribunale federale nella sua recente giurisprudenza (cfr. DTF 121 II 307 segg.). Il diritto di abitare fuori della zona edificabile rimane riservato, secondo una costante giurisprudenza del Tribunale federale, a una cerchia relativamente ristretta di persone. Fra queste, soltanto le persone direttamente attive nell'agricoltura in quanto proprietari dell'azienda o ausiliari, i loro familiari nonché – nessuno lo contesta – la generazione che si ritira dopo aver lavorato tutta una vita nell'agricoltura.

Gli edifici e gli impianti che non hanno vincoli funzionali diretti con un'azienda agricola o orticola dipendente in misura preponderante dal suolo non sono in principio autorizzati nella zona agricola. L'ammissibilità di edifici e impianti non conformi alla funzione della zona agricola è valutata alla luce dell'articolo 24 LPT.

## **111.2 Ammissibilità di edifici e impianti non conformi alla funzione della zona**

Il diritto federale sottopone l'autorizzazione di una deroga ai sensi dell'articolo 24 LPT a condizioni severe. Siffatte autorizzazioni sono rilasciate soltanto se la destinazione dell'edificio esige un'ubicazione fuori della zona edificabile (art. 24 cpv. 1 lett. a LPT) e se nessun interesse preponderante vi si oppone (art. 24 cpv. 1 lett. b LPT). Si tratta di due condizioni cumulative.

Secondo una prassi costante del Tribunale federale, un progetto non conforme alla funzione della zona è considerato d'ubicazione vincolata allorquando, per ragioni d'ordine tecnico o aziendale o a causa della costituzione del suolo, l'edificio dev'essere necessariamente ubicato fuori della zona edificabile (criterio positivo). Analoga considerazione vale allorquando un progetto non può essere realizzato in una qualsivoglia zona edificabile a causa delle immissioni che produce (criterio negativo).

Secondo il diritto vigente, il Tribunale federale esamina anche i casi della creazione di un ramo economico supplementare («innere Aufstockung»), alla luce dell'articolo 24 LPT. Per «innere Aufstockung» dell'azienda si intendono i casi d'aggiunta di settori di produzione agricola, non dipendenti dal suolo, a un'azienda dipendente in misura preponderante dal suolo, allo scopo d'assicurarne la sopravvivenza; occorre tuttavia che il settore non dipendente dal suolo sia subordinato al settore dipendente dal suolo. Nella sua giurisprudenza, il Tribunale federale ha considerato questo tipo di edifici – ad es. porcilaie e allevamento di polli – d'ubicazione vincolata per motivi di reddito dell'azienda (cfr. a proposito della «innere Aufstockung» segnatamente DTF 117 Ib 270 segg.; 379 segg.; 502 segg.; 118 Ib 17 segg.).

Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, la possibilità di autorizzare un progetto non conforme alla funzione della zona in virtù dell'articolo 24 capoverso 1 LPT tocca i suoi limiti laddove un edificio, a causa delle sue dimensioni e della sua incidenza sul piano di utilizzazione, può essere autorizzato soltanto nel quadro di una procedura di pianificazione del territorio. Recentemente il Tribunale federale ha ammesso l'esistenza di un obbligo di pianificare secondo l'articolo 2 LPT, segnatamente per i progetti d'estrazione di materiali e di discariche, nonché per l'attuazione di terreni da golf e di impianti di tiro di una certa importanza (a proposito dell'obbligo di pianificare, cfr. ad esempio DTF 120 Ib 207 segg. e le decisioni citate).

## **111.3 Edifici e impianti a beneficio della garanzia dei diritti acquisiti; possibilità di trasformazione**

Per gli edifici e impianti che, a suo tempo, erano stati costruiti legalmente, ma che non sono più conformi alla funzione della zona in seguito a una modificazione della legislazione, il diritto vigente prevede nell'articolo 24 capoverso 2 LPT, in quanto risultante dal principio della garanzia dei diritti acquisiti, la possibilità di un'autorizzazione eccezionale agevolata.

Siffatti edifici – nella misura in cui il legislatore cantonale abbia emanato relative disposizioni d’esecuzione – possono essere rinnovati, parzialmente trasformati o ricostruiti. Occorre tuttavia che tali lavori siano compatibili con le importanti esigenze della pianificazione del territorio. «Rinnovamento», «modificazione parziale» e «ricostruzione» sono nozioni di diritto federale che il legislatore cantonale non può estendere. Nella pratica è la trasformazione parziale ad assumere l’importanza più rilevante.

La nozione di trasformazione parziale ricopre sia gli ampliamenti minori, sia le modificazioni interne e i cambiamenti di destinazione. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, siffatti lavori sono autorizzati soltanto se preservano le caratteristiche essenziali di volume, aspetto e destinazione dell’edificio esistente. Le modificazioni previste non devono inoltre avere nessuna nuova incidenza importante sull’ordine delle utilizzazioni, sull’urbanizzazione o sull’ambiente (cfr. ad esempio DTF 118 Ib 497 segg.). Secondo la giurisprudenza più recente, il Tribunale federale valuta l’esistenza di una trasformazione parziale sulla base di una valutazione globale, che comprende tutti i fattori determinanti. Esso non si fonda soltanto quindi su criteri quantitativi.

#### **111.4 Possibilità di cambiamento della destinazione nel campo d’applicazione degli articoli 23 e 24 dell’ordinanza sulla pianificazione del territorio**

Gli articoli 23 e 24 dell’ordinanza del 2 ottobre 1989 sulla pianificazione del territorio (OPT; RS 700.1) concernono anche gli edifici fuori della zona edificabile. Queste disposizioni hanno lo scopo di conservare i piccoli insediamenti nonché di facilitare la trasformazione di edifici esistenti che, a causa di modificazioni strutturali, hanno perduto lo scopo d’utilizzazione agricola e già oggi permettono possibilità di cambiamento d’utilizzazione. Nel campo d’applicazione degli articoli 23 e 24 capoverso 2 OPT è quindi possibile, a determinate condizioni, trasformare la destinazione di edifici che già servivano a scopi di sfruttamento agricolo e farne anche edifici per scopi abitativi.

Le possibilità, tuttavia, offerte dagli articoli 23 e 24 OPT non coprono tutta la globalità del terreno. Esse sono applicabili unicamente a comprensori qualificati e nel rispetto di determinate condizioni quadro pianificatorie.

### **112 L’agricoltura esposta a nuove sfide**

L’agricoltura si vede sempre più esposta a nuove sfide. La pressione nel senso della riduzione dell’aiuto legato ai prodotti nonché dei sussidi all’esportazione sarà forzatamente fonte di maggiore concorrenza. All’agricoltura sarà chiesta in avvenire una maggiore flessibilità e allo Stato un nuovo orientamento della politica agraria. Sulla base del Settimo rapporto, del 27 gennaio 1992, sulla situazione dell’agricoltura e la politica agraria della Confederazione (cfr. FF 1992 II 93 segg.), la Confederazione ha già proceduto, in una prima tappa, alle

modificazioni legislative che s'imponessero: separazione della politica dei prezzi e dei redditi; in una seconda tappa (politica agricola 2002), si sforzerà segnatamente di attuare il rinnovamento dell'economia di mercato, allo scopo di assicurare, nella nostra società industriale e di servizi, il giusto posto a un'agricoltura orientata su una produzione duratura e competitiva. La nuova politica agricola dovrà quindi attuare condizioni ottimali per un'agricoltura capace d'affrontare frontiere sempre più aperte.

Sulla base delle condizioni quadro esistenti, occorre partire dal presupposto che le mutazioni strutturali nel settore dell'agricoltura proseguiranno. Gli effetti concreti dipenderanno da numerosi fattori, per esempio dalla politica dei redditi (prezzi, quantità e pagamenti diretti), dallo sviluppo economico negli altri settori nonché dall'evoluzione internazionale (tra l'altro GATT e integrazione europea). In ogni caso occorre attendersi che aziende agricole saranno abbandonate e che quindi sarà disponibile più suolo per lo sviluppo delle aziende restanti. Nell'ambito di questi processi, molti edifici perderanno certo la destinazione originaria.

Vista questa situazione occorre chiedersi quale contributo possa fornire la pianificazione del territorio per dare all'agricoltura, confrontata a mutazioni strutturali, la possibilità di rispondere alle nuove sfide.

### **113      Mozione Zimmerli, motore della revisione della legge**

Nell'intento di rispondere, almeno parzialmente, alle nuove sfide e agli sviluppi in parte contrastanti che influiscono sulle mutazioni strutturali del mondo agricolo, le Camere federali avevano accettato, l'11 dicembre 1991, la mozione dal consigliere agli Stati Zimmerli, avviando così i lavori sfociati nella revisione parziale del diritto sulla pianificazione del territorio.

Il mandato delle Camere federali è volto alla ridefinizione delle utilizzazioni conformi alla funzione della zona agricola in maniera più conforme alle esigenze del nostro tempo e all'introduzione di un ordinamento più flessibile delle eccezioni per la costruzione fuori delle zone edificabili, allo scopo di permettere ai Cantoni di rispondere meglio ai bisogni d'abitazione e di attività artigianali complementari dall'agricoltura, variabili secondo le regioni.

Gli agricoltori devono così avere la possibilità di trovare nuove fonti d'entrata complementari o più redditizie ed essere in grado di reagire più facilmente alle mutazioni d'ordine strutturale.

## **114 Il diritto vigente permette qualche soluzione, ma permane un bisogno di normativa**

Il diritto vigente permette certo l'attuazione di certe attività edilizie anche fuori delle zone edificabili (cfr. più sopra n. 111). Con la sua giurisprudenza diversificata il Tribunale federale ha inoltre precisato le possibilità reali offerte dal diritto attuale. In tale contesto è da menzionare segnatamente la giurisprudenza relativa alla cosiddetta «innere Aufstockung» (cfr. a questo proposito n. 111.2). La prassi è andata evolvendo anche in relazione alla fattispecie della trasformazione parziale ai sensi dell'articolo 24 capoverso 2 LPT. Il criterio quantitativo al quale si fa riferimento per le trasformazioni o gli ampliamenti all'interno del volume esistente dell'edificio ha perduto un po' d'importanza a favore di un migliore sfruttamento della sostanza edificata esistente e dell'utilizzazione parsimoniosa del suolo.

Secondo il diritto in vigore e la relativa giurisprudenza, un successivo riutilizzo di edifici e impianti che, in ragione delle mutazioni strutturali, non servono più allo scopo originale è però possibile soltanto a determinate condizioni. Ad eccezione del campo d'applicazione degli articoli 23 e 24 OPT, nell'ambito della vigente legislazione non è dato sapere in modo certo e preciso se il cambiamento di utilizzazione delle abitazioni agricole per scopi d'abitazione extra-agricola possa essere autorizzato e, se del caso, a quali condizioni. Il riutilizzo per scopi artigianali di edifici abbandonati soggiace a restrizioni severe, persino nei casi nei quali un'attività artigianale complementare fosse necessaria per assicurare la sopravvivenza di un'azienda agricola o orticola. Nella più recente giurisprudenza, il Tribunale federale ha chiaramente definito il quadro generale di tali attività complementari, giusta il quale non si può ritenere d'ubicazione vincolata qualsivoglia attività complementare che permetta di contribuire a garantire i mezzi d'esistenza dell'agricoltore. Una falegnameria complementare a un'azienda agricola non può essere autorizzata in virtù dell'articolo 24 LPT, neanche se il legname trattato provenga in parte dalla selva di proprietà dell'agricoltore stesso.

Nel contesto delle mutazioni strutturali dell'agricoltura, anche la definizione attuale della conformità alla funzione della zona risulta troppo ristretta (cfr. n. 111.1 e, più oltre, n. 202 e 204.1). Se il criterio della dipendenza dal suolo non viene abbandonato, diminuisce la facoltà dei agricoltori di adattarsi flessibilmente ai mutamenti di situazione e di conservare la loro competitività. S'impone quindi di definire la conformità alla funzione della zona agricola, in modo da non impedire nuove possibilità di sviluppo.

Allo scopo d'offrire agli agricoltori l'opportunità di far fronte alle nuove sfide dei nostri tempi, e per trovare soluzioni che permettano di trasformare edifici e impianti che abbiano perduto la vocazione agricola a causa dei mutamenti strutturali – anche fuori del campo d'applicazione degli articoli 23 e 24 OPT –, risulta indispensabile procedere a una revisione delle norme in vigore. Alla luce delle considerazioni che precedono, tale revisione non può tuttavia limitarsi a riprendere nella legge la giurisprudenza del Tribunale federale in questa materia.

## 12 Risultati della procedura preliminare

Il Dipartimento federale di giustizia e polizia aveva istituito, il 12 maggio 1992, una commissione peritale, diretta dall'allora consigliere di Stato Adalbert Durrer (OW). La commissione peritale era composta di rappresentanti degli Uffici federali interessati, dei Cantoni e degli ambienti interessati.

Il mandato della commissione consisteva nella formulazione di proposte che permettessero di trasporre in pratica gli obiettivi della mozione Zimmerli nonché di sviluppare «linee direttrici, proposte e argomenti per la presentazione di possibili regolamentazioni in vista di una revisione parziale del diritto della pianificazione del territorio». Le linee direttrici e le proposte dovevano essere inserite nel contesto più generale della protezione della natura e del paesaggio.

La commissione peritale ha presentato i risultati dei lavori il 25 marzo 1994. Le sue linee direttrici in merito alla revisione parziale della legislazione sulla pianificazione del territorio nei settori agricoltura e paesaggio erano state presentate sotto il titolo di «Erweiterte Nutzungsmöglichkeiten in der Landwirtschaftszone» (Berna 1994, di seguito: Rapporto della commissione peritale). Per i dettagli si rinvia quindi a tale rapporto, che può essere richiesto all'Ufficio federale della pianificazione del territorio. Le proposte avevano raggiunto un tale grado di maturità che il progetto inviato in consultazione aveva potuto farvi ampiamente riferimento.

Nell'ambito della consultazione sono stati sentiti il Tribunale federale, tutti i Cantoni, i partiti rappresentati nelle Camere federali nonché 63 organizzazioni interessate; la procedura di consultazione è durata dal 29 giugno al 15 novembre 1994. Sono state prese in considerazione tutte le risposte giunte entro fine 1994.

Il progetto inviato in consultazione ha suscitato le reazioni più diverse. Per i dettagli si rinvia al rapporto di «Valutazione della consultazione», pubblicato nel maggio del 1995 (di seguito: rapporto di Valutazione) ed ottenibile presso l'Ufficio federale della pianificazione del territorio. In questa sede occorre tuttavia rilevare quanto segue: mentre la maggioranza delle associazioni centrali e agricole, nonché tutte le organizzazioni del settore della costruzione e dei rappresentanti dei proprietari, hanno tendenzialmente accolto favorevolmente il progetto, la maggioranza dei Cantoni, tutte le organizzazioni a scopi ideali nonché quasi tutte le organizzazioni del settore «pianificazione e diritto fondiario» hanno dato piuttosto prova di scetticismo. Per quanto attiene ai partiti, i pareri positivi e quelli negativi si equilibrano all'incirca. Nonostante quest'accoglienza nel complesso negativa (cfr. rapporto di Valutazione, pag. 11 segg.), la maggioranza dei partecipanti alla consultazione ha riconosciuto la necessità di modificare la regolamentazione nei settori di revisione previsti. Diverse risposte chiedevano di rinunciare a una revisione della legge e di accontentarsi di rivedere l'ordinanza sulla pianificazione del territorio completandola, se del caso, con un ausilio all'esecuzione.

I punti che hanno suscitato disaccordi specialmente profondi e che appaiono difficilmente conciliabili sono i seguenti:

- il riconoscimento proposto, per tutto il territorio agricolo, della conformità alla funzione della zona agricola per gli edifici e gli impianti destinati a un'utilizzazione assolutamente indipendente dal suolo; e
- l'ammissibilità di cambiamenti completi di destinazione in qualsivoglia utilizzazione artigianale.

L'analisi delle risposte alla consultazione ha chiaramente rivelato che un grande numero dei partecipanti alla consultazione attribuisce tuttora importanza rilevante al criterio della dipendenza dal suolo, il cui allentamento non sembra, per molti, opportuno. Diverse risposte hanno fatto valere che i settori dell'azienda non dipendenti dal suolo devono essere considerati conformi alla funzione della zona agricola soltanto se servono al settore dell'azienda dipendente dal suolo e se hanno importanza unicamente secondaria per rapporto a quest'ultimo (cfr. a tale proposito n. 202.2).

D'altro canto un consenso è apparso possibile sui punti seguenti:

- menzione e precisazione del carattere multifunzionale dello spazio rurale;
- precisazioni in merito all'obbligo di pianificare per quanto concerne i progetti d'incidenza rilevante sull'organizzazione del territorio e sull'ambiente (cfr. a questo proposito n. 212);
- ampliamento delle possibilità di una maggiore utilizzazione, per scopi abitativi, di edifici agricoli non più necessari per lo scopo originario.

La richiesta di diversi partecipanti alla consultazione di rinunciare a una revisione della legge, adeguando per contro soltanto l'ordinanza, non può essere accolta. La ridefinizione della conformità alla funzione della zona agricola in modo più conforme alle esigenze dei nostri tempi, nonché l'apertura delle zone agricole per nuove utilizzazioni non agricole – da attuarsi mediante un allentamento in materia di autorizzazioni d'eccezione –, esigenze poste dalle Camere federali, sollevano questioni di importanza talmente fondamentale che la risposta dev'essere riservata al legislatore.

Nel contesto del commento esplicativo relativo alle singole disposizioni del progetto di revisione saranno richiamati, ove necessario, i risultati della consultazione.

### **13 Stralcio di interventi parlamentari**

Con la proposta ridefinizione della conformità alla funzione della zona agricola e l'allentamento del regime delle eccezioni fuori della zona edificabile per edifici e impianti, sono soddisfatti gli intenti della mozione Zimmerli del 3 ottobre 1990.

Con le modificazioni previste dall'articolo 24 LPT, sono adempiute anche le questioni sollevate dal postulato Pini dell'8 giugno 1993, concernente la problematica del cambiamento di destinazione degli edifici non più usati per lo scopo originario, situati fuori delle zone edificabili.

I due interventi parlamentari possono così essere tolti di ruolo.

## **2 Parte speciale: Commento alle singole disposizioni**

### **201 Sul progetto di revisione in generale**

Il progetto di revisione prevede da un canto una nuova definizione, più adeguata ai tempi attuali, della conformità alla funzione della zona degli edifici e impianti siti nella zona agricola e dall'altro un'apertura controllata di tale zona per scopi estranei all'agricoltura. Questa apertura esige chiari limiti che non devono però essere assoluti tanto da impedire le possibilità di sviluppo di un'agricoltura in piena mutazione. D'altro canto i limiti devono essere efficaci in modo da permettere di far fronte in maniera adeguata a sviluppi indesiderabili. La zona agricola può essere aperta a nuove utilizzazioni soltanto nella misura che sembra essere tollerabile nell'ottica della pianificazione territoriale e della protezione del paesaggio. I limiti che devono permettere di contenere in binari controllabili l'apertura che si intende operare della zona agricola sono qui di seguito oggetto di un commento relativamente dettagliato.

### **202 Osservazioni preliminari sugli articoli 16 e 16a**

#### **202.1 Definizione della nozione di utilizzazione agricola od orticola**

Secondo il diritto vigente valgono come «agricole» soltanto le utilizzazioni in merito alle quali il suolo è fattore di produzione indispensabile (modello di produzione). Le zone agricole restano così riservate esclusivamente alle forme tradizionali di utilizzazione che permettono di conseguire un raccolto direttamente dal suolo, in condizioni essenzialmente naturali; in tale contesto sono da menzionare, ad esempio, la cerealicoltura e l'orticoltura, nonché la produzione di latte e carne. Secondo una giurisprudenza costante, il carattere agricolo, ai sensi dell'articolo 16 della legge in vigore sulla pianificazione del territorio, di un'attività è negato ove i prodotti provengano da una coltivazione indipendente dal suolo (cfr. in tale contesto ad esempio: DTF 117 Ib 270 segg. e DTF 120 Ib 266 segg.).

Tenuto conto della necessità di un adeguamento dell'agricoltura alle mutazioni strutturali in corso, tale interpretazione restrittiva della nozione di utilizzazione agricola od orticola non sembra più rispondere alle esigenze dei nostri tempi. I motivi che giustificano una definizione più aperta della nozione di utilizzazione agricola od orticola sono i seguenti:

L'agricoltura si trova attualmente coinvolta in un processo dinamico d'evoluzione, le cui conseguenze non possono essere previste in modo attendibile. Viste tali circostanze non può né deve essere compito della pianificazione del territorio definire in senso stretto la nozione di utilizzazione agricola od orticola. La pianificazione territoriale deve anzi, mediante gli strumenti di cui dispone, provvedere a che il suolo sia usato con parsimonia e che le diversificate pretese di utilizzazione avanzate sullo spazio rurale possano essere coordinate in modo ottimale tra loro. Considerato che la pianificazione del territorio è una politica improntata su lungo termine, non sarebbe giudizioso ammettere unicamente un modo determinato di sfruttamento agricolo od orticolo – vale a dire l'utilizzazione a dipendenza dal

suolo – tramite la definizione di edifici e impianti conformi alla funzione della zona agricola, tanto più che la delimitazione moderna non si fonda più sulla produzione, bensì sul prodotto stesso. Soltanto una definizione più ampia della nozione di coltivazione agricola od orticola lascia sufficiente spazio per futuri sviluppi. Appare quindi indicato passare dal modello di produzione al modello dei prodotti e autorizzare in avvenire anche edifici e impianti che servano all'utilizzazione indipendente del suolo (cfr. in merito a definizione e delimitazione della nozione di agricoltura, anche Eduard Hofer, *Kommentar zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991*, Brugg 1995, *Vorbemerkungen zu Art. 6–10, n. 29 segg.*).

Anche se la prima impressione può essere diversa, l'interpretazione più aperta della nozione di utilizzazione agricola od orticola non è per nulla in contraddizione con gli obiettivi e le tendenze attuali della politica agricola. I risultati negativi della votazione popolare del mese di marzo 1995 devono essere interpretati nel senso che occorre procedere a titolo prioritario a riforme che favoriscano l'apertura ai mercati e all'ecologia. Questa considerazione si applica anche alla revisione parziale attuale della legge federale sulla pianificazione del territorio. La proposta di autorizzare in zona agricola edifici e impianti che servono alla produzione indipendente del suolo sta al servizio di una migliore competitività che non sarebbe più garantita ove tali edifici fossero attribuiti alla zona industriale o artigianale. L'ammissibilità della produzione non dipendente dal suolo non è neppure in contraddizione con il nuovo articolo sull'agricoltura (art. 31<sup>octies</sup> Cost.) proposto dalle Camere federali come controprogetto all'iniziativa popolare «per un'agricoltura contadina efficace e rispettosa dell'ambiente». La produzione indipendente dal suolo contribuisce pure ad assicurare a lungo termine l'approvvigionamento, offrendo all'agricoltura la possibilità di reagire in modo flessibile alle esigenze del mercato. Occorre infine sottolineare come con un'interpretazione più aperta della nozione di utilizzazione agricola od orticola sia possibile attuare un'ampia convergenza con la riforma attualmente in corso della politica agricola (politica agricola 2002).

Una siffatta larga interpretazione della nozione di utilizzazione agricola od orticola non è neppure in contraddizione con la legge federale del 4 ottobre 1991 sul diritto fondiario rurale (LDFR; RS 211.412.11). Quest'ultima, come anche la legge federale del 4 ottobre 1985 sull'affitto agricolo (LAA; RS 221.213.2), non contiene definizione alcuna di agricoltura; siffatta definizione fa parte dei principi generali della legislazione sull'agricoltura (cfr. FF 1982 I 237 [messaggio concernente la legge federale sull'affitto agricolo]). La LDFR disciplina, in quanto legge speciale, unicamente i rapporti giuridici concernenti gli edifici e gli impianti agricoli e codifica le norme di diritto pubblico e privato relative (cfr. FF 1988 III 829 e 833 [messaggio concernente la LDFR]).

## 202.2 Valutazione delle possibili conseguenze di una definizione aperta

La materia di cui le Camere federali hanno chiesto il disciplinamento è estremamente complessa. L'effetto di singole disposizioni può essere valutato in modo attendibile non isolatamente, bensì in un contesto globale. Le critiche espresse nell'ambito della consultazione in merito alla relativizzazione del criterio della dipendenza dal suolo (cfr. più sopra n. 12) devono essere analizzate in relazione all'insieme delle disposizioni presentate nell'avamprogetto inviato in consultazione. L'ampia estensione delle possibilità di mutamento dell'utilizzazione che era stata prevista in tale avamprogetto riveste in questo contesto importanza particolare. Il progetto attuale si differenzia in punti essenziali dal progetto della consultazione. Occorre quindi analizzare in piena imparzialità se le critiche esposte siano ancora giustificate. A questo proposito occorre tenere conto non soltanto delle disposizioni del diritto concernente la pianificazione del territorio, bensì anche di altre condizioni di fatto e di diritto: si pensi a quelle relative ai settori dell'agricoltura e della protezione dell'ambiente.

L'utilizzazione dipendente dal suolo resterà la regola anche qualora la nozione di utilizzazione agricola od orticola dovesse essere intesa in senso più ampio. Il potenziale di sviluppo nel settore delle attività indipendenti dal suolo – per l'aspetto edilizio soprattutto le stalle per l'allevamento intensivo degli animali e le colture in serra di grande estensione – è in effetti limitato per diversi motivi. In tale contesto occorre segnatamente rilevare gli aspetti seguenti:

- Il settore delle porcilaie è limitato da un canto da severe disposizioni sulla protezione delle acque e dall'altro dagli obblighi della Svizzera nei confronti dei membri dell'OMC, a proposito della riduzione del grado d'autoapprovvigionamento dagli attuali 98 per cento circa a un massimo del 95 per cento.
- La situazione si presenta un po' diversa nel settore dell'allevamento delle galline ovaiole e del pollame d'ingrasso, di parecchio meno problematica che non quella delle porcilaie, per quanto concerne la legislazione sulla protezione delle acque. Malgrado il tasso d'autoapprovvigionamento relativamente basso (circa il 50 per cento), in tali settori non c'è da attendersi uno sviluppo (edilizio) incontrollato. Una certa espansione è data soltanto in caso di un eventuale aumento del consumo, perché, in ragione del rispetto degli accordi dell'OMC, dopo il periodo di transizione, devono essere concesse quote d'importazione di 54 000 tonnellate di «carne bianca» (carne di maiale e pollame; importazione nel 1994: 47 605 tonnellate; 1995 [valutazione provvisoria]: 47 376 tonnellate). Lo stesso dicasi per la produzione su strato inerte in serra. A causa di difficoltà di smercio, anche in questo settore non vi è da attendersi uno sviluppo (edilizio) incontrollato. Resta da rilevare che nell'ottica della pianificazione del territorio non esistono diversità notevoli tra le serre classiche e quelle per la produzione su strato inerte. La produzione in serra in sistemi chiusi comporta d'altro canto meno pericoli per l'ambiente che non quella nelle serre convenzionali, poiché il rischio d'infiltrazione degli ingrassi e dei prodotti fitosanitari nel suolo e nella falda freatica è minore. Inoltre essa richiede minore estensione di suolo poiché la quantità prodotta può essere concentrata e intensificata in superfici meno estese. La conversione in produzione su strato inerte richiede quindi tendenzialmente meno suolo che non la coltivazione convenzionale in serra.

- Attualmente la politica agricola – fatta eccezione per i provvedimenti di protezione doganali – incoraggia per così dire esclusivamente la produzione dipendente dal suolo. Gli articoli 31a e soprattutto 31b della legge federale del 3 ottobre 1951 concernente il promovimento dell'agricoltura e la conservazione del ceto rurale (legge sull'agricoltura [LAgr]; RS 910.1) prevedono pagamenti diretti complementari e contributi compensativi per prestazioni ecologiche particolari calcolati, non in funzione della produzione, bensì della superficie coltivata.
- L'agricoltura dovrà in avvenire orientare maggiormente la sua produzione sulle necessità del mercato. Più l'agricoltura si avvicinerà alla domanda, più gli investimenti consentiti per edifici e impianti che servono alla produzione dovranno essere adattati al mercato.

Inoltre le modificazioni apportate all'avamprogetto in funzione dei risultati della consultazione sono concepite in modo determinante per evitare uno sviluppo edilizio incontrollato fuori delle zone edificabili. In tale contesto si fa rinvio già qui a due aspetti:

- Il nuovo articolo 16 capoverso 4 del progetto di revisione obbliga i Cantoni esplicitamente a tenere conto, nelle loro pianificazioni, in modo adeguato, delle diverse funzioni della zona agricola. Cantoni e Comuni sono quindi in grado di determinare, secondo un processo democratico e nell'esercizio delle loro responsabilità in materia di pianificazione del territorio, le zone nelle quali edifici e impianti destinati a una coltivazione indipendente dal suolo non sono autorizzati (cfr. di seguito n. 203.3 e n. 211). Inoltre edifici e impianti aventi incidenze importanti sull'organizzazione del territorio e sull'ambiente saranno sottoposti, come in passato, all'obbligo di pianificare giusta l'articolo 2 LPT. Le relative modalità vanno disciplinate non dalla legge – l'articolo 18a del progetto sottoposto a consultazione è quindi stato soppresso – ma dall'ordinanza (cfr. a questo proposito n. 212).
- Le modificazioni apportate – tenuto conto dei preavvisi forniti nell'ambito della procedura di consultazione – al regime delle eccezioni concernenti edifici e impianti fuori delle zone edificabili (cfr. in merito n. 204.3) riducono abbastanza il rischio che qualcuno costruisca un edificio che serva a una coltivazione indipendente dal suolo, attuata al solo scopo di modificare in seguito la destinazione.

Per tutti questi motivi, una definizione più ampia della nozione di coltivazione agricola od orticola non darà l'avvio a una nuova serie di edifici fuori del comprensorio edificato; il numero di nuovi edifici che servono alla produzione indipendente dal suolo, secondo una valutazione realistica che tenga conto di tutti i fattori determinanti, dovrebbe restare esiguo.

L'interpretazione più estesa della nozione di coltivazione agricola od orticola ha infine come conseguenza che tutti gli edifici in relazione diretta con la produzione di prodotti agricoli od orticoli potranno in avvenire essere oggetto di un'autorizzazione fondata sull'articolo 22 LPT; tale non è sempre il caso attualmente (cfr. più sopra n. 111.2 nonché più sotto n. 204.1).

## **203 Osservazioni relative all'articolo 16**

### **203.1 Definizione delle zone agricole (art. 16 cpv. 1 e 2)**

Per quanto concerne struttura e tenore, il capoverso 1 corrisponde in ampia misura alla regolamentazione attuale. Esso definisce in generale le superfici che, nell'ambito della pianificazione, vanno attribuite alla zona agricola.

La nozione di utilizzazione agricola è risultata troppo stretta in quanto – in contrapposizione alla nozione di coltivazione agricola – non comprende, ad esempio, provvedimenti di protezione e di manutenzione legati alla tutela della natura. Nel capoverso 1 lettera a, il testo ha quindi subito una modificazione redazionale e non parla più di utilizzazione, bensì di coltivazione.

Alle zone agricole devono essere attribuiti tutti i territori da destinare alla coltivazione agricola o all'orticoltura. Poiché il progetto di revisione parte dal modello del prodotto (cfr. in merito più sopra n. 202.1), il genere della coltivazione non può avere importanza alcuna laddove si debba determinare se il suolo dev'essere attribuito alla zona agricola. Il suolo deve però in ogni caso essere adatto per il tipo di coltivazione prevista e necessario per almeno una delle diverse funzioni attribuite alla zona agricola (cfr. a questo proposito n. 203.2). L'idoneità non deve pertanto essere riconosciuta soltanto nei casi nei quali il suolo sia indispensabile quale fattore di produzione. Le superfici atte e necessarie alla produzione agricola od orticola non dipendente dal suolo devono quindi essere attribuite alla zona agricola anche se non sono adatte – circostanza che non dovrebbe praticamente mai avverarsi – a una coltivazione agricola od orticola tradizionale. Anche in avvenire, la stragrande maggioranza delle superfici agricole sarà utilizzata per la coltivazione agricola dipendente dal suolo (si veda più sopra n. 202.2).

Il capoverso 1 lettera b relativo alle superfici che, nell'interesse generale, devono essere utilizzate dall'agricoltura va adeguato unicamente per quanto concerne la redazione («coltivati» sostituisce «utilizzati»); in quanto al contenuto, la disposizione resta immutata.

Il capoverso 2, giusta il quale devono essere delimitate per quanto possibile ampie superfici contigue, è ripreso immutato dal diritto vigente.

### **203.2 Multifunzionalità della zona agricola (art. 16 cpv. 3)**

La zona agricola ha rilievo multifunzionale – che le è riconosciuto – in quanto persegue obiettivi di politica agraria e fondiaria nonché obiettivi in ordine agli insediamenti e obiettivi in ordine alla protezione dell'ambiente, inclusa la tutela del paesaggio (cfr. a questo proposito, in dettaglio, DFGP/UFPT, Commento alla legge federale sulla pianificazione del territorio, Berna 1981, pag. 286 segg.; rapporto della commissione peritale, pag. 9). Allo scopo di salvaguardare le molteplicità delle funzioni, occorre che l'apertura auspicata alle possibilità di edificazione nella zona agricola sia limitata (cfr. a questo proposito anche n. 204.1 più avanti). La separazione tra comprensorio edificabile e comprensorio non edificabile, già sancita dal diritto costituzionale (cfr. art. 22<sup>quater</sup> Cost.), contribuisce in misura rile-

vante alla conservazione della multifunzionalità di suolo, paesaggio e territorio. Il capoverso 3 tiene conto dell'importanza multifunzionale della zona agricola. In sintonia con il settimo rapporto sull'agricoltura (cfr. FF 1992 II 420 segg.), i compiti esemplari che deve adempiere la zona agricola sono ora esplicitamente menzionati.

L'approvvigionamento della popolazione con prodotti alimentari di alta qualità, di molteplicità sufficiente e a prezzi vantaggiosi, resta tuttora un compito essenziale dell'agricoltura. Questo compito può essere soddisfatto soltanto se le migliori superfici agricole restano sottratte alla pressione edilizia, affinché possano continuare a fornire, a lungo termine, la base d'approvvigionamento. Le superfici per l'avvicendamento delle colture, fondate finora sull'articolo 19 LAgr, nonché implicitamente sulla legge sulla pianificazione del territorio (si vedano in tale contesto gli art. 1, 3, 6 e 16 LPT) acquistano in siffatto contesto rilievo particolare; la menzione della funzione, tra le più centrali, che deve assumere la zona agricola per quanto concerne l'approvvigionamento del Paese crea, per le superfici d'avvicendamento delle colture, una base formale legale esplicita anche nel diritto sulla pianificazione del territorio.

Nell'ambito della consultazione è stato a più riprese espresso il timore che l'estensione della definizione delle funzioni della zona agricola – soprattutto per quanto concerne la salvaguardia del paesaggio e dello spazio per lo svago – comporti il rischio di far aumentare il costo dei terreni in zona agricola; in tale contesto s'è pensato soprattutto all'edificazione di impianti per lo sport e le attività del tempo libero. Sono timori infondati. Le attività edilizie nella zona agricola devono limitarsi al minimo. Edifici e impianti possono essere considerati conformi alla funzione della zona soltanto nella misura in cui presentino una connessione diretta con la coltivazione agricola od orticola; è quanto risulta chiaramente dall'articolo 16a del progetto di revisione (cfr. a questo proposito più sotto, n. 204). L'obiettivo di conservare il paesaggio e lo spazio per lo svago – ad esempio con modi di coltivazione estensivi oppure con misure di protezione e di manutenzione a favore della tutela della natura – nonché gli intenti della compensazione ecologica possono di regola essere attuati soltanto se le superficie necessarie siano sottratte all'edificazione. L'ammissibilità di impianti per le attività sportive e del tempo libero – nella misura in cui non sottostiano comunque all'obbligo di pianificare – è da valutare alla luce dell'articolo 24 capoverso 1 LPT, ripreso immutato dal diritto vigente.

Infine, in relazione al capoverso 3, occorre ancora rilevare quanto segue: di regola, le diverse funzioni della zona agricola non sono di facile e chiara delimitazione; in molti casi, esse si sovrappongono. In considerazione degli obiettivi diversi delle singole funzioni della zona agricola, la risposta alla questione se una superficie concreta debba essere attribuita alla zona agricola non può tuttavia dipendere dalla circostanza che tutte le funzioni abbiano ad essere adempiute cumulativamente.

### **203.3 Pianificazione diversificata per la zona agricola (art. 16 cpv. 4)**

Il disciplinamento previsto nel capoverso 4 è direttamente vincolato alla molteplicità delle funzioni della zona agricola, quali definite nel capoverso 3. Esso costituisce una norma che impone principi di diritto federale ed implica l'obbligo, per i Cantoni, di diversificare in modo più preciso l'attribuzione del comprensorio abitativo.

La legislazione attuale permette già una diversificazione delle zone agricole. In tale contesto occorre dapprima menzionare obiettivi e principi che disciplinano la pianificazione del territorio (art. 1 e 3 LPT). Con le misure della pianificazione territoriale s'intendono sostenere per esempio gli sforzi avviati allo scopo di proteggere le basi naturali della vita, come il suolo, l'aria, l'acqua, il bosco e il paesaggio (art. 1 cpv. 2 lett. a LPT) e garantire una sufficiente base di approvvigionamento del Paese (art. 1 cpv. 2 lett. d LPT). Nell'intento di rispettare il paesaggio occorre inoltre mantenere per l'agricoltura sufficienti superfici coltivate idonee nonché conservare i siti naturali e gli spazi ricreativi (art. 3 cpv. 2 lett. a e d LPT).

La legge federale sulla pianificazione del territorio, concepita come atto legislativo di principio, prescrive ai Cantoni unicamente di delimitare in particolare le zone edificabili, agricole e protette (art. 14 cpv. 2 LPT). Visti i molteplici obiettivi della pianificazione territoriale, i Cantoni possono però prevedere altre diversificazioni. Questa possibilità è attuabile sia all'interno delle singole zone, sia prevedendo altre zone d'utilizzazione (cfr. art. 18 LPT). Per i progetti d'estrazione di materiali e di discariche, quest'ultima soluzione è di norma la regola. I Cantoni potrebbero già oggi diversificare il comprensorio non insediativo sulla base dell'utilizzazione edilizia ammissibile. A tale possibilità essi hanno tuttavia fatto ricorso soltanto in pochi casi e, comunque, sotto forma di zone protette sovrapposte (cfr. art. 17 LPT). Appare quindi indicato – con una norma di diritto federale che fissi i principi – obbligare i Cantoni a tenere conto in modo adeguato delle diverse funzioni della zona agricola nelle loro pianificazioni: ciò corrisponde del resto anche a un'esigenza a più riprese sollevata nell'ambito della consultazione.

Il rafforzamento delle misure di pianificazione quale previsto dal capoverso 4 è, per i Cantoni, l'occasione di adattare lo sviluppo dello spazio rurale alle condizioni locali e regionali particolari, in conformità con lo spirito federalista. La diversificazione richiesta per la zona agricola non può in alcun caso dare l'avvio a un'ondata di nuovi piani. Sarebbe quindi poco adatto affinare i tipi d'utilizzazione delle zone agricole in modo tanto dettagliato come nelle zone edificabili; occorre in effetti evitare il frazionamento della regolamentazione della zona agricola. Tale diversificazione dev'essere effettuata tenendo conto della molteplicità delle funzioni della zona agricola e dei diversi gradi di sensibilità del paesaggio segnatamente riguardo alle norme sugli edifici ammessi, in nessun caso però in considerazione dei prodotti agricoli od orticoli.

La salvaguardia del paesaggio e dello spazio per lo svago e l'equilibrio ecologico è uno scopo che potrà essere attuato di regola se i comprensori interessati saranno oggetto di utilizzazione edilizia solo in misura limitata. Se del caso può essere sensato designare nel quadro di una procedura di pianificazione del territorio le superfici in cui sono prioritarie la

conservazione e la rivalorizzazione degli ambienti vitali naturali, la costituzione di corridoi biologici o la tutela delle bellezze paesaggistiche.

Può anche essere sensato indicare mediante una procedura di pianificazione, in funzione delle circostanze locali e dello sviluppo auspicato per tali territori, le zone nelle quali lo sfruttamento tradizionale può essere completato con settori non dipendenti dal suolo, in costruzioni esistenti o nuove («innere Aufstockung»). Una siffatta soluzione può entrare in linea di conto laddove le implicazioni vincolate a tali forme di produzione risultino compatibili con la protezione del paesaggio e rispondano ad altre condizioni, per esempio per quanto concerne il settore dell'urbanizzazione; tali possibilità dovrebbero essere riservate di preferenza ai territori situati in vicinanza del comprensorio abitato.

Il ricorso a misure di pianificazione è particolarmente importante nei territori in cui saranno autorizzati edifici ed impianti destinati a una produzione essenzialmente non dipendente dal suolo. A questo proposito risulta primordiale che tali territori possano essere designati nell'ambito di un processo democratico di elaborazione dei piani e dopo una ponderazione completa di tutti gli interessi in giuoco; in quest'ambito, gli aspetti legati alla protezione del paesaggio meritano la più grande attenzione.

La regolamentazione proposta nel capoverso 4 obbliga quindi i Cantoni a confrontare le diverse funzioni dei comprensori fuori delle zone edificabili. Non si può tuttavia rispondere in generale alla questione su quale sia il grado di precisione di tale diversificazione della zona agricola, bensì è possibile farlo soltanto nell'ottica delle specifiche qualità dei singoli Cantoni, a cura di quest'ultimi.

Occorre infine rilevare che la trasposizione del rafforzamento delle misure di pianificazione non richiede nuovi strumenti pianificatori. L'obiettivo di diversificare la zona agricola nelle sue diverse funzioni può essere attuato, ad esempio, ricorrendo al piano direttore cantonale (cfr. a questo proposito art. 6 e art. 8 LPT) e ai piani d'utilizzazione comunali; gli strumenti necessari a tale scopo esistono quindi già in grande misura. L'obbligo di tenere conto in modo «adeguato» delle diverse funzioni della zona agricola è realizzabile nei paesaggi sensibili nei quali si tratta in primo luogo di escludere – o perlomeno di limitare – attività edilizie indesiderate, anche mediante la sovrapposizione di una zona protetta; di questa possibilità hanno già fatto uso parecchi Cantoni.

## **204 Osservazioni relative all'articolo 16a**

### **204.1 Ampliamento della nozione di edifici e impianti conformi alla funzione della zona agricola**

L'articolo 16a tratta unicamente di edifici nuovi nella zona agricola e definisce in generale a quali condizioni essi potranno essere considerati conformi alla funzione della zona. I Cantoni possono restringere tale nozione, ma in nessun caso estenderla.

Punto nodale di questa disposizione è la voluta rinuncia alla distinzione tra agricoltura dipendente dal suolo e agricoltura indipendente dal suolo che era stata posta alla base del-

l'avamprogetto inviato in consultazione. Considerato globalmente, il criterio della dipendenza dal suolo è risultato poco praticabile: già la maggioranza della commissione peritale lo aveva rilevato. Segnatamente nell'ottica dei nuovi metodi di produzione, si è rilevato spesso difficile tracciare i limiti che segnano il passaggio da un'agricoltura (prevalentemente) dipendente dal suolo a un'agricoltura indipendente dal suolo. Visto che l'agricoltura è esposta oggi a un'importante pressione economica, e che quindi deve costantemente mutare adeguando i metodi di produzione alle leggi del mercato, il criterio della dipendenza dal suolo non può essere mantenuto (cfr. in seguito n. 202.1).

Il quesito se un certo progetto sia conforme alla destinazione della zona agricola dovrà essere esaminato nello stesso modo per tutti i progetti, poco importa se legati o no a una produzione dipendente dal suolo. La formulazione proposta nel capoverso 1 è scelta in modo che si possano esaminare e valutare alla luce dell'articolo 16a sia le nuove aziende (si tratterà soprattutto di aziende risultanti dalla fusione di aziende esistenti) con gli edifici e gli impianti necessari alle stesse, sia la costruzione di nuovi edifici che completino un'azienda esistente. Nell'intento di attuare un'armonizzazione con la legislazione sull'agricoltura e il diritto fondiario rurale, si è deliberatamente rinunciato alla distinzione tra le aziende coltivate a titolo principale e quelle coltivate a titolo accessorio.

La conformità con la funzione della zona agricola potrà però essere ammessa soltanto se i progetti edilizi siano realmente indispensabili per il modo concreto di coltivazione agricola od orticola in questione. I nuovi edifici in zona agricola devono essere quindi limitati allo stretto necessario; soltanto così può essere garantito che la zona agricola resti anche in avvenire non edificabile. Le autorità competenti potranno quindi ammettere la necessità di nuovi edifici e impianti soltanto se l'azienda preveda per un lungo termine – 15–25 anni circa saranno un periodo adeguato – uno sfruttamento agricolo od orticolo; soltanto a questa condizione possono essere giustificati nuovi investimenti, anche nell'ottica economica. L'autorizzazione edilizia dev'essere negata ove, al termine dell'esame della domanda di costruzione e valutate tutte le circostanze in modo realistico, risulti dubbio che l'azienda sia vitale a lungo termine o addirittura appaia manifesto che tale non sia più. Sarebbe effettivamente assurdo e contrario agli obiettivi e ai principi della pianificazione del territorio permettere l'attuazione di edifici che resterebbero tosto inutilizzati per abbandono dell'attività aziendale. Occorre quindi imporre esigenze severe per poter dimostrare la necessità di nuovi edifici e impianti. La possibilità di costruire nuovi edifici deve restare riservata alle aziende agricole od orticole, poco importa se coltivate a titolo principale o accessorio, ma la cui esistenza, sulla base della concezione di gestione presentata, risulti garantita.

La circostanza che la nozione di coltivazione agricola od orticola debba essere intesa ora in senso più ampio sarà all'origine di un aumento dei casi di edifici e impianti considerati conformi alla funzione della zona agricola. Ne faranno parte anche gli edifici destinati alla produzione essenzialmente o esclusivamente indipendente dal suolo; inoltre – sempre che le disposizioni molto severe della legislazione sulla protezione delle acque oggi lo permettano ancora – varranno come conformi alla funzione della zona anche tutti gli edifici che il Tribunale federale ha sussunto finora sotto la nozione della «innere Aufstockung» e autorizzato per motivi di redditività dell'azienda in base all'articolo 24 capoverso 1 LPT (si veda, più in alto, n. 111.2). Le richieste d'aggiunta di settori d'attività artigianali complementari devono essere esaminate non alla luce dell'articolo 16a, ma dell'articolo 24 capoverso 2 (cfr. più oltre n. 207.1).

## 204.2 Edifici e impianti conformi alla funzione della zona agricola

Una legge di principio - come è il caso dell'articolo 16a - deve limitarsi a una definizione generale della conformità alla funzione della zona. Occorre tuttavia precisare la nozione futura, più ampia, di conformità alla funzione della zona, allo scopo di indicare alle persone interessate gli edifici e gli impianti destinati alla produzione agricola od orticola che potranno essere autorizzati in virtù dell'articolo 22 LPT. Precisazioni a tale proposito saranno però introdotte al livello adatto, cioè nell'ordinanza sulla pianificazione del territorio. Occorre a questo proposito rilevare quanto segue:

- Nella misura in cui rispettino le condizioni, da interpretare in senso restrittivo, dell'articolo 16a (cfr. più sopra n. 204.1), edifici e impianti destinati allo sfruttamento e all'allevamento di animali da reddito continueranno anche in avvenire a essere considerati conformi alla funzione della zona. Occorre tuttavia ricordare a questo proposito che i nuovi edifici dovranno essere limitati allo stretto necessario per questa forma di attività agricola. In caso d'allevamento di cavalli, ad esempio, non è possibile autorizzare come conforme alla funzione della zona la costruzione di un maneggio, che non è un impianto indispensabile alla gestione dell'allevamento; costruzioni di questo genere non potranno nemmeno in futuro essere considerati conformi alla funzione della zona.
- In considerazione del fatto che l'orticoltura rientra esplicitamente nel campo dell'applicazione dell'articolo 16, edifici e impianti destinati alla coltivazione, indipendente dal suolo, di piante utili e d'ornamento saranno d'ora innanzi conformi alla funzione della zona agricola, sempre che rispettino le condizioni previste dall'articolo 16a.
- Gli edifici e gli impianti destinati alla preparazione, all'immagazzinamento e alla vendita di prodotti agricoli od orticoli potranno essere autorizzati entro i limiti definiti dall'articolo 16a. La conformità alla funzione della zona potrà tuttavia essere riconosciuta soltanto se oltre la metà dei prodotti in questione sia coltivata nell'azienda stessa. Ove si riconoscessero conformi alla funzione della zona soltanto edifici e impianti per la preparazione, l'immagazzinamento e la vendita unicamente di prodotti dell'azienda, sarebbe resa impossibile una collaborazione tra aziende agricole, sensata anche in ordine ai motivi di un'utilizzazione parsimoniosa del suolo. Questo è da evitare poiché appare legittimo che gli agricoltori possano smerciare in comune i prodotti del loro lavoro e concentrare l'infrastruttura necessaria in un'unica azienda, invece di realizzare, ciascuno, propri impianti. La cooperazione tra aziende agricole, rafforzatasi questi ultimi anni, assumerà presumibilmente ancora più importanza, creando così le premesse per una limitazione degli edifici e impianti strettamente necessari alla preparazione, all'immagazzinamento nonché alla vendita di prodotti agricoli od orticoli. Per contro sarà negata in partenza la conformità alla funzione della zona agricola di edifici e impianti destinati alla preparazione, all'immagazzinamento e alla vendita di prodotti non provenienti in maggior parte dall'azienda stessa. Così ad esempio chi non pianta viti non otterrà, in base all'articolo 16a, autorizzazioni per edifici che sarebbero necessari per la torchiatura di uve comperate. Analoga considerazione per chi intende vendere formaggio senza produrre latte in proprio. D'altro canto però, dovrebbe essere riconosciuta la conformità di edifici e impianti destinati alla trasformazione del latte prodotto essenzialmente nell'azienda o alla trasformazione in vino dell'uva raccolta prevalentemente nell'azienda stessa. Viste tali

premesse, dovrebbe essere impossibile attuare, in zona agricola, vere e proprie aziende commerciali nonché depositi.

- Edifici e impianti destinati a coprire il fabbisogno d'alloggi per la popolazione rurale continueranno, anche in avvenire, a valere come conformi alla funzione della zona. Occorre però tenere conto dell'estensione della nozione di conformità alla funzione della zona (cfr. più addietro n. 204.1). I severi criteri sviluppati dal Tribunale federale nella sua giurisprudenza differenziata a proposito della conformità dei locali d'abitazione alla funzione della zona agricola devono continuare a servire da filo conduttore per valutare l'ammissibilità di progetti concreti (cfr. a questo proposito più sopra n. 111.1). L'approvazione della conformità alla funzione della zona non potrà però essere fatta dipendere dalla questione se i locali d'abitazione supplementari abbiano un vincolo funzionale diretto con un'azienda agricola od orticola, che produca in modo essenzialmente dipendente dal suolo. La necessità di realizzare una nuova abitazione in vista di una coltivazione conforme alla funzione della zona – poco importa se essa sia dipendente o no dal suolo – diverrà il solo criterio determinante. Come finora, nuovi edifici con scopo abitativo dovranno tuttavia essere autorizzati con il più gran ritegno.

### **204.3 Si accrescerà il numero di nuovi edifici per via dell'estensione della nozione di conformità alla funzione della zona agricola?**

Numerose risposte giunte nell'ambito della consultazione reagiscono con molto scetticismo all'interpretazione più estesa della nozione di conformità alla funzione della zona, accolta sfavorevolmente. La critica s'incentra sul timore che l'estensione di tale nozione – contemporanea all'allentamento delle deroghe possibili per i cambiamenti di destinazione (previsto nel progetto inviato in consultazione) – provochi un rilancio indesiderato dell'attività edilizia nella zona agricola. I timori provenivano essenzialmente dal fatto che l'utilizzazione agricola od orticola potrebbe essere spesso soltanto un pretesto per vedersi riconoscere il permesso di costruire nuovi edifici soltanto con lo scopo di trasformali in seguito per obiettivi più lucrativi – principalmente artigianali. L'articolo 24a capoverso 2 lettera a del progetto inviato in consultazione, che lasciava ai Cantoni la competenza d'autorizzare cambiamenti completi di destinazione per attività artigianali, anche non meglio specificate, ha quindi suscitato le critiche più aspre. Tali obiezioni erano perfettamente giustificate e sono quindi state ritenute al momento della rielaborazione del progetto.

Grazie alle modificazioni apportate al regime delle eccezioni fuori della zona edificabile in funzione dei risultati ottenuti nell'ambito della procedura di consultazione, è minimo il rischio che nuovi edifici siano realizzati soltanto in previsione di una futura trasformazione di destinazione. Singoli abusi non possono certo essere esclusi del tutto. La possibilità, offerta dall'articolo 24 capoverso 2, d'autorizzare il mutamento di destinazione di un sostrato edile esistente per l'esercizio di attività artigianali vicine all'azienda presuppone la conservazione dell'azienda agricola od orticola ed è volta unicamente ad assicurare a tale azienda una fonte di reddito complementare che ne garantisca l'esistenza (cfr. più oltre 207.1). È realistico quindi che la questione di eventuali incentivi di cambiamento dev'essere esaminata

esclusivamente in relazione con l'articolo 24a. A tale proposito:

- L'ammissione di edifici d'abitazione fuori della zona edificabile limitata restrittivamente e coerentemente ai casi di un bisogno reale dell'azienda agricola (cfr. più addietro 204.2) può impedire efficacemente la costruzione di edifici al solo scopo di mutarne rapidamente destinazione a scopi abitativi non agricoli, in virtù dell'articolo 24a capoverso 2 (cfr. più oltre 208.2).
- Secondo il tenore univoco dell'articolo 24a capoverso 2, neppure le costruzioni a scopi di sfruttamento agricolo possono essere trasformate a scopi abitativi.
- La possibilità di mutare la destinazione di nuovi edifici autorizzati in virtù dell'articolo 16a in vista dell'esercizio di qualsivoglia attività artigianale è stata soppressa nel corso della rielaborazione dell'articolo 24a capoverso 2.
- L'articolo 24a capoverso 3, che permette un cambiamento di destinazione soltanto a condizione che gli edifici siano stati messi sotto protezione (cfr. più oltre n. 208.3), non sarà praticamente applicabile a costruzioni nuove – che si tratti di abitazioni o di edifici a scopi di sfruttamento agricolo.
- In virtù dell'articolo 24a capoverso 4, un'autorizzazione di mutamento di destinazione soggiace a severe condizioni (cfr. più oltre n. 208.4).

Queste considerazioni rendono evidente che i timori espressi nell'ambito della procedura di consultazione non sono più motivati, tanto più che s'imporrà il più grande riserbo per l'ammissione di nuovi edifici in zona agricola (cfr. più sopra n. 204.1).

La circostanza che gli articoli 23 e 24 dell'ordinanza sulla pianificazione del territorio offrano possibilità in parte più ampie di cambiare la destinazione di edifici esistenti (cfr. a questo proposito più sopra n. 111.4) non riesce a relativizzare le considerazioni espresse più sopra. Le disposizioni proposte a livello di legge stabiliscono il quadro generale di quanto sarà ammissibile nell'insieme del Paese. Tenuto conto delle molteplici esigenze poste a territorio e paesaggio, un certo riserbo s'impone: le risposte giunte in fase di consultazione l'hanno reso ben evidente. Le disposizioni dell'ordinanza sono applicabili a ubicazioni localmente delimitate; è quindi logico che le possibilità di cambiamento di destinazione che esse offrono siano più ampie di quelle applicabili nell'insieme del Paese. Queste disposizioni dell'ordinanza permettono inoltre ai Cantoni di tenere conto in misura adeguata delle particolarità e dei bisogni diversificati delle regioni.

## **205 Osservazioni relative all'articolo 16b**

### **205.1 Conseguenze dell'abbandono dell'utilizzazione agricola od orticola**

L'articolo 16b è consacrato al destino di edifici e impianti che hanno perduto vocazione agricola od orticola. Il pericolo che, dopo l'entrata in vigore del diritto parzialmente riveduto, numerosi edifici siano realizzati in previsione soltanto di un futuro cambiamento di destinazione per scopi non agricoli appare praticamente escluso grazie alla nuova concezione cui s'impronta il progetto di revisione (cfr. a questo proposito più in alto n. 204.3). In questa situazione, sarebbe difficilmente comprensibile escludere, in virtù del diritto federale, qualsiasi possibilità di mutare destinazione ai nuovi edifici autorizzati dopo l'entrata in vigore della revisione della legge. Alle autorità competenti in merito ai permessi non resta tuttavia precluso vincolare il rilascio di un permesso, in un caso concreto, a un divieto di modificare la destinazione o a una condizione risolutiva; il diritto federale non prescrive però esigenze del genere.

Dopo l'abbandono dell'utilizzazione agricola od orticola – dietro relativa istanza – occorre esaminare se gli edifici in questione possano, alla luce degli articoli 24 o 24a, essere destinati ad altra utilizzazione. Se un tale mutamento di destinazione non fosse possibile, sarebbe, nella pura ottica della pianificazione territoriale, di per sé auspicabile demolire gli edifici. Risulta tuttavia problematico distruggere sostanza edificata, che in principio potrebbe ancora prestarsi a un'utilizzazione conforme alla funzione della zona, soltanto perché, nel momento considerato, non si trova nessuno che intenda usare i relativi edifici in maniera conforme allo scopo della zona agricola. Di conseguenza, gli edifici che hanno perduto l'utilizzazione anteriore e neppure possono più essere oggetto di mutamento di destinazione, dal punto di vista del diritto federale saranno colpiti unicamente da un divieto di utilizzazione. In questo modo sarà conservata la sostanza edificata che, in seguito, potrà se del caso essere nuovamente utilizzata in conformità della zona. Inoltre questa regolamentazione potrà contribuire, nell'interesse di un'utilizzazione misurata del suolo, a soddisfare i bisogni dell'agricoltura con edifici esistenti. Nel caso ideale, occorrerebbe rifiutare nuovi edifici agricoli od orticoli fintanto che, nelle immediate vicinanze, fossero ancora disponibili edifici di per sé adeguati per un'utilizzazione conforme alla funzione della zona, ma inutilizzati. Il divieto di utilizzazione dovrà decadere appena che gli edifici interessati potessero ritrovare un uso conforme alla funzione della zona.

### **205.2 Incoraggiamento della riutilizzazione di edifici esistenti da parte di terzi**

La regolamentazione proposta dall'articolo 16b potrà avere l'effetto atteso soltanto se gli edifici agricoli non più necessari alla gestione di un'azienda o di un fondo agricoli possano in effetti essere acquistati da un terzo che desideri riutilizzarli per attività conformi alla destinazione della zona. In caso contrario, tale persona sarebbe costretta a realizzare un nuovo edificio per soddisfare i bisogni supplementari, mentre invece una sostanza edificata ri-

spondente alle sue esigenze già esisterebbe. Il numero degli edifici esistenti nella zona agricola risulterebbe così inutilmente aumentato.

La legge federale sul diritto fondiario rurale limita considerevolmente le transazioni con aziende e fondi agricoli. De lege lata, il trasferimento di un edificio agricolo non utilizzato a un nuovo proprietario potrebbe fallire in ragione del divieto di divisione materiale e di frazionamento (cfr. art. 58 LDFR). Quest'ultima disposizione impedirebbe quindi la realizzazione di una soluzione che risulterebbe giudiziosa dal punto di vista sia della pianificazione del territorio, sia dell'agricoltura. Nell'intento di evitare tale rischio, occorre completare con una clausola supplementare l'articolo 60 LDFR che prevede autorizzazioni eccezionali per determinati casi di divisione materiale e di frazionamento. Una siffatta eccezione potrà tuttavia essere autorizzata soltanto se permette di evitare la costruzione di un nuovo edificio che avrebbe dovuto essere autorizzato sulla base dell'articolo 16a LPT. Soltanto la modificazione dell'articolo 60 LDFR offre a un terzo la possibilità d'acquistare liberamente edifici che abbiano perduto l'utilizzazione conforme alla funzione della zona, in vista della riutilizzazione per scopi agricoli od orticoli.

L'aggiunta di una nuova clausola d'eccezione all'articolo 60 LDFR, come proposta, non sarà tuttavia d'utilità nei casi in cui il proprietario rifiuti di vendere gli edifici da lui non più utilizzati a un terzo che intenda riutilizzarli per attività conformi alla funzione della zona. A questo punto il legislatore cantonale può rimediare a tale situazione creando le premesse per accordare un diritto d'espropriazione al terzo che desideri utilizzare tale edifici per un uso conforme alla funzione della zona, ma che non sia in grado di acquistarli liberamente. Per il caso in cui edifici, colpiti da un divieto d'utilizzazione, si deteriorino a tal punto da costituire un pericolo per beni soggetti al diritto di polizia, la loro demolizione deve, se del caso, essere ordinata.

## **206 Osservazioni preliminari sugli articoli 24 e 24a**

Le modificazioni proposte con gli articoli 24 e 24a concernono unicamente edifici e impianti esistenti che, in ragione di mutazioni strutturali in corso, non siano più necessari per lo scopo iniziale. Per quanto compatibile con le esigenze della pianificazione del territorio, esse intendono evitare il deperimento progressivo di edifici divenuti privi di funzione. Le disposizioni di cui si tratta permettono quindi mutamenti di destinazione di edifici siti fuori della zona edificabile, mutamenti oggi inammissibili, a prescindere dalla riutilizzazione prevista dagli articoli 23 e 24 OPT. In relazione agli edifici ed impianti ormai privi di funzione, l'autorizzazione delle eccezioni otterrà quindi nuova dimensione.

Già a questo punto occorre tuttavia rilevare che sarebbe inammissibile e altamente indesiderabile, nell'ottica del territorio e del paesaggio, se edifici di cui sia stata autorizzata un'utilizzazione contraria alla funzione della zona potessero poi anche essere ampliati. La nuova utilizzazione dovrà quindi essere limitata al volume costruito iniziale, esistente al momento del rilascio dell'autorizzazione, esclusa qualsiasi possibilità successiva d'ampliamento. La revisione intende permettere una riutilizzazione sensata, e quanto possibile compatibile con l'assetto del territorio e del paesaggio, di edifici in disuso; non si tratta in nessun caso

d'incoraggiare la costruzione fuori della zona edificabile. La limitazione al volume edificato è di conseguenza estremamente importante. Questa restrizione permette di limitare le incidenze territoriali dei nuovi allentamenti concessi dagli articoli 24 e 24a.

## **207 Osservazioni relative all'articolo 24**

La regolamentazione del capoverso 1 è ripresa tale quale dal diritto vigente. Questa disposizione è oggetto di una ricca giurisprudenza: non è quindi necessario commento di sorta.

### **207.1 Cambiamento completo di destinazione per scopi artigianali affini all'azienda (art. 24 cpv. 2)**

Il disciplinamento previsto dal capoverso 2 riprende in sostanza le linee direttrici formulate dalla commissione peritale. Questa disposizione concerne le aziende per le quali, in ragione di mutamenti d'ordine economico, l'attività legata alla coltivazione agricola od orticola non permette più un reddito che garantisca l'esistenza, ma che devono continuare ad essere gestite principalmente a titolo agricolo od orticolo. Nella misura in cui tali aziende dispongano di edifici e parti di edifici che non sono più necessari, gli stessi devono in avvenire poter essere destinati più facilmente ad altra utilizzazione. Dalla regolamentazione proposta nel capoverso 2 non può però essere dedotto che le aziende che non dispongono già di edifici, possano in avvenire edificarne in base all'articolo 24 capoverso 1. Una siffatta soluzione non potrebbe conciliarsi né con gli obiettivi della revisione né con il principio della separazione del comprensorio edificabile dal comprensorio non edificabile.

Un cambiamento completo della destinazione di edifici e impianti può essere riconosciuto di ubicazione vincolata soltanto a determinate condizioni. La formulazione del capoverso 2 rende evidente che l'attività artigianale può rivestire importanza soltanto secondaria. Lo si può dedurre dal fatto che il reddito conseguibile dall'attività artigianale può essere soltanto un reddito d'importanza secondaria. Tale attività complementare non agricola non può in alcun caso divenire la fonte principale del reddito dell'azienda. Essa dev'essere coordinata, dal punto di vista economico, con l'insieme della coltivazione e non può né deve poter essere esercitata a titolo indipendente. Per questo motivo, tale attività artigianale può essere esercitata soltanto dal gestore dell'azienda (proprietario, coltivatore diretto o affittuario dell'azienda). Edifici che, sulla base del capoverso 2, sono stati autorizzati per un cambiamento di destinazione non possono essere trasferiti a un terzo, per un'utilizzazione artigianale, né in virtù dei diritti reali (ad es. servitù di godimento) né in virtù del diritto delle obbligazioni (ad es. contratto di concessione in uso).

In vista della conservazione dell'azienda agricola od orticola, il reddito proveniente dall'attività artigianale riveste un rilievo particolare nel senso che dev'essere necessario ad assicurare al proprietario i mezzi d'esistenza. Lo si può dedurre dalla formulazione proposta per questa disposizione, secondo cui il reddito complementare deve essere «necessario al man-

tenimento a lungo termine dell'azienda agricola od orticola». L'esigenza del «lungo termine» è considerata adempiuta ove, sulla base di una valutazione globale, risulti che la prosecuzione della coltivazione durante all'incirca una generazione, vale a dire 15–25 anni, sia quasi sicura.

L'azienda agricola od orticola non può inoltre assicurarsi i mezzi d'esistenza sufficienti con la creazione di qualsivoglia attività artigianale. Saranno ammesse soltanto attività artigianali «affini all'azienda». Questa nozione implica per esempio la possibilità di gestire una piccola falegnameria nella quale non si trasformi soltanto il legname del bosco che fa parte dell'azienda o anche una piccola officina meccanica per macchine agricole. La nozione ingloba altresì taluni provvedimenti edilizi necessari per offrire vacanze nella fattoria; si pensi per esempio alla realizzazione di un appartamento complementare, che non potrebbe tuttavia essere locato tutto l'anno. Per l'edificazione di siffatte unità abitative – diversamente di quanto sia il caso nell'ambito d'applicazione dell'articolo 24a capoverso 2 (cfr. a questo proposito, più oltre n. 208.2) – può essere utilizzata la parte non abitativa dell'edificio. Un'attività artigianale affine all'azienda sarebbe infine data anche nel caso di un agricoltore che volesse utilizzare insieme ad altri agricoltori l'infrastruttura già esistente nella sua azienda, allo scopo di preparare, immagazzinare o vendere prodotti agricoli od orticoli di tali agricoltori, senza produrre però lui stesso più della metà del totale di questi prodotti (cfr. a questo proposito anche più sopra n. 204.2).

Il termine «affine all'azienda» implica in primo luogo una certa vicinanza quanto alla natura dell'attività. In seguito è necessaria però anche una certa prossimità locale. Soltanto se edifici ed impianti destinati, da un canto, all'utilizzazione agricola od orticola e, dall'altro, all'utilizzazione artigianale siano situati relativamente tra loro vicini, sono attuabili processi organizzativi, aziendali ed economici atti a giustificare la concessione di un'autorizzazione speciale.

Nella misura in cui siano soddisfatte tutte queste premesse, dev'essere possibile ammettere, per un mutamento completo di utilizzazione, il criterio della destinazione vincolata. Un'autorizzazione eccezionale, pur basata su tale disposizione, può essere rilasciata soltanto se non vi si oppongono interessi preponderanti. Nell'ambito della ponderazione degli interessi, importanza particolare dev'essere rivolta agli aspetti della protezione del paesaggio.

L'aggiunta di un'attività accessoria artigianale non modifica il carattere agricolo dell'azienda in quanto tale. Anche se il cambiamento completo dell'utilizzazione degli edifici esistenti, per scopi artigianali affini all'azienda, necessita, sul piano formale, di un'autorizzazione eccezionale giusta l'articolo 24 LPT non si potrebbe dire che l'utilizzazione dell'azienda agricola, nel suo insieme, sia stata modificata per scopi non agricoli. L'attività artigianale ha carattere soltanto complementare. Essa assicura la sopravvivenza di un'azienda agricola od orticola principale. Vista tale situazione, il cambiamento di utilizzazione di edifici esistenti per un uso artigianale affine all'azienda non costituisce un'alienazione ai sensi dell'articolo 29 capoverso 1 lettera d LDFR e non fa quindi sorgere il diritto dei coeredi agli utili.

Nell'intento di chiarire che si tratta in questo contesto di un'azienda agricola nella vasta accezione e, quindi, di una coltivazione diretta, occorre quindi completare l'articolo 64 capoverso 1 lettera b LDFR facendo riferimento all'articolo 24 LPT. Questa disposizione con-

cerne soltanto le utilizzazioni non agricole ai sensi dell'articolo 24 capoverso 1 LPT. Occorre a tale proposito procedere a una modificazione redazionale.

## **207.2 L'azienda principale e l'attività accessoria sono indissociabili (art. 24 cpv. 3)**

L'ammissibilità di un'attività artigianale accessoria ai sensi del capoverso 2 dipende fra l'altro dalla necessità di un reddito complementare per assicurare la conservazione a lungo termine dell'azienda agricola od orticola. Occorre di conseguenza vigilare affinché tali due rami d'attività restino indissociabili. Siccome il cambiamento completo, per scopi artigianali affini all'azienda, dell'utilizzazione degli edifici e degli impianti esistenti è autorizzato ai sensi dell'articolo 24 LPT, occorre assicurarsi che tali attività accessorie non possano essere sottratte al campo d'applicazione del diritto fondiario rurale. Occorre evitare che l'attività accessoria possa venire separata in quanto immobile indipendente ed essere in seguito venduta. Le misure previste dal capoverso 3 devono quindi garantire che l'attività complementare e l'azienda agricola od orticola principale continuino ad esser ambedue rette dal diritto fondiario rurale, e che sia pienamente applicabile il divieto di divisione materiale di aziende agricole e di frazionamento di fondi agricoli giusta l'articolo 58 LDFR. Poiché per le esistenti attività accessorie non agricole strettamente legate a un'azienda agricola non vale il divieto della divisione materiale (cfr. art. 3 cpv. 2 LDFR), le conseguenze giuridiche della nuova possibilità d'autorizzazione in virtù dell'articolo 24 capoverso 2 di attività artigianali devono essere rese visibili mediante menzione nel registro fondiario. Tali conseguenze giuridiche sono, da un canto, il divieto di divisione materiale e di frazionamento e, d'altro canto, il divieto di utilizzazione da parte di un terzo (utilizzazione riservata al proprietario dell'azienda).

## **207.3 Emanazione di disposizioni d'esecuzione (art. 24 cpv. 4)**

Giusta il capoverso 4 è compito del Consiglio federale emanare le necessarie disposizioni d'applicazione dell'articolo 24. A livello di ordinanza occorrerà segnatamente concretare quali siano le attività artigianali affini all'azienda agricola. Tale chiarificazione può avvenire sia sotto forma d'esempi sia enumerando le condizioni alle quali devono rispondere le attività artigianali ai sensi dell'articolo 24 capoverso 2. Se del caso, l'ordinanza dovrà concretare anche la nozione di «mantenimento a lungo termine» dell'azienda. Tutte le precisazioni saranno basate in principio sulle considerazioni fatte più sopra (cfr. n. 207.1).

## **208 Osservazioni relative all'articolo 24a**

### **208.1 Osservazioni preliminari**

La regolamentazione prevista dal capoverso 1 riprende il tenore dell'articolo 24 capoverso 2 della legge attualmente in vigore. Dottrina e prassi si sono già occupate molto intensamente di tale disposizione, in modo tale che nel presente contesto si può rinunciare a elucidazioni complementari.

L'articolo 24a offre inoltre ai Cantoni la possibilità d'autorizzare, a determinate condizioni, il cambiamento completo d'utilizzazione di edifici e impianti esistenti. Occorre tuttavia osservare che siffatte autorizzazioni di cambiamento d'utilizzazione non possono essere rilasciate direttamente in applicazione delle nuove disposizioni federali. I nuovi disciplinamenti devono essere intesi come norme di competenza e non di autorizzazione; la loro applicazione presuppone di conseguenza diritto d'esecuzione cantonale. I Cantoni hanno quindi la possibilità di fissare, nel rispetto dei loro bisogni specifici, se intendano fare uso della possibilità offerta dal diritto federale e, se tale è il caso, in quale maniera. L'articolo 24a assicura quindi ai Cantoni una rilevante flessibilità.

### **208.2 «Abitare resta abitare» (art. 24a cpv. 2)**

Il disciplinamento proposto nel capoverso 2 diverge essenzialmente dal disegno inviato in consultazione, essendo caduta del tutto la possibilità di autorizzare il cambiamento completo d'utilizzazione di edifici e impianti esistenti, in qualsivoglia utilizzazioni artigianali.

Il capoverso 2 si limita ora – senza che il suo campo d'applicazione per luogo sia stato ristretto dal diritto federale – a sancire esplicitamente il principio «abitare resta abitare». Gli edifici abitativi agricoli potranno quindi – sempre che siano date le premesse giuste il capoverso 4 (cfr. a questo proposito nel n. 208.4) – essere abitati anche da persone che non sono o non sono più attive nel settore dell'agricoltura (uso d'abitazione senza rapporto con l'agricoltura). Questa disposizione vale segnatamente anche per una famiglia di contadini che abbia dovuto abbandonare l'attività agricola od orticola in ragione di mutamenti strutturali, e che ha la possibilità di conservare il domicilio nel luogo attuale. La trasformazione di un alloggio agricolo in un'abitazione senza relazione con l'agricoltura dev'essere considerata un cambiamento completo di utilizzazione, la cui ammissibilità è contestata secondo il diritto attualmente in vigore. La nuova regolamentazione proposta introduce quindi le premesse per un'utilizzazione giudiziosa di abitazioni esistenti, anche una volta sparita la vocazione agricola od orticola.

Secondo il chiaro tenore del capoverso 2, soltanto gli edifici già utilizzati per scopi abitativi (in rapporto con l'agricoltura) potranno essere utilizzati come abitazione senza rapporto con l'agricoltura. Questa disposizione non permette quindi di autorizzare la trasformazione di puri edifici a scopi di sfruttamento agricolo in spazio abitativo. Analoga considerazione vale per i casi in cui una parte utilizzata a scopi di sfruttamento agricolo sia annessa a un edificio con utilizzazione esistente per scopo abitativo; la parte a scopi di sfruttamento agricolo deve

restare sottratta ad utilizzazioni per scopi abitativi. Sono salve eventuali possibilità di cambiamento d'utilizzazione secondo il capoverso 3 (cfr. n. 208.3 più oltre) oppure secondo gli articoli 23 e 24 OPT.

Tenuto conto del fatto che la presente revisione ha lo scopo soltanto di favorire la riutilizzazione, giudiziosa e rispettosa dell'assetto territoriale e paesaggistico, di edifici esistenti, è evidente che gli edifici il cui cambiamento totale d'utilizzazione sia stato autorizzato non possono poi più essere ampliati. L'edificio non può quindi più essere ingrandito, né nell'ambito di una modificazione totale d'utilizzazione né in seguito – ad esempio fondandosi sull'articolo 24a capoverso 1. Sono evidentemente eccettuati adeguamenti minori, in relazione al cambiamento totale d'utilizzazione. Si pensi a questo proposito al miglioramento delle installazioni sanitarie (ad es. installazione di servizi igienici) o all'inserimento e miglioramento degli accessi ai piani superiori. Nella misura in cui siffatti adeguamenti richiedano misure edilizie, quest'ultime non dovrebbero sfociare in mutamenti rilevanti dell'aspetto esteriore. Nella maggior parte dei casi, tali lavori saranno conformi all'articolo 24a capoverso 4 lettera b, giusta il quale un cambiamento di utilizzazione può essere autorizzato soltanto se l'aspetto esterno dell'edificio resti sostanzialmente immutato.

Soltanto edifici abitativi «in buono stato» possono essere oggetto di cambiamento d'utilizzazione. Tale condizione è considerata soddisfatta ove gli elementi statici quali le fondazioni, i pavimenti, le pareti portanti e le sovrastrutture del tetto siano ancora in buono stato, rispettivamente necessitino soltanto di restauri minimi. Ove dovessero invece essere demolite parti intere dell'edificio per renderlo abitabile, l'autorizzazione per il cambiamento d'utilizzazione dovrebbe essere negata.

### **208.3 Cambiamento d'utilizzazione di edifici e impianti protetti (art. 24a cpv. 3)**

La regolamentazione proposta nel capoverso 3 offre ai Cantoni la possibilità, in casi determinati, di prevedere anche cambiamenti completi d'utilizzazione, oltre a quelli previsti dal capoverso 2. Soltanto edifici e impianti che rispondano a esigenze severe possono beneficiare di tali possibilità di cambiamento completo di utilizzazione. Spetta inoltre a ogni Cantone decidere se fare uso di tali possibilità, tenendo conto, ciascuno, delle sue particolarità.

Il capoverso 3 è applicabile unicamente agli edifici e impianti posti sotto protezione dall'autorità competente secondo il diritto cantonale. Può trattarsi di un'autorità comunale o cantonale. Non basta però che l'edificio benefici di uno statuto formale di protezione. Occorre anche verificare nello stadio della procedura d'autorizzazione di costruzione se la protezione sia materialmente giustificata. Lo si può dedurre dalla frase introduttiva del capoverso 3, secondo cui deve trattarsi di edifici e impianti «degni d'essere protetti».

La messa sotto protezione può rivelarsi giudiziosa per edifici e impianti considerati elementi caratteristici del paesaggio. In tali casi la protezione avverrà primariamente per motivi inerenti alla tutela del paesaggio. D'altro canto vi sono però anche edifici che risultano particolarmente preziosi nell'ottica della protezione dei monumenti storici e culturali e che,

per tali ragioni, sono sottoposti a tutela. Il rilascio di un'autorizzazione di cambiamento d'utilizzazione presuppone però non soltanto la protezione degli edifici e impianti; deve inoltre essere provato che la conservazione a lungo termine di tali edifici protetti può essere assicurata soltanto con un cambiamento d'utilizzazione.

Nella misura in cui tali premesse siano soddisfatte, gli edifici a scopi di sfruttamento agricolo possono, in determinate circostanze, essere trasformati per scopi abitativi. Gli edifici esistenti, inoltre, possono in tali casi anche essere impiegati per scopi artigianali. Ciononostante, uno sviluppo edilizio incontrollabile fuori del comprensorio edificabile risulta a malapena possibile. Questa considerazione deriva da un canto dal fatto che edifici e impianti che rispondono alle esigenze qualificate, fissate nel capoverso 3, non saranno certo molto numerosi. Un cambiamento totale di destinazione sarà inoltre autorizzato soltanto se saranno adempiute anche le severe condizioni giustificate dal capoverso 4 (cfr. a questo proposito n. 208.4 più oltre).

#### **208.4 Cambiamenti totali di destinazione soltanto nel rispetto di severe esigenze (art. 24a cpv. 4)**

Cambiamenti totali di destinazione ai sensi dei capoversi 2 e 3 possono essere autorizzati soltanto se sono rispettate cumulativamente anche le premesse secondo il capoverso 4. Il principio di diritto costituzionale secondo cui il comprensorio insediativo dev'essere separato da quello non insediativo obbliga le autorità preposte all'autorizzazione a una conseguente applicazione di tali criteri. In ogni singolo caso si dovrà quindi esaminare attentamente e in modo dettagliato se queste esigenze sono adempite.

#### **208.41 Edificio non più necessario all'utilizzazione anteriore e che si presti all'utilizzazione prevista (art. 24a cpv. 4 lett. a)**

Cambiamenti totali di destinazione devono essere ammissibili soltanto per gli edifici e impianti non più necessari alla funzione per la quale erano stati previsti, in ragione di evoluzioni strutturali. Premessa fondamentale di ogni cambiamento di destinazione deve quindi essere la prova che l'edificio o impianto non sia più necessario per lo scopo anteriore. Il cambiamento di destinazione della sostanza edificata esistente può quindi essere autorizzato ove sia dimostrato che i locali restanti rispondano, attualmente e in avvenire, ai bisogni agricoli od orticoli. Senza tale clausola si rischierebbe che si faccia valere che l'azienda agricola od orticola esige edifici supplementari già poco tempo dopo l'autorizzazione di cambiamento di destinazione; siffatta situazione sarebbe contraria agli obiettivi della revisione, volta a evitare nuovi edifici fuori della zona edificabile, favorendo così anche una riutilizzazione sensata degli edifici esistenti.

La questione se gli edifici e impianti non siano più necessari all'uso anteriore non può essere esaminata unicamente sulla base delle elucidazioni fornite dal richiedente. Un cam-

biamento completo di destinazione può essere ammesso soltanto se si rilevi che i bisogni dell'agricoltura nel territorio interessato saranno ancora soddisfatti anche se l'edificio in questione è sottratto all'uso agricolo. Se tale non è il caso, a conclusione di un esame obiettivo l'autorizzazione sollecitata dovrà essere negata.

Secondo la lettera a, un'autorizzazione di cambiamento di destinazione esige non soltanto che l'edificio in questione non sia più necessario all'uso anteriore, ma che si presti anche all'utilizzazione prevista; a quest'ultimo criterio debbono essere poste esigenze severe.

Nei casi di cambiamento totale di destinazione ai sensi del capoverso 2, il criterio dell'idoneità dovrebbe praticamente sempre essere soddisfatto: un edificio che abbia servito d'abitazione per agricoltori attivi nel settore dell'agricoltura si presterà anche ad uso abitativo regolare senza rapporto con l'agricoltura, fatta eccezione per alcuni ammodernamenti necessari, ad esempio nel settore delle installazioni sanitarie.

Portata molto maggiore ha il criterio dell'idoneità laddove si tratti di cambiamenti totali di destinazione ai sensi del capoverso 3 (cfr. n. 208.3). Importanza determinante riveste a tale proposito soprattutto la tipologia degli edifici: una stalla, in generale un edificio piuttosto ventilato, buio e freddo in inverno, non si presta certo per una trasformazione in uffici che richiederebbero l'impianto di finestre, di pavimenti, lavori d'isolazione nonché l'installazione di un riscaldamento. La stalla sarebbe invece adatta a essere trasformata in deposito o per uso analogo.

L'idoneità deve inoltre poter essere ammessa soltanto se tutti i bisogni in locali in ordine alla nuova utilizzazione possono essere soddisfatti all'interno del volume edificato. Il criterio dell'idoneità implica anche lo studio dell'ubicazione dell'edificio. Un edificio situato in un luogo decentralizzato o difficilmente accessibile non si presta certo, ad esempio, per un uso artigianale che attiri la presenza importante di pubblico.

#### **208.42 Aspetto esterno e struttura edilizia basilare (art. 24a cpv. 4 lett. b)**

Il criterio dell'idoneità descritto sopra è strettamente legato alle condizioni elencate alla lettera b che subordinano il rilascio di un'autorizzazione di cambiamento completo di destinazione alla conservazione dell'assetto esterno e della struttura edilizia basilare degli edifici. La nuova destinazione può tuttavia risultare visibile. Piccole modificazioni (cfr. n. 208.2) – segnatamente quelle che apportano miglioramenti estetici – sono autorizzate ove non alterino le caratteristiche dell'edificio. L'aspetto esterno di un edificio non resterebbe più essenzialmente immutato ove si prevedesse, nell'ambito del cambiamento completo di destinazione, di aggiungervi ancora annessi o sovrastrutture.

La questione se, malgrado il cambiamento completo di destinazione previsto, l'aspetto esterno resterà essenzialmente immutato, dev'essere esaminata non soltanto in funzione delle caratteristiche dell'edificio stesso, ma anche dell'area circostante, ad esempio in merito alla vegetazione. Se l'assetto esterno dev'essere fundamentalmente modificato in ragione

del cambiamento totale di destinazione, occorre riconoscere che la premessa, secondo cui l'aspetto esterno dell'edificio deve essenzialmente restare immutato non è più soddisfatta.

Per «struttura edilizia basilare» vanno intese le parti statiche importanti dell'edificio. Concretamente ciò significa che non sarà praticamente possibile trasformare un granaio, non previsto mai per scopo abitativo, in una casa d'abitazione. In effetti, anche se l'aspetto esterno non dovesse modificarsi in modo essenziale, la nuova utilizzazione causerebbe una modificazione tanto importante della struttura architettonica che questi lavori non sarebbero più conformi alle esigenze previste dalla lettera b. La condizione secondo la quale la struttura edilizia basilare deve restare essenzialmente immutata non osta di regola a una nuova ripartizione dei locali, più adeguata per l'utilizzazione prevista.

Se però l'edificio dovesse essere vuotato del tutto conservando semplicemente facciata e tetto e, in certo qual modo, essere sostituito con una struttura edilizia nuova, la lettera b risulterebbe violata, sia per quanto concerne l'aspetto esterno, sia per quanto concerne la struttura edilizia basilare.

In considerazione della circostanza che cambiamenti completi di destinazione ai sensi del capoverso 3 sono ammissibili soltanto per gli edifici sottoposti a protezione (cfr. a questo proposito n. 208.3) è evidente che la lettera b dev'essere, in tale contesto, interpretata con maggiore rigore di quanto previsto per una trasformazione di destinazione ai sensi del capoverso 2.

### **208.43 Stato dell'urbanizzazione e ripercussione dei costi (art. 24a cpv. 4 lett. c)**

Il rilascio di un'autorizzazione per il cambiamento di destinazione presuppone l'esistenza di un'urbanizzazione generalmente improntata ai bisogni attuali, di regola agricoli. L'esigenza di una limitazione a una «leggera estensione» dell'urbanizzazione esistente esclude sia la costruzione di nuove strade sia l'attuazione di un'intera rete di canalizzazione. Se la nuova destinazione richiede l'attuazione di siffatti lavori, l'autorizzazione richiesta dev'essere negata. Se però fosse richiesto che l'urbanizzazione esistente corrisponda fin nei dettagli alla nuova destinazione prevista, il cambiamento di destinazione sarebbe in partenza illusorio. Per questo motivo appare giustificato permettere una leggera estensione dell'urbanizzazione esistente; si pensi in tale contesto ad esempio al raccordo alla rete di canalizzazione vicina o al risanamento delle acque luride, richiesto dalla legislazione sulla protezione delle acque. Occorre tuttavia sottolineare che la nozione di leggera estensione dev'essere interpretata in maniera restrittiva.

La lettera c subordina inoltre il rilascio di un'autorizzazione di cambiamento di destinazione alla condizione esplicita che tutti i costi d'infrastruttura causati dal cambiamento di destinazione siano a carico del proprietario. Questo obbligo di diritto federale mostra chiaramente che occorre evitare a ogni costo il sovvenzionamento di abitazioni senza rapporto con l'agricoltura situate fuori delle zone edificabili.

## **208.44 Ponderazione completa degli interessi in giuoco (art. 24a cpv. 4 lett. d)**

Infine un'autorizzazione di cambiamento di destinazione può essere rilasciata soltanto se interessi preponderanti, pubblici o privati, non si oppongono alla nuova destinazione prevista. In tale contesto rivestono grande rilievo segnatamente anche aspetti della protezione del paesaggio.

## **209 Osservazioni relative all'articolo 25 capoverso 2**

In considerazione della circostanza che la conformità di edifici e impianti alla funzione della zona agricola dev'essere intesa in senso più ampio (cfr. più sopra n. 202 nonché n. 204.1), la risposta alla questione se un progetto concreto sia conforme alla funzione della zona può anche assumere aspetti ardui. I piccoli Comuni rischiano, di regola, d'essere confrontati con la necessità di procedere a studi complessi che superano le loro possibilità. La questione se un concreto progetto da attuare fuori delle zone edificabili sia conforme alla funzione della zona deve quindi – nell'interesse non da ultimo di un'applicazione globale cantonale e unitaria della legge – essere risolta da un'autorità cantonale. Non si tratta di questione nuova. Già oggi l'autorità cantonale competente deve occuparsi di tutti i progetti edilizi fuori delle zone edificabili. Ai sensi dell'articolo 25 capoverso 1 OPT, essa esamina, per ogni progetto, se sia necessaria un'autorizzazione eccezionale. Tale esame comprende quello della conformità alla funzione della zona dell'edificio in questione. Si tratta di una questione di rilievo così centrale che l'obbligo d'esame della competente autorità cantonale deve essere sancito formalmente nella legge e non più soltanto a livello di ordinanza.

Se la conformità alla destinazione della zona dev'essere negata, occorre che la decisione concernente l'autorizzazione d'eccezione sia emanata, anche in avvenire, dalla competente autorità cantonale o, quanto meno, con l'approvazione della stessa. Occorre tuttavia sottolineare che un edificio fuori della zona edificabile può comunque essere realizzato soltanto dopo che la competente autorità cantonale se ne sia occupata e abbia accertato la conformità del progetto con la destinazione della zona, oppure l'ammissibilità di un'autorizzazione eccezionale. Autorizzazioni comunali per progetti fuori delle zone edificabili sono altrimenti senza efficacia. In tale contesto occorre osservare anche che la decisione d'accertamento concernente l'esistenza o l'inesistenza della conformità alla funzione della zona è una decisione ai sensi dell'articolo 5 della legge federale sulla procedura amministrativa (PA; RS 172.021; cfr. DTF 115 Ib 400 segg.).

Con la formulazione proposta la questione della conformità alla funzione della zona e le condizioni alle quali un'eccezione può essere concessa assumono importanza centrale senza che i Cantoni, per diritto federale, siano obbligati a chiarire tutti i dettagli di diritto cantonale e comunale.

## **210 Osservazioni relative all'articolo 34 capoverso 1**

Secondo il diritto vigente, il ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale è ammissibile, fra l'altro, contro le decisioni delle ultime istanze cantonali in merito ad autorizzazioni ai sensi dell'articolo 24. Poiché le disposizioni relative ad eccezioni per edifici e impianti fuori delle zone edificabili figurano ora negli articoli 24 e 24a, nell'articolo 34 capoverso 1 dev'essere menzionato anche l'articolo 24a.

Nella misura in cui sia fatto valere che, a torto, l'ultima istanza cantonale non abbia applicato l'articolo 24 LPT, già oggi ogni decisione relativa ad autorizzazioni per l'edificazione o modificazione di edifici e impianti fuori delle zone edificabili può essere impugnata con ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale. La questione se un concreto progetto sia conforme alla funzione della zona è quindi trattata sempre dal Tribunale federale nella procedura del ricorso di diritto amministrativo. Tale questione è in effetti indissolubilmente legata a quella se in concreto sia indispensabile un'autorizzazione d'eccezione (cfr. DTF 118 Ib 337 seg.). Allo scopo di rendere trasparente tale normativa della competenza, nell'articolo 34 capoverso 1 è menzionata anche la conformità alla destinazione della zona.

## **211 Osservazioni relative all'articolo 36 capoverso 2<sup>bis</sup>**

La definizione più ampia della conformità alla funzione della zona, nell'articolo 16a del disegno di revisione (cfr. n. 204.1), ha per conseguenza, dopo l'entrata in vigore delle nuove disposizioni, l'ammissibilità degli edifici e impianti destinati alla produzione agricola non dipendente dal suolo. È tuttavia possibile che siffatti edifici non siano desiderabili in certe parti della zona agricola, nell'ottica della pianificazione e segnatamente per motivi in ordine alla tutela del paesaggio. Il nuovo disciplinamento proposto nel capoverso 2<sup>bis</sup> impone quindi esplicitamente ai Cantoni di designare, il più rapidamente possibile, i territori nei quali non sono autorizzati gli edifici e gli impianti che servono alla produzione indipendente dal suolo. Questo modo di procedere permette di evitare evoluzioni indesiderabili nelle zone particolarmente sensibili. Tali indicazioni restano valide fino all'adozione di misure di pianificazione diversificate che tengano conto delle diverse funzioni della zona agricola (cfr. n. 203.3). Esse non sono quindi definitive. La designazione di tali territori non dovrebbe essere fonte di grosse difficoltà, visti gli studi pianificatori già disponibili, soprattutto in rapporto al piano direttore cantonale. I progetti con importanti incidenze su territorio e ambiente saranno per esempio considerati indesiderabili nei terreni paludosi, in quelli alluvionali, nelle zone di protezione del paesaggio menzionate nel piano direttore cantonale o in altre zone degne di protezione.

## 212      **Precisazioni a livello d'ordinanza**

La legge vigente contiene già una disposizione che obbliga in generale Confederazione, Cantoni e Comuni a pianificare i loro compiti d'incidenza territoriale (cfr. art. 2 LPT). Se nell'ambito della presente revisione fosse aggiunta un'altra disposizione assai vicina a quella dell'articolo 2, ciò potrebbe dare origine a delicate questioni di delimitazione del campo d'applicazione. Le precisazioni che sembrano imporsi e relative alle modalità di tale obbligo per i progetti con incidenze importanti sul territorio e l'ambiente devono di conseguenza essere attuate a livello d'ordinanza, in precisazione dell'articolo 2 LPT. Di conseguenza, il nuovo articolo 18a, previsto ancora nel progetto inviato in consultazione, è stato soppresso.

Tali precisazioni devono essenzialmente fondarsi sulla giurisprudenza del Tribunale federale relativa all'obbligo di pianificare. Una pianificazione risulta necessaria ogni volta che un progetto concreto rischi d'avere implicazioni tanto importanti sul regime delle utilizzazioni, sull'urbanizzazione o sull'ambiente, da poter essere prese correttamente in considerazione soltanto nel quadro di una procedura democratica di pianificazione del territorio. L'obbligo di pianificare in un caso concreto risulta principalmente dagli scopi e dai principi che reggono la pianificazione del territorio (art. 1 e 3 LPT), dal piano direttore cantonale e dell'importanza da accordare al progetto in funzione delle norme procedurali fissate nella legge federale sulla pianificazione del territorio (cfr. art. 4 e art. 33 LPT). È obiettivamente legittimo prevedere l'obbligo di stabilire piani a partire da una certa superficie di suolo, come suggerito dalla commissione peritale? Tale questione sarà riesaminata ancora una volta in occasione dell'elaborazione delle disposizioni d'esecuzione, a livello d'ordinanza. Già nel presente contesto occorre tuttavia sottolineare come ogni limite quantitativo comporti un *quid d'imponderabile* nel singolo caso concreto con una soluzione non sempre equa.

Altre precisazioni a livello d'ordinanza saranno necessarie, soprattutto nei settori in cui il progetto inviato in consultazione prevedeva disposizioni troppo dettagliate, sopresse poi nell'ambito della rielaborazione, oppure laddove occorra specificare nozioni giuridiche indeterminate. L'orientamento generale delle precisazioni da apportare è stato segnalato a più riprese nel presente commento (cfr. n. 204.2, a proposito dell'articolo 16a e n. 207.1, a proposito dell'art. 24 cpv. 2) permettendo quindi una trasparenza quanto estesa possibile, già in questa sede.

Occorre infine aggiungere che l'ordinanza sulla pianificazione del territorio e in particolare i capoversi 2 e 3 dell'articolo 24, la cui natura è trattata in parte anche nel progetto di revisione (cfr. art. 24a), dovrà comunque essere ancora esaminata alla luce dei dibattiti parlamentari e delle modificazioni della legge ivi decise. Per quando attiene il campo d'applicazione degli articoli 23 e 24 OPT, il piano direttore cantonale conserverà anche in avvenire la sua importanza, adeguata certo alle singole problematiche.

## **213 Armonizzazione con il diritto fondiario rurale**

La concordanza del progetto di revisione con la LDFR è assicurata da un canto dall'articolo 24 capoverso 3 e, dall'altro, da adeguamenti puntuali del diritto fondiario rurale (art. 60 e art. 64 cpv. 1 lett. b LDFR). Rinvii dettagliati sono già avvenuti relativamente alle disposizioni in merito alle quali si poneva la questione del rapporto tra le due legislazioni (cfr. a questo proposito in 205.2; 207.1; 207.2)

### **3 Conseguenze finanziarie e ripercussioni sull'effettivo del personale**

#### **31 A livello federale**

Poiché l'articolo 34 capoverso 1 che ha per oggetto il ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale rende esplicito quanto comunque già vale, non si avranno né ripercussioni sull'effettivo del personale né incidenze d'ordine finanziario.

Nella misura in cui i Cantoni facciano uso della possibilità offerta dall'articolo 24a, il numero di ricorsi al Tribunale federale potrà leggermente aumentare. Non ne dovrebbe tuttavia conseguire un aggravio importante di lavoro. L'Ufficio federale della pianificazione del territorio, inoltre, non dovrebbe far fronte a un aumento rilevante di lavoro per quanto concerne l'esame delle decisioni cantonali di ultima istanza contro le quali è autorizzato a ricorrere (cfr. art. 27 cpv. 3 OPT i.c. con art. 103 lett. b della legge federale sull'organizzazione giudiziaria [OG; RS 173.110]).

#### **32 A livello cantonale e comunale**

Nella misura in cui facciano uso della possibilità offerta loro dall'articolo 24a, Cantoni e Comuni dovranno adeguare o rivedere la loro legislazione d'applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio (cfr. n. 208.1).

Le esigenze poste dal presente progetto di legge alle pianificazioni cantonali o comunali (cfr. a questo proposito n. 203.3) potranno essere soddisfatte nell'ambito dell'adeguamento periodico, del resto obbligatorio, dei piani direttori e dei piani di utilizzazione. Non ne risulterà quindi un aggravio di lavoro. La designazione da parte dei Governi cantonali delle zone in cui non sono autorizzati gli edifici e gli impianti che servono alla produzione indipendente dal suolo (art. 36 cpv. 2<sup>bis</sup>, cfr. in merito n. 211) sarà possibile, rapidamente e senza causare un aumento importante di lavoro, segnatamente ove si valorizzino gli studi di base ai sensi dell'articolo 6 LPT.

Infine, anche il disciplinamento previsto dall'articolo 25 capoverso 2, che chiarifica e riassume il modo di procedere già in vigore, non avrà alcuna nuova incidenza.

## **4 Programma di legislatura**

Il presente progetto è stato annunciato nel rapporto del 18 marzo 1996 sul programma di legislatura 1995–1999 (FF 1996 II 281, allegato A2, p. 346, revisione parziale della LPT nei settori agricoltura e paesaggio).

## **5 Relazione con il diritto europeo**

Il rapporto «Europa 2000+ – Cooperazione per lo sviluppo del territorio europeo» (COM [94] 0354 – C4-0216/95; cfr. anche la risoluzione del Parlamento europeo del 29 giugno 1995 [GUCE n. C 183 del 17 luglio 1995, pag. 39]) sottolinea la necessità di una linea chiara per la cooperazione a diversi livelli e in differenti settori della pianificazione del territorio. Riconosce inoltre l'urgenza di definire una politica europea sull'assetto del territorio. Nel frattempo gli Stati membri dell'UE e la Commissione hanno iniziato nell'ambito del Comitato di sviluppo spaziale d'elaborare una concezione di sviluppo dello spazio comunitario in vista della trasposizione politica di tale rapporto.

Le modificazioni proposte nel progetto di revisione non sono toccate dal diritto europeo. In questi settori, gli Stati membri conservano la piena competenza per emanare disposizioni legali. La revisione prevista non è quindi incompatibile con il diritto europeo.

## **6 Costituzionalità**

L'articolo 22<sup>quater</sup> capoverso 1 della Costituzione federale autorizza la Confederazione a emanare, in via legislativa, principi applicabili alla pianificazione del territorio. La Confederazione non può quindi dirimere in tutta la profondità le questioni che si pongono. Per contro un regime dettagliato è ammissibile e in certi casi necessario allorché problemi particolarmente rilevanti debbano essere risolti oppure quando debbano avvenire chiare delimitazioni a livello federale (Jagmetti, in *Kommentar BV*, ad art. 22<sup>quater</sup>, marg. 106). Secondo il parere generale, gli edifici fuori della zona edificabile fanno parte dei punti nodali che il legislatore federale può in massima parte disciplinare egli stesso (Jagmetti, in *Kommentar BV*, ad art. 22<sup>quater</sup>, marg. 116). Di conseguenza il legislatore federale ha messo in atto una regolamentazione dettagliata concernente l'autorizzazione di eccezioni per edifici e impianti non conformi alla destinazione della zona nonché per i cambiamenti completi di destinazione fuori della zona edificabile (cfr. n. 111.2); la costituzionalità di tali disposizioni non è finora mai stata messa in dubbio. Vista tale situazione, la Confederazione deve anche, conseguentemente, essere autorizzata a distinguere nettamente i casi che possono essere oggetto di un'autorizzazione ordinaria da quelli per i quali può essere rilasciata un'autorizzazione d'eccezione. A tale scopo è necessaria una definizione uniforme della nozione di conformità con la funzione della zona agricola degli edifici e impianti, come proposta dall'articolo 16a del progetto di revisione. La critica emessa quanto all'inammissibilità di tale

disposizione della legge federale sulla pianificazione del territorio, che conterrebbe norme troppo dettagliate, non è quindi fondata.

Il principio della separazione tra comprensorio edificabile e comprensorio non edificabile non è rimesso in questione dalla revisione proposta. La zona agricola deve, nella misura del possibile, essere sottratta allo sviluppo di edifici e impianti; soltanto così essa può adempiere in maniera adeguata i suoi molteplici compiti. Quindi soltanto gli edifici e gli impianti che sono assolutamente necessari alla coltivazione agricola od orticola saranno considerati conformi alla destinazione della zona. Anche se, in avvenire, gli edifici e gli impianti destinati a una produzione agricola non dipendente dal suolo saranno conformi alla destinazione della zona, non risulterà un boom delle costruzioni in zona agricola: gli edifici di tale tipo saranno in effetti poco numerosi (cfr. n. 208.2). Inoltre la possibilità di mutare completamente la destinazione di edifici e impianti già esistenti fuori della zona edificabile sono stati considerevolmente limitati, nel rispetto dei pareri emersi nell'ambito della procedura di consultazione. L'ammissibilità dei cambiamenti totali di destinazione per qualsivoglia scopo artigianale è stata quindi soppressa. Inoltre i cambiamenti totali di destinazione sono subordinati al rispetto di condizioni molto severe (cfr. art. 24a cpv. 4 del progetto di revisione). D'altro canto, la riutilizzazione di edifici, nel rispetto della pianificazione del territorio e della protezione del paesaggio, s'iscrive – ed è questo un fatto di cui occorrerà tenere sempre conto nell'analisi del progetto di revisione – nell'applicazione del principio costituzionale di un'utilizzazione parsimoniosa del suolo.

Nel contesto dell'esame della costituzionalità del presente progetto di revisione occorre infine aggiungere le osservazioni seguenti: il progetto riveduto tiene conto dei timori espressi a più riprese in sede di procedura di consultazione, giusta i quali l'avamprogetto avrebbe causato distorsioni della concorrenza, a carico dei commercianti e artigiani operanti nelle zone edificabili, rimettendo in questione la parità di trattamento derivante dal principio della libertà di commercio e d'industria (art. 31 Cost.). La competenza dei Cantoni di autorizzare cambiamenti completi di destinazione per qualsivoglia scopo artigianale è quindi stata soppressa. Le possibilità previste dall'articolo 24 capoverso 2 («per scopi artigianali affini all'azienda agricola») e all'articolo 24a capoverso 3 (cambiamenti completi di destinazione di edifici protetti) non potranno causare distorsioni della concorrenza (cfr. n. 207.1 e n. 208.3).

Il progetto di revisione è quindi conforme al diritto costituzionale.

# Legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT)

*Disegno*

## Modifica del

---

*L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,*

visto il messaggio del Consiglio federale del 22 maggio 1996<sup>1)</sup>,

*decreta:*

I

La legge federale del 22 giugno 1979<sup>2)</sup> sulla pianificazione del territorio è modificata come segue:

### *Art. 16*          *Zone agricole*

<sup>1</sup> Le zone agricole comprendono:

- a. i terreni idonei alla coltivazione agricola o all'orticoltura e che sono necessari a tale scopo; e
- b. i terreni che, nell'interesse generale, devono essere coltivati dall'agricoltura.

<sup>2</sup> Per quanto possibile, devono essere delimitate ampie superfici contigue.

<sup>3</sup> Le superfici attribuite alle zone agricole servono a garantire la base dell'approvvigionamento alimentare, a salvaguardare il paesaggio e lo spazio per lo svago o ad assicurare la compensazione ecologica.

<sup>4</sup> Nelle loro pianificazioni, i Cantoni tengono conto in maniera adeguata delle diverse funzioni della zona agricola.

### *Art. 16a (nuovo)* Edifici e impianti conformi alla zona agricola

Sono conformi alla zona agricola gli edifici e gli impianti che sono necessari alla coltivazione agricola o all'orticoltura.

### *Art. 16b (nuovo)* Divieto d'utilizzazione

Edifici e impianti che, dopo l'abbandono dell'utilizzazione per scopi agricoli o orticoli, non possono essere destinati ad altro uso (art. 24 e 24a), non possono più essere utilizzati; il divieto d'utilizzazione decade non appena essi possono essere utilizzati in modo conforme alle zone.

<sup>1)</sup> FF 1996 ...

<sup>2)</sup> RS 700

*Art. 24* Eccezioni di diritto federale per edifici e impianti fuori delle zone edificabili

<sup>1</sup> In deroga all'articolo 22 capoverso 2 lettera a, possono essere rilasciate autorizzazioni per la costruzione o il cambiamento di destinazione di edifici o impianti, se:

- a. la loro destinazione esige un'ubicazione fuori della zona edificabile, e
- b. non vi si oppongono interessi preponderanti.

<sup>2</sup> Sono inoltre di ubicazione vincolata i cambiamenti completi di destinazione di edifici e impianti esistenti per scopi artigianali affini all'azienda agricola, ove il reddito complementare conseguibile sia necessario al mantenimento a lungo termine dell'azienda agricola o orticola.

<sup>3</sup> L'azienda artigianale accessoria soggiace al divieto di divisione materiale e di frazionamento a tenore dell'articolo 58 della legge federale del 4 ottobre 1991 1) sul diritto fondiario rurale e può essere utilizzata soltanto dal gestore dell'azienda agricola o orticola. Tale restrizione del diritto di proprietà dev'essere menzionata nel registro fondiario.

<sup>4</sup> Il Consiglio federale emana le necessarie disposizioni d'esecuzione.

*Art. 24a (nuovo)* Eccezioni di diritto cantonale per edifici e impianti fuori delle zone edificabili

<sup>1</sup> Il diritto cantonale può permettere la rinnovazione, la trasformazione parziale o la ricostruzione di edifici e impianti, in quanto compatibili con le importanti esigenze della pianificazione territoriale.

<sup>2</sup> In edifici abitativi agricoli in buono stato, il diritto cantonale può autorizzare un'utilizzazione a scopi abitativi extra-agricoli.

<sup>3</sup> Il diritto cantonale può inoltre autorizzare il cambiamento totale di destinazione di edifici e impianti degni di protezione, se:

- a. siano stati sottoposti a protezione dall'autorità competente; e
- b. la loro conservazione a lungo termine non può essere assicurata in altro modo.

<sup>4</sup> Le autorizzazioni giusta i capoversi 2 e 3 possono essere rilasciate soltanto se:

- a. l'edificio o l'impianto non sia più necessario all'utilizzazione anteriore e si presti all'utilizzazione prevista;
- b. l'aspetto esterno e la struttura edilizia basilare restino sostanzialmente immutati;
- c. sia necessaria tutt'al più una leggera estensione dell'urbanizzazione esistente e il finanziamento di tutti i costi d'infrastruttura, causati del cambiamento completo di destinazione dell'edificio o dell'impianto, siano ribaltati sul proprietario;
- d. non vi si oppongano interessi preponderanti.

*Art. 25 cpv. 2*

<sup>2</sup> Per tutti i progetti edilizi fuori delle zone edificabili, l'autorità cantonale competente decide se siano conformi alla zona o se un'eccezione possa essere autorizzata.

<sup>1)</sup> RS 211.412.11

*Art. 34 cpv. 1*

<sup>1</sup> Il ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale è ammesso contro le decisioni cantonali di ultima istanza concernenti indennità per restrizioni della proprietà (art. 5), conformità alla destinazione della zona di edifici o impianti fuori della zona edificabile nonché autorizzazioni ai sensi degli articoli 24 e 24a.

*Art. 36 cpv. 2<sup>bis</sup> (nuovo)*

<sup>2bis</sup> Fintantoché non esiste pianificazione che tenga conto in maniera adeguata delle diverse funzioni della zona agricola, i governi cantonali sono tenuti a designare i territori nei quali non sono autorizzati edifici e impianti che servono alla produzione prevalentemente indipendente dal suolo.

## II

*Modifica del diritto vigente*

La legge federale del 4 ottobre 1991<sup>1)</sup> sul diritto fondiario rurale (LDFR) è modificata come segue:

*Art. 60 lett. e (nuova)*

L'autorità cantonale competente ad accordare l'autorizzazione permette eccezioni ai divieti di divisione materiale e di frazionamento se:

- e. un edificio agricolo, con il relativo terreno circostante, non più necessario per la gestione di un'azienda agricola o di un fondo agricolo, è trasferito al proprietario di un'azienda o di un fondo agricolo vicino per un uso conforme alla funzione prevista della zona, permettendo così di evitare la costruzione di un edificio che dovrebbe essere autorizzato in virtù dell'articolo 16a della legge sulla pianificazione del territorio.

*Art. 64 cpv. 1 lett. b*

Se non vi è coltivazione diretta, l'autorizzazione dev'essere rilasciata se l'acquirente prova che sussiste un grave motivo, segnatamente che:

- b. l'acquirente dispone di un'autorizzazione cresciuta in giudicato per un'utilizzazione non agricola del suolo ai sensi dell'articolo 24 capoverso 1 della legge sulla pianificazione del territorio<sup>2)</sup>;

<sup>1)</sup> RS 211.412.11

<sup>2)</sup> RS 700

III

*Referendum ed entrata in vigore*

<sup>1</sup> La presente legge sottostà al referendum facoltativo.

<sup>2</sup> Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.

# Sommario

<b>Compendio</b> .....	2
<b>1 Parte generale</b> .....	3
11 Genesi.....	3
111 Le norme concernenti la costruzione fuori delle zone edificabili secondo il diritto vigente.....	3
111.1 Edifici in relazione alla coltivazione dipendente in misura preponderante dal suolo .....	3
111.2 Ammissibilità di edifici e impianti non conformi alla funzione della zona .....	5
111.3 Edifici e impianti a beneficio della garanzia dei diritti acquisiti; possibilità di trasformazione .	5
111.4 Possibilità di cambiamento della destinazione nel campo d'applicazione degli articoli 23 e 24 dell'ordinanza sulla pianificazione del territorio .....	6
112 L'agricoltura esposta a nuove sfide .....	6
113 Mozione Zimmerli, motore della revisione della legge .....	7
114 Il diritto vigente permette qualche soluzione, ma permane un bisogno di normativa .....	8
12 Risultati della procedura preliminare.....	9
13 Stralcio di interventi parlamentari .....	10
<b>2 Parte speciale: Commento alle singole disposizioni</b> .....	11
201 Sul progetto di revisione in generale .....	11
202 Osservazioni preliminari sugli articoli 16 e 16a.....	11
202.1 Definizione della nozione di utilizzazione agricola od orticola.....	11
202.2 Valutazione delle possibili conseguenze di una definizione aperta .....	13
203 Osservazioni relative all'articolo 16 .....	15
203.1 Definizione delle zone agricole (art. 16 cpv. 1 e 2).....	15
203.2 Multifunzionalità della zona agricola (art. 16 cpv. 3) .....	15
203.3 Pianificazione diversificata per la zona agricola (art. 16 cpv. 4) .....	17
204 Osservazioni relative all'articolo 16a .....	18
204.1 Ampliamento della nozione di edifici e impianti conformi alla funzione della zona agricola ..	18
204.2 Edifici e impianti conformi alla funzione della zona agricola .....	20
204.3 Si accrescerà il numero di nuovi edifici per via dell'estensione della nozione di conformità alla funzione della zona agricola? .....	21
205 Osservazioni relative all'articolo 16b .....	23
205.1 Conseguenze dell'abbandono dell'utilizzazione agricola od orticola.....	23
205.2 Incoraggiamento della riutilizzazione di edifici esistenti da parte di terzi .....	23
206 Osservazioni preliminari sugli articoli 24 e 24a.....	24
207 Osservazioni relative all'articolo 24 .....	25
207.1 Cambiamento completo di destinazione per scopi artigianali affini all'azienda (art. 24 cpv. 2)	25
207.2 L'azienda principale e l'attività accessoria sono indissociabili (art. 24 cpv. 3) .....	27
207.3 Emanazione di disposizioni d'esecuzione (art. 24 cpv. 4).....	27
208 Osservazioni relative all'articolo 24a .....	28
208.1 Osservazioni preliminari .....	28
208.2 «Abitare resta abitare» (art. 24a cpv. 2) .....	28
208.3 Cambiamento d'utilizzazione di edifici e impianti protetti (art. 24a cpv. 3) .....	29
208.4 Cambiamenti totali di destinazione soltanto nel rispetto di severe esigenze (art. 24a cpv. 4) ...	30
208.41 Edificio non più necessario all'utilizzazione anteriore e che si presti all'utilizzazione prevista (art. 24a cpv. 4 lett. a).....	30
208.42 Aspetto esterno e struttura edilizia basilare (art. 24a cpv. 4 lett. b) .....	31
208.43 Stato dell'urbanizzazione e ripercussione dei costi (art. 24a cpv. 4 lett. c) .....	32
208.44 Ponderazione completa degli interessi in giuoco (art. 24a cpv. 4 lett. d) .....	33

209	Osservazioni relative all'articolo 25 capoverso 2 .....	33
210	Osservazioni relative all'articolo 34 capoverso 1 .....	34
211	Osservazioni relative all'articolo 36 capoverso 2 <sup>bis</sup> .....	34
212	Precisazioni a livello d'ordinanza .....	35
213	Armonizzazione con il diritto fondiario rurale .....	36
<b>3</b>	<b>Conseguenze finanziarie e ripercussioni sull'effettivo del personale</b> .....	<b>36</b>
31	A livello federale .....	36
32	A livello cantonale e comunale .....	36
<b>4</b>	<b>Programma di legislatura</b> .....	<b>37</b>
<b>5</b>	<b>Relazione con il diritto europeo</b> .....	<b>37</b>
<b>6</b>	<b>Costituzionalità</b> .....	<b>37</b>
	<b>Legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT) (Disegno)</b> .....	<b>39</b>