

Commenti relativi all'ordinanza sulla pianificazione del territorio

Indice

| | |
|--|----|
| I Parte generale | 5 |
| 1 Situazione iniziale | 5 |
| 2 Concretizzazioni in seguito alla revisione della legge sulla pianificazione del territorio | 6 |
| 3 Pianificazioni della Confederazione (concezioni e piani settoriali) | 7 |
| II Risultati della procedura di consultazione | 9 |
| III Applicabilità del diritto fondiario rurale a territori in virtù dell'articolo 16a capoverso 3 LPT | 11 |
| IV Parte speciale | 13 |
| 1 Osservazioni preliminari | 13 |
| 2 Commento alle singole disposizioni | 15 |
| 2.1 Collaborazione nell'ambito della pianificazione direttrice cantonale | 15 |
| 2.2 Concezioni e piani settoriali | 15 |
| 2.2.1 Scopo e contenuto | 15 |
| 2.2.2 Esigenze formali e materiali | 16 |
| 2.2.3 Chiarimenti | 18 |
| 2.2.4 Elaborazione e adattamento | 18 |
| 2.2.5 Collaborazione | 21 |
| 2.2.6 Audizione dei Cantoni e dei Comuni; informazione e partecipazione della popolazione | 22 |
| 2.2.7 Conciliazione | 24 |
| 2.2.8 Adozione | 25 |
| 2.2.9 Obbligatorietà | 26 |
| 2.2.10 Rapporto dei piani settoriali nei confronti dei piani direttori cantonali | 27 |
| 2.3 Conformità alla zona agricola | 28 |
| 2.3.1 Conformità generale alle zone agricole di edifici ed impianti | 28 |
| 2.3.2 Costruzioni di stalle in comune | 33 |
| 2.3.3 Ampliamenti interni nell'ambito della tenuta di animali | 34 |
| 2.3.4 Ampliamenti interni nell'ambito dell'orticoltura e del giardinaggio produttivo | 36 |
| 2.3.5 Edifici e impianti che vanno al di là di un ampliamento interno | 38 |
| 2.4 Eccezioni per edifici e impianti fuori delle zone edificabili | 39 |
| 2.4.1 Edifici in complessi con insediamenti sparsi ed edifici tipici del paesaggio | 39 |
| 2.4.2 Aziende accessorie non agricole | 40 |
| 2.4.3 Campo d'applicazione dell'articolo 24c LPT | 43 |
| 2.4.4 Trasformazioni a edifici e impianti divenuti non conformi alla destinazione della zona | 45 |
| 2.4.5 Edifici e impianti aziendali divenuti non conformi alla destinazione della zona | 47 |
| 2.5 Menzione nel registro fondiario | 50 |
| 2.6 Osservazione del territorio | 50 |
| 2.7 Modifica del diritto vigente | 51 |

Rapporto esplicativo

I Parte generale

1 Situazione iniziale

L'ordinanza d'esecuzione relativa alla legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (LPT; RS 700) è stata sottoposta a una revisione totale formale il 2 ottobre 1989. Nel frattempo ha subito modifiche di lieve entità in particolare in relazione alla trasformazione dell'utilizzazione di edifici esistenti fuori delle zone edificabili (art. 24). La revisione parziale del 22 maggio 1996 aveva lo scopo precipuo di rendere più idonee all'applicazione le disposizioni in questione. L'accento era stato posto soprattutto su esplicitazioni e precisazioni in merito agli edifici situati nei complessi con abitati tradizionalmente sparsi (art. 24 cpv. 1), a quelli ubicati in paesaggi protetti (art. 24 cpv. 2) e a singoli edifici degni di protezione (art. 24 cpv. 3). Inoltre è stato affidato a un nuovo articolo, a se stante, il disciplinamento particolare relativo ai fatti che vanno menzionati nel registro fondiario (art. 25a).

Dopo che il Popolo svizzero ha accettato in votazione, il 7 febbraio 1999, la modifica del 20 marzo 1998 della legge federale sulla pianificazione del territorio, è nuovamente emersa la necessità di sottoporre a revisione l'ordinanza d'esecuzione. Inoltre, il 14 marzo 1996 le Camere federali hanno approvato una mozione dell'onorevole Bisig, consigliere agli Stati, mediante la quale incaricavano il Consiglio federale di precisare e integrare i compiti della Confederazione nel settore delle pianificazioni a livello federale, in modo tale che risultasse una maggiore coerenza nelle attività e nelle decisioni d'incidenza territoriale da essa adottate. All'epoca il Parlamento si astenne dal definire in quale sede legislativa – legge o ordinanza – andavano inserite le rispettive normative. La mozione è ora stata attuata a livello di ordinanza, concretizzando adeguatamente gli articoli 2 e 13 LPT.

2 Concretizzazioni in seguito alla revisione della legge sulla pianificazione del territorio

Tutti concordano nel sostenere che le disposizioni d'esecuzione relative alla riveduta legge sulla pianificazione del territorio rivestono grande importanza. Già durante la discussione in Parlamento, ma in seguito anche nel periodo precedente la votazione popolare, da diverse parti era stato formulato il timore che le disposizioni modificate potessero confrontare con enormi difficoltà le autorità incaricate dell'applicazione del diritto. Allo scopo di semplificare al massimo l'esecuzione, già in vista dell'elaborazione del progetto da sottoporre a consultazione si è instaurata una stretta collaborazione con i Cantoni, ai quali compete l'applicazione e l'imposizione delle nuove norme. Nel contempo si è pure cercato il dialogo con le cerchie che durante la campagna di voto avevano manifestato scetticismo, se non addirittura rifiuto, riguardo al progetto sottoposto a revisione. Sono infine state contattate, nel quadro di colloqui preliminari informali, anche associazioni interessate.

Tra le nuove disposizioni della legge, unicamente l'articolo 37a LPT, che ha per oggetto i cambiamenti di destinazione degli edifici e impianti utilizzati a scopi commerciali che si trovano fuori della zona edificabile e sono divenuti non conformi alla destinazione della zona, conferisce all'Esecutivo un mandato legislativo esplicito. Evidentemente questo non significa che il Consiglio federale non sia autorizzato ad emanare, se necessario, disposizioni esecutive anche in merito ad altri articoli della legge. Anzi, nell'intento di semplificare l'applicabilità delle nuove norme – anche alla luce dei colloqui preliminari menzionati – ciò appare indispensabile. Tuttavia, allo scopo di concedere alle autorità preposte all'applicazione l'imprescindibile flessibilità nell'interesse di decisioni adeguate nei singoli casi, si è rinunciato a concretizzare a livello di ordinanza ogni nozione giuridica non definita dalla legge.

Il Consiglio federale, nel suo messaggio del 22 maggio 1996, ha indicato in quali settori occorra prevedere nuovi disciplinamenti a livello di ordinanza. Esso ha in particolare ritenuto necessario formulare precisazioni in merito all'obbligo di pianificazione per i progetti con forte incidenza sul territorio e l'ambiente (cfr. FF 1996 III 491). Ha inoltre reputato opportuno che sia precisata l'ampliata nozione di conformità alla zona agricola, allo scopo di indicare agli interessati gli edifici e gli impianti destinati alla produzione agricola od orticola che potranno essere autorizzati (FF 1996 III 476 seg.). Esso ha pure rilevato la necessità di concretizzare a livello di ordinanza nozioni giuridiche indeterminate quali «affine all'azienda agricola» (FF 1996 III 483). Infine, già in quel momento era stato segnalato che sarebbe stato necessario riesaminare, alla luce della modifica di legge, anche l'articolo 24 dell'ordinanza sulla pianificazione del territorio, modificato una prima volta il 22 maggio 1996 (FF 1996 III 491).

Nel corso dei dibattiti parlamentari è inoltre stato suggerito di concretizzare in sede di ordinanza le diverse varianti di fattispecie di cui all'articolo 24c capoverso 2 LPT. È anche emerso che la nozione di «ampliamento interno», introdotta dalle Camere federali nell'articolo 16a capoversi 2 e 3 LPT, richiede un ulteriore disciplinamento. Infine si è rivelato necessario procedere ad alcune precisazioni in merito al reciproco rapporto tra alcune disposizioni della legge.

3 Pianificazioni della Confederazione (concezioni e piani settoriali)

Conformemente all'articolo 2 capoverso 1 LPT, anche la Confederazione deve elaborare le pianificazioni necessarie ai suoi compiti d'incidenza territoriale. A tale scopo deve definire le concezioni e i piani settoriali necessari (art. 13 LPT).

L'elaborazione delle pianificazioni federali è stata effettuata per molto tempo con un certo riserbo. Lo strumento del piano settoriale è stato utilizzato per la prima volta in relazione alle superfici per l'avvicendamento delle colture (SAC). L'ordinanza del 26 marzo 1986 sulla pianificazione del territorio conteneva infatti per la prima volta una disposizione che prevedeva che il Consiglio federale, dopo aver sentito i Cantoni, fissasse in un piano settoriale l'estensione totale minima delle superfici per l'avvicendamento delle colture e la relativa ripartizione tra i Cantoni; tale disposizione è rimasta invariata anche dopo la revisione totale formale dell'OPT del 1989 (cfr. l'art. 19 OPT).

A prescindere da questi provvedimenti pianificatori legati alle superfici per l'avvicendamento delle colture, nel suo rapporto del 14 dicembre 1987 concernente lo stato e l'evoluzione dell'utilizzazione del suolo e dell'abitabilità in Svizzera (Rapporto sulla pianificazione del territorio 1987; FF 1988 I 684 segg.), il Consiglio federale non ha potuto esimersi dal constatare lo stato insoddisfacente della pianificazione e del coordinamento delle misure d'incidenza territoriale all'interno della Confederazione. Già allora il Consiglio federale aveva evidenziato che gli sforzi nel settore delle pianificazioni federali andavano intensificati (FF 1988 I 773). Nel rapporto del 27 novembre 1989 concernente le misure della politica sull'ordinamento del territorio: programma di attuazione (FF 1990 I 731 segg.) erano poi stati elaborati un profilo generale dei requisiti posti alle pianificazioni federali e un elenco delle concezioni e dei piani settoriali che andavano trattati con priorità (cfr., in proposito, l'allegato I del programma di attuazione 1989: concezioni e piani settoriali secondo la legge sulla pianificazione del territorio [FF 1990 I 758 segg.]). Negli anni successivi si è quindi proceduto all'elaborazione di un certo numero di concezioni e piani settoriali; sino ad oggi il Consiglio federale ha approvato il Piano settoriale per l'avvicendamento delle colture (8.4.92), la Concessione degli impianti sportivi di importanza nazionale (CISIN; 23.10.96), la Concessione «Paesaggio svizzero» (CPS; 19.12.97), il Piano settoriale Expo.01 (1.7.98), il Piano settoriale delle piazze d'armi e di tiro (19.8.98) e, infine, il Piano settoriale AlpTransit (15.3.99; la prima edizione era però già stata approvata dal Consiglio federale il 12.4.95). Altre pianificazioni federali, sebbene si trovino in stadi differenti, sono attualmente in corso di elaborazione (Piano settoriale dell'infrastruttura aeronautica [PSIA], Piano settoriale elettrodotti [PSE], Piano settoriale trasporti su rotaia/trasporti pubblici, Piano settoriale militare [comprendente gli aeroporti militari e i posti di attraversamento]).

Dalla presentazione della mozione Bisig, il 15 giugno 1995, sono quindi stati realizzati progressi sostanziali nel settore delle pianificazioni della Confederazione. In tale contesto vanno pure menzionati il rapporto pubblicato nel dicembre 1997 dall'Ufficio federale della pianificazione del territorio: «Concezioni e piani settoriali della Confederazione (art. 13 LPT). Caratteristiche dello strumento e principi per la loro elaborazione, approvazione e applicazione», nonché una perizia giuridica del Prof. Dr. Alfred Kutter, già giudice federale («Pianificazione settoriale della Confederazione e pianificazione direttrice dei Cantoni», DFGP/UFPT, Berna 1998). Nell'ottica attuale, la moti-

Rapporto esplicativo

vazione della mozione, secondo cui la Confederazione dovrebbe ancora fare parecchio per quanto riguarda l'adempimento preventivo e programmatico dei compiti e sarebbe praticamente inesistente un elemento direttivo di pianificazione nell'adempimento dei compiti della Confederazione, deve essere fortemente relativizzata.

Continuano nondimeno ad esistere alcune incertezze in merito alle esigenze da adempiere, ciò che in definitiva va ricondotto anche al disciplinamento giuridico molto rudimentale e formulato in termini generali delle concezioni e dei piani settoriali agli articoli 13 LPT e 14 OPT. Le nuove disposizioni ora apportano le necessarie precisazioni ed esplicitazioni in merito alle esigenze che concezioni e piani settoriali devono soddisfare per quanto attiene al contenuto, alla forma e alla procedura.

II Risultati della procedura di consultazione

La procedura di consultazione relativa all'ordinanza sulla pianificazione del territorio sottoposta a revisione totale formale si è conclusa alla fine di novembre del 1999; sono pure state prese in considerazione le risposte inoltrate entro la fine del 1999. In totale sono pervenute 101 risposte alla consultazione, tra cui quelle di tutti i 26 Cantoni. Dei partiti invitati ad esprimersi in merito alla procedura di consultazione hanno preso posizione i quattro partiti di governo (PDC, PRD, PS e UDC) nonché il Partito ecologista svizzero. Particolare interesse ha suscitato il progetto inviato in consultazione negli ambienti agricoli: oltre all'Unione svizzera dei contadini in veste di organizzazione mantello, hanno risposto quasi 30 ulteriori organizzazioni che possono essere annoverate sotto la voce «agricoltura». Ma anche l'industria, le organizzazioni con scopi ideali nonché le chiese che si occupano della pianificazione del territorio hanno ampiamente approfittato dell'occasione per esprimersi in merito al progetto in questione.

Molti dei partecipanti alla procedura di consultazione hanno espresso un parere sostanzialmente identico sul progetto. Quanto precede è in particolare il caso per le risposte giunte dagli ambienti agricoli e dalle organizzazioni con scopi ideali. Tuttavia anche i Cantoni – sotto la direzione della Conferenza svizzera dei direttori cantonali delle pubbliche costruzioni, della pianificazione e della protezione dell'ambiente (CDCPA) – hanno intrapreso notevoli sforzi per armonizzare le loro prese di posizione.

L'analisi delle risposte evidenzia in complesso un quadro molto eterogeneo. Le prese di posizione pervenute spaziano dall'approvazione di principio al rifiuto netto. I Cantoni di lingua tedesca hanno valutato tendenzialmente in modo più positivo il progetto inviato in consultazione dei Cantoni romandi. L'idoneità all'applicazione delle nuove disposizioni è stata valutata in modo molto differenziato. Inoltre a molti partecipanti alla procedura di consultazione il progetto è apparso troppo restrittivo e, nella loro ottica, non ha tenuto sufficientemente conto della volontà popolare intesa a ottenere una maggiore flessibilità sia per l'agricoltura, sia per quanto concerne le possibilità di cambiare la destinazione degli edifici e degli impianti esistenti. Altri invece – in particolare le organizzazioni con scopi ideali – hanno ritenuto che la Confederazione non assumesse in modo sufficiente le sue responsabilità, soprattutto non ponendo condizioni abbastanza chiare ai Cantoni per quanto concerne l'ammissibilità di edifici e impianti che vanno al di là di un ampliamento interno.

La parte del progetto inviato in consultazione che trattava delle concezioni e dei piani settoriali della Confederazione (attuazione della mozione Bisig), ha dato adito a un numero relativamente contenuto di osservazioni. Gli adattamenti attuati, vanno ricordati essenzialmente a pareri espressi dai Servizi federali interessati in prima persona alle disposizioni in questione.

Al centro dell'interesse si sono piuttosto trovate quelle disposizioni che hanno per oggetto la costruzione fuori delle zone edificabili.

Il progetto, in ossequio ai risultati della procedura di consultazione, è stato rielaborato radicalmente in diversi settori. E' il caso per gli ampliamenti interni (cfr. in proposito art. 36 e 37); in questo modo è stato possibile tener conto in alcuni punti essenziali delle preoccupazioni espresse da numerosi partecipanti alla procedura di consultazione. Come è stato chiesto da una parte della cerchia consultata, ora anche gli edifici e

gli impianti in comune sono disciplinati all'interno di due settori rilevanti, segnatamente quello della preparazione, dell'immagazzinamento e della vendita di prodotti agricoli od orticoli (cfr. in proposito art. 34 cpv. 2 e i relativi chiarimenti) nonché quello della tenuta di animali (cfr. in proposito art. 35). L'estensione dell'ampliamento ammissibile di edifici e impianti che usufruiscono della protezione della propria situazione di fatto è definita dal diritto federale – alle stregua dell'ordinanza posta in consultazione – mediante limiti quantitativi; questo per motivi di certezza giuridica e nell'intento di attuare un'esecuzione possibilmente unitaria a livello di tutta la Svizzera. In ossequio ai risultati della procedura di consultazione, ora si distingue tra ampliamenti all'interno e fuori del volume edificato esistente; nel primo caso deve essere possibile un ampliamento maggiore che nel secondo caso (cfr. in proposito art. 42 cpv. 3 e art. 43 cpv. 2 e 3). Viene inoltre codificata la necessità – su richiesta di diversi partecipanti alla procedura di consultazione – di procedere nei singoli casi alla ponderazione degli interessi (cfr. in proposito art. 42 cpv.3).

L'articolo 32 del progetto inviato in consultazione, che verteva sull'obbligo di pianificare per edifici e impianti fuori delle zone edificabili, si è scontrato con una vasta opposizione, per motivi tuttavia piuttosto differenziati. Nell'ambito della consultazione, in particolare da parte dei Cantoni, è stata rilevata l'inutilità di un disciplinamento normativo dell'obbligo di pianificare dacché i principi relativi a siffatto obbligo, concretizzati dal Tribunale federale in applicazione dell'articolo 2 LPT, soddisfano già le esigenze esecutive. Alla luce dei controversi risultati della procedura di consultazione è stato pertanto deciso di rinunciare a precisare a livello d'ordinanza – come invece previsto nel messaggio concernente una revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio (cfr. FF 1996 III 491) – le modalità di tale obbligo. Lo stralcio di tale disposizione non modifica però nulla alla circostanza che fuori delle zone edificabili, quanto a singoli progetti concreti, occorra sempre procedere a una pianificazione se i progetti influiscono fortemente su territorio e ambiente. Il quesito se l'obbligo di pianificare sussista o no va esaminato in modo immutato secondo i principi sviluppati dalla giurisprudenza del Tribunale federale.

È pure stato stralciato l'articolo 39 del progetto inviato in consultazione nel quale, per motivi di trasparenza, si faceva esplicitamente riferimento al divieto di ampliamento già sancito dalla legge. Come si è giustamente detto nella consultazione, tale divieto è già evidenziato dagli articoli 24b resp. 24d della legge sulla pianificazione del territorio. Inoltre, il Consiglio federale aveva già esplicitamente sottolineato nel messaggio – senza che tale circostanza fosse contestata in occasione delle deliberazioni parlamentari – che la nuova possibilità d'utilizzazione introdotta dalle due disposizioni «avrà quindi essere limitata al volume costruito iniziale, esistente al momento del rilascio dell'autorizzazione, esclusa qualsiasi possibilità successiva d'ampliamento» (cfr. FF 1996 III 480). Tenuto conto di tutti questi elementi, è stato possibile rinunciare alla disposizione proposta nel progetto inviato in consultazione. Dallo stralcio non va tuttavia dedito che in futuro sia possibile ampliare edifici e impianti destinati a una nuova utilizzazione, in virtù delle disposizioni in questione.

III Applicabilità del diritto fondiario rurale a territori in virtù dell'articolo 16a capoverso 3 LPT

Nel parere giuridico redatto all'attenzione dell'Associazione svizzera per la pianificazione del territorio (AS PAN), il Prof. Dr. Reinhold Hotz è giunto alla conclusione che le disposizioni della legge federale del 4 ottobre 1991 sul diritto fondiario rurale (LDFR; RS 211.412.11) non si applicano, in linea di principio, a quei territori della zona agricola che il Cantone ha destinato a edifici e impianti che vanno al di là di un ampliamento interno (art. 16a cpv. 3 LPT). La questione dell'applicabilità del diritto fondiario rurale a questi territori è dunque stata nuovamente esaminata in modo approfondito, ricorrendo a un esperto esterno (dr. iur. Beat Stalder). Gli ulteriori chiarimenti hanno evidenziato, in sintesi, i risultati seguenti:

Conformemente all'articolo 2 capoverso 1 LDFR la legge federale sul diritto fondiario rurale si applica «ai fondi agricoli isolati o facenti parte di un'azienda agricola, ubicati fuori di una zona edificabile ai sensi della legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio e di cui sia lecita un'utilizzazione agricola». Giusta l'articolo 6 LDFR è agricolo il fondo che si presta alla gestione agricola o orticola.

La LDFR non definisce quali utilizzazioni debbano essere considerate agricole. Il suo campo d'applicazione si fonda sulla LPT, circostanza questa che esige sia in materia di diritto fondiario rurale che in materia di pianificazione del territorio che la nozione d'idoneità di un fondo alla gestione agricola (art. 6 LDFR) sia utilizzata e intesa in modo analogo (DTF 125 III 177 seg. consid. 2b). Se dunque la LPT s'ispira ora all'articolo 3 della legge federale del 29 aprile 1998 sull'agricoltura (legge sull'agricoltura, LAg; RS 910.1), e quindi al modello dei prodotti, tale circostanza implica pure una ridefinizione della nozione di agricoltura nell'ambito del diritto fondiario rurale. Il riferimento dell'articolo 2 capoverso 1 LDFR alla legge sulla pianificazione del territorio, come pure la nozione di fondo agricolo di cui all'articolo 6 LDFR, permettono senz'altro una siffatta conclusione.

È ben vero che, in ragione della sua genesi, la LDFR si fonda sul principio della coltivazione dipendente dal suolo. Tuttavia, da tale circostanza non è possibile desumere che il diritto fondiario rurale permetta unicamente una coltivazione dipendente dal suolo. Un'interpretazione, una definizione e una delimitazione più conforme alle esigenze dei nostri tempi impone anzi che nel diritto fondiario rurale la nozione di agricoltura venga coordinata con quei compiti la cui attuazione spetta, secondo l'opinione pubblica, all'agricoltura. Gli obiettivi politici, strutturali e inerenti alla politica della proprietà e della famiglia, cui mira il diritto fondiario rurale, possono senz'altro conciliarsi con la nuova nozione di agricoltura di cui all'articolo 3 capoverso 1 LAg e con la ridefinizione di zona agricola, di cui all'articolo 16 LPT, che ne discende. La LDFR non salvaguardia in primo luogo la produzione dipendente dal suolo, ma vuole anzitutto conservare e promuovere aziende agricole efficienti (art. 1 cpv. 1 lett. b LDFR). Anche il principio della coltivazione diretta (art. 9 LDFR) non esige necessariamente una produzione dipendente dal suolo; esso ha anzitutto lo scopo di regolare la trasmissione di aziende agricole all'interno della famiglia a un successore idoneo nonché di lottare contro la speculazione. Sullo sfondo della pressione esercitata a livello mondiale dalla concorrenza sull'agricoltura svizzera e della conseguente ottimizzazione delle capacità produttive e della competitività delle aziende agricole a cui si mira nell'interesse pubblico, risulta necessario nell'ottica politico-strutturale, includere nel campo d'applica-

zione locale e materiale della LDFR anche fondi, edifici e impianti situati nelle zone di cui all'articolo 16a capoverso 3 LPT.

Come emerge dalla sistematica legislativa e dal tenore dell'articolo 16a capoverso 3 LPT, le zone menzionate da questa disposizione sono zone agricole e non certo zone edificabili. Anche in queste zone sono unicamente ammissibili gli edifici e gli impianti necessari per la produzione e la lavorazione agricola ai sensi dell'articolo 3 LAgR. È stato mantenuto il principio del bisogno reale dell'azienda; l'articolo 16a capoverso 3 LPT non provoca quindi alcuna violazione del principio fondamentale della separazione tra comprensorio edificabile e comprensorio non edificabile.

Le zone delimitate in virtù dell'articolo 16a capoverso 3 LPT soddisfano dunque le condizioni dell'articolo 2 capoverso 1 LDFR e rientrano nel campo d'applicazione della LDFR.

IV Parte speciale

1 Osservazioni preliminari

Il 19 gennaio 2000 il Consiglio federale ha deciso di trasferire l’Ufficio federale della pianificazione del territorio dal Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) al Dipartimento federale dell’ambiente, dei trasporti, dell’energia e delle comunicazioni (DATEC) e di istituirvi, con il Servizio per lo studio dei trasporti nonché i dossier «Convenzione delle Alpi» e «Sviluppo sostenibile», un nuovo Ufficio federale autonomo. In seguito al cambiamento di Dipartimento e alla fusione con altri ambiti, l’Ufficio federale della pianificazione del territorio è stato chiamato Ufficio federale dello sviluppo territoriale. Tale circostanza ha reso necessario un relativo adeguamento della disposizione nella quale l’Ufficio federale è menzionato per la prima volta (art. 8). Lo stesso dicasi per quella disposizione in cui per la prima volta è menzionato il Dipartimento (art. 11).

Per quanto riguarda la *sistematica* dell’ordinanza sulla pianificazione del territorio sottoposta a revisione totale, vanno fatte alcune osservazioni. Le disposizioni concernenti le superfici per l’avvicendamento delle colture, che finora erano ripartite sui capitoli 4 e 5 (art. 16–19 resp. art. 20), sono ora state riunite nel capitolo 4 (art. 26–30). Tutte le disposizioni che vertono su informazioni e comunicazioni – si tratta degli articoli 26 e 28, che finora si trovavano nella sezione 4 del capitolo 5 («Competenza e procedura») rispettivamente nel capitolo 6 («Disposizioni finali») – sono state ora assegnate alla sezione 6 del capitolo 5 («Osservazione del territorio e informazione») (art. 46 e 47). La menzione nel registro fondiario – finora contenuta nella sezione 4 del capitolo 5 – è ora oggetto di una sezione autonoma nel capitolo 5 (cfr. art. 44). Visto che l’*articolo 25 dell’ordinanza finora vigente* è divenuto obsoleto in seguito al disciplinamento giuridico formale più ampio nell’articolo 25 capoverso 2 della riveduta legge sulla pianificazione del territorio e che di conseguenza è stato *stralciato*, nella nuova ordinanza sulla pianificazione del territorio non figura più il titolo della sezione «Competenza e procedura».

Qui di seguito vengono commentate esclusivamente le nuove disposizioni. Quelle non commentate sono state integrate nel nuovo diritto in forma materialmente invariata, in parte sotto un nuovo numero di articolo e in singoli casi con determinati adeguamenti redazionali. È stato adattato, per quanto concerne la redazione, in particolare l’articolo 32 capoverso 2 («Misure dei Cantoni»), che è stato adeguato a livello terminologico all’articolo 19 capoverso 2 LPT modificato con la legge federale del 6 ottobre 1995. Non vengono inoltre commentati gli articoli che fanno semplicemente riferimento ad altri (art. 49 [«Coordinamento della procedura»]) o che sono di per sé immediatamente comprensibili (art. 52 [«Disposizioni transitorie»]).

Alcune, invero poche, osservazioni si impongono invece soprattutto in merito alle *disposizioni concernenti le superfici per l'avvicendamento delle colture*: l’articolo 29 della nuova ordinanza, corrispondente a livello di contenuto all’articolo 19 dell’ordinanza del 2 ottobre 1989, comprende ora un solo capoverso. Visto che le modalità inerenti alla pianificazione settoriale della Confederazione sono ora disciplinate negli articoli da 14 a 23, estendendosi a tutte le concezioni e tutti i piani settoriali, si può rinunciare a una normativa specifica per il Piano settoriale delle superfici per l’avvicendamento delle colture; di conseguenza, i capoversi 2 e 3 dell’articolo 19 sono stati stralciati. La formulazione dell’articolo 29, divergente da quella dell’articolo 19 ca-

poverso 1 dell'ordinanza sinora in vigore, tiene conto del fatto che il Piano settoriale delle superfici per l'avvicendamento delle colture esiste da parecchio tempo. È invece mantenuto il principio secondo cui l'estensione minima delle superfici per l'avvicendamento delle colture e la loro ripartizione sui Cantoni devono essere definiti in un piano settoriale.

Nell'intento di sgravare il Dipartimento, la *competenza di emanare direttive tecniche per l'allestimento dei piani direttori* è ora *delegata all'Ufficio federale dello sviluppo territoriale*, circostanza questa che comporta la corrispondente *modifica dell'articolo 8*.

2 Commento alle singole disposizioni

2.1 Collaborazione nell'ambito della pianificazione direttrice cantonale

Articolo 9 Capoverso 4

La collaborazione tra i Cantoni e l’Ufficio federale dello sviluppo territoriale, il quale agisce a nome della Confederazione, riveste grande importanza nel quadro della pianificazione direttrice. In futuro sarà possibile disciplinare le modalità di tale collaborazione su base volontaria e di reciprocità, mediante accordi a livello amministrativo, sempre che le due parti lo ritengano sensato e vantaggioso. Uno degli obiettivi degli accordi a livello amministrativo può per esempio essere quello di valutare – nell’ambito del potere d’apprezzamento della Confederazione – singoli progetti, rilevanti per lo sviluppo territoriale, ma problematici a livello di legislazione in materia di ambiente, in un contesto territoriale più completo e nell’ottica di un bilancio d’insieme positivo delle misure di protezione dell’ambiente. Attualmente l’Ufficio federale dello sviluppo territoriale nonché l’Ufficio federale dell’ambiente, delle foreste e del paesaggio (UFAFP) si stanno già muovendo in questa direzione, in accordo con i Cantoni. Eventuali accordi saranno già legittimati dalla nuova disposizione.

2.2 Concezioni e piani settoriali

2.2.1 Scopo e contenuto

Articolo 14

Secondo quanto prescrive l’articolo 2 capoverso 1 LPT, Confederazione, Cantoni e Comuni sono tenuti a elaborare e coordinare le pianificazioni necessarie ai loro compiti d’incidenza territoriale. La Confederazione adempie il suo obbligo di pianificare e coordinare, nell’ambito della pianificazione vincolante per le autorità, mediante concezioni e piani settoriali, la cui elaborazione le incombe esplicitamente in virtù dell’articolo 13 capoverso 1 LPT. Tale obbligo, a seconda del settore in questione, può comunque anche derivare direttamente dal diritto speciale determinante. L’articolo 9 capoverso 3 dell’ordinanza del 20 gennaio 1993 sulla procedura NTFA, secondo cui il progetto preliminare approvato deve essere trasmesso ai Cantoni quale piano settoriale ai sensi dell’articolo 13 LPT, ne è un esempio eloquente.

Le concezioni e i piani settoriali hanno lo scopo di stabilire, ai fini dell’auspicato sviluppo territoriale del Paese, una politica coerente della Confederazione negli specifici settori di rilevanza territoriale nei quali essa detiene le relative competenze costituzionali. Le concezioni e i piani settoriali costituiscono quindi la base determinante per un adempimento ottimale dei compiti che influiscono fortemente sull’ordinamento del territorio e sull’ambiente e che necessitano di un coordinamento particolare tra loro o con altre attività.

Le concezioni e i piani settoriali servono alla pianificazione e al coordinamento delle attività d’incidenza territoriale della Confederazione e inseriscono queste ultime nel contesto globale territoriale e specifico voluto dalla Costituzione. I due strumenti si limitano tuttavia agli aspetti essenziali e indicano in linea di principio soltanto l’orientamento generale delle attività della Confederazione previste in un determinato settore specifico. Visto che le concezioni e i piani settoriali rivestono un’importanza pregiudiziale non indifferente, proprio anche in vista delle ulteriori procedure d’approva-

Articolo 14

zione dei piani e d'autorizzazione, è indispensabile tenere accuratamente conto di tutti gli interessi.

Possono essere oggetto delle pianificazioni della Confederazione secondo l'articolo 13 LPT unicamente le attività che modificano l'utilizzazione del suolo o l'insediamento sul territorio, oppure che sono destinate a mantenerli. Nelle concezioni e nei piani settoriali la Confederazione illustra come intende far uso del suo apprezzamento in materia di pianificazione. Essa evidenzia segnatamente quali obiettivi persegue nel settore specifico o in parte dello stesso, secondo quale ordine di priorità intende procedere e con quali mezzi finanziari e organizzativi si prefigge di raggiungere tali obiettivi. A questo proposito risulta estremamente importante che gli obiettivi settoriali e quelli dell'ordinamento del territorio siano in sintonia. Le concezioni e i piani settoriali contribuiscono così in modo rilevante al raggiungimento degli obiettivi dell'ordinamento del territorio. All'atto della trasposizione dei compiti specifici dal punto di vista territoriale occorre ovviamente anche prestare la dovuta attenzione alle attività d'incidenza territoriale dei Cantoni e dei Paesi limitrofi.

Se la pianificazione si limita agli aspetti menzionati nel capoverso 2, si tratta di una concezione. Tuttavia, nella misura in cui la Confederazione detiene la competenza costituzionale per fissare indicazioni in merito all'utilizzazione del suolo, oppure riveste essa stessa la funzione di committente, sono ammissibili e necessarie anche disposizioni concrete dal punto di vista territoriale; affinché le ulteriori procedure d'approvazione dei piani e d'autorizzazione relative a progetti aventi incidenze importanti su territorio e ambiente possano essere adeguatamente preparate. Tale è per esempio il caso nel settore delle ferrovie, dell'aviazione civile, oppure degli edifici e degli impianti militari. Se la pianificazione federale contiene enunciati e disposizioni territorialmente e temporalmente concreti, allora si tratta di un piano settoriale. Nonostante contenga indicazioni più precise rispetto alla concezione, il piano settoriale – analogamente al piano direttore cantonale – rimane pur sempre un documento a carattere relativamente generale, che in linea di principio non prevede indicazioni dettagliate in merito a questioni legate all'utilizzazione, all'urbanizzazione o alla struttura.

Nei piani settoriali, le decisioni relative alle ubicazioni dovrebbero essere prese di regola con un grado di precisione di circa 200 metri.

2.2.2 Esigenze formali e materiali

Articolo 15

Le esigenze formali valide per le concezioni e i piani settoriali si ispirano in ampia misura a quelle valide per i piani direttori cantonali (cfr., in proposito, art. 6 OPT). Questo riguarda anche la scala della rappresentazione grafica che per quanto concerne i suoi estratti di norma è, anche in questo caso, di 1:50 000.

Determinate regolamentazioni possono essere messe in atto soltanto nel testo. Di conseguenza non sarebbe giudizioso richiedere ogni volta formalmente anche una rappresentazione grafica. Tuttavia, accanto alle considerazioni nel testo, le rappresentazioni cartografiche sono sempre richieste quando sono formulati enunciati concreti a livello territoriale, circostanza questa che nei piani settoriali è sempre data, contrariamente a quanto avviene per le concezioni (cfr. in proposito anche art. 14 cpv. 3 OPT).

Nella misura in cui appaia utile, le indicazioni possono inoltre essere suddivise – analogamente ai piani direttori cantonali – nelle categorie previste nell'articolo 5 capoverso 2 OPT, in base allo stato del coordinamento raggiunto. In tal modo viene sgomberato il campo da eventuali incertezze a sapere se anche la Confederazione possa servirsi di tali categorie nell'ambito delle sue pianificazioni. L'utilizzo di siffatte categorie ha tuttavia senso soltanto ove siano in questione disposizioni in materia di coordinamento concernenti progetti concreti a livello territoriale.

Allo scopo di evitare difficoltà interpretative, occorre fare in modo che il contenuto vincolante per le autorità sia evidenziato tanto nel testo, quanto nelle rappresentazioni grafiche (nella misura in cui esse siano necessarie e possibili) e che si distingua in maniera inequivocabile dagli enunciati concernenti lo statu quo. Testo e rappresentazioni grafiche devono inoltre essere concepiti in modo tale che il contenuto vincolante possa essere adeguato in caso di necessità e che la parte informativa possa manualmente essere aggiornata. È solo procedendo in questo modo, che le concezioni e i piani settoriali potranno conservare per periodi prolungati la loro utilità pratica e fornire agli utenti indicazioni attuali e affidabili, ai fini dell'adempimento dei compiti contingenti d'incidenza territoriale imposti alla Confederazione.

Siccome le concezioni e i piani settoriali vincolano le autorità (cfr. art. 22 cpv. 1 OPT), esse rivestono notevole importanza nell'ottica delle ulteriori procedure di approvazione dei piani e d'autorizzazione. Progetti concreti non devono essere definiti alla legge bensì, come previsto nel capoverso 3, soltanto allorquando determinate esigenze siano soddisfatte. E' dunque indispensabile tenere conto sin dall'inizio di impedimenti sostanziali che potrebbero opporsi alla realizzazione di un progetto, in virtù del diritto federale. Un progetto concreto può quindi essere definito soltanto se il corrispondente fabbisogno è comprovato. Affinché un'ubicazione possa essere definita occorre premettere che possibili ubicazioni alternative siano state esaminate e che, tenendo conto di tutte le circostanze, il progetto in questione è attuabile unicamente nel luogo previsto. Soltanto se riguardo all'ubicazione vi è chiarezza – e questa è la condizione centrale per una definizione territoriale – è possibile valutare le principali ripercussioni del progetto su territorio e ambiente. Tuttavia, in considerazione del fatto che la pianificazione settoriale è una pianificazione superiore, gerarchicamente situata allo stesso livello del piano direttore cantonale, non è possibile attendersi che le ripercussioni vengano valutate in dettaglio già in questa fase della pianificazione. E' dunque sufficiente se, al momento della definizione territoriale, le principali ripercussioni territoriali e ambientali possono essere valutate almeno sommariamente. Per evitare liti e ritardi che potrebbero risultare con le procedure posteriori, l'ubicazione di progetti concreti può essere stabilita soltanto allorquando la concordanza con la legislazione determinante – segnatamente con quella in materia di protezione dell'ambiente – è presumibilmente data. Non è possibile, almeno per ora, attendersi di più a livello di piano settoriale, visto che l'esame particolareggiato della legalità di progetti concreti può essere effettuato soltanto nel corso delle procedure successive. Progetti assoggettati all'esame d'impatto ambientale andrebbero tuttavia definiti soltanto nel momento in cui siano disponibili e noti i risultati dell'esame preliminare.

2.2.3 Chiarimenti

Articolo 16

Nell'articolo 16 è definito il tenore essenziale dei chiarimenti. I chiarimenti devono tra l'altro dare ragguagli sul motivo per il quale occorre adeguare la pianificazione («motivo della pianificazione»). Per quanto concerne la rappresentazione dello svolgimento della pianificazione, i chiarimenti devono parimenti informare su come l'obbligo di pianificazione e coordinazione delle attività d'incidenza territoriale sia stato soddisfatto (cfr. art. 2 OPT). I chiarimenti rivestono tuttavia notevole importanza, soprattutto nella misura in cui informano in merito agli esiti della collaborazione e alla procedura di audizione e di partecipazione. Occorre quindi informare sommariamente sul modo in cui è stato tenuto conto delle esigenze delle competenti autorità della Confederazione, dei Cantoni, dei Comuni e dei Paesi limitrofi, nonché delle organizzazioni e persone di diritto pubblico e privato che – senza appartenere all'amministrazione – si occupano di compiti pubblici e infine della popolazione. Va tuttavia da sé che non susiste alcun diritto a pretendere una presa di posizione circostanziata da parte delle autorità competenti in merito a ogni dato. Vanno definite soltanto quelle esigenze che rivestono una certa importanza.

2.2.4 Elaborazione e adattamento

Articolo 17

La competenza per l'elaborazione di concezioni e piani settoriali non è di regola dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale, bensì del Servizio federale competente per il settore specifico che dispone delle conoscenze adeguate. Per esempio, il responsabile dell'elaborazione del Piano settoriale dell'infrastruttura aeronautica (PSIA) è l'Ufficio federale dell'aviazione civile, mentre il Piano settoriale delle piazze d'armi e di tiro è stato elaborato sotto la direzione dell'Ufficio federale delle intendenze delle forze terrestri e il Piano settoriale AlpTransit è stato realizzato dall'Ufficio federale dei trasporti. Analogamente, se dovesse rivelarsi necessario, anche l'elaborazione dei fondamenti di un settore specifico rientrerebbe nella sfera di competenza del rispettivo Servizio federale. I fondamenti devono anche contenere indicazioni relative alle principali ripercussioni sull'ambiente di progetti concreti. Soltanto così facendo è possibile valutare se sono soddisfatte le condizioni che permettono di definire un progetto concreto (cfr. in proposito anche art. 15 cpv. 3). Alla competente autorità spetta infine di proporre al Consiglio federale l'adattamento della concezione o del piano settoriale ogni qual volta cambiano le premesse, emergono nuovi compiti o si prospetta una soluzione complessivamente migliore.

Il Servizio federale responsabile del settore specifico stabilisce il contenuto della pianificazione e il modo concreto di procedere. Inoltre – tenendo conto delle ripercussioni su altre attività d'incidenza territoriale e in sintonia con le «Linee guida per l'ordinamento del territorio svizzero», approvate dal Consiglio federale il 22 maggio 1996, e le pianificazioni vigenti della Confederazione e dei Cantoni – deve evidenziare la necessità concreta di coordinamento, elaborare il programma di lavoro e adottare i necessari provvedimenti organizzativi.

I Servizi federali competenti per un determinato settore sono tenuti a collaborare strettamente con l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale, per quanto attiene all'elaborazione e all'adattamento delle pianificazioni federali. L'Ufficio federale dello sviluppo

territoriale partecipa alla definizione dell'oggetto e della procedura di pianificazione, all'analisi di quesiti sostanziali vertenti sugli obiettivi dell'ordinamento del territorio da raggiungere, come pure all'ideazione concettuale del documento da pubblicare. Esso segue inoltre i lavori in corso e prende parte a manifestazioni informative, nonché a importanti sedute di coordinamento. Infine fornisce consulenza ai Servizi federali competenti, per quanto riguarda segnatamente il grado di dettaglio delle decisioni nonché l'impostazione procedurale concreta e i requisiti formali cui devono adempire le pianificazioni affinché siano confacenti alla materia specifica.

Visto che la Confederazione deve sempre eseguire sul territorio cantonale i compiti d'incidenza territoriale che le sono affidati e che la responsabilità territoriale spetta interamente ai Cantoni, l'elaborazione e l'adattamento delle concezioni e dei piani settoriali da parte della Confederazione devono in ogni caso prendere quale punto di riferimento i piani direttori cantonali, vincolanti per le autorità e approvati dal Consiglio federale, come pure la pianificazione direttrice in corso di realizzazione. In tale contesto occorre ovviamente collaborare strettamente con il Cantone. Così come i Cantoni devono tenere conto delle concezioni e dei piani settoriali della Confederazione in vista dell'allestimento delle loro pianificazioni direttive (art. 6 cpv. 4 LPT), anche la Confederazione ha l'obbligo di considerare la pianificazione direttrice cantonale. In tale contesto né la pianificazione federale né la pianificazione direttrice dei Cantoni rivestono una posizione preminente. L'obbligo di considerare la pianificazione direttrice cantonale, che incombe alla Confederazione, si estende segnatamente soltanto fin dove non limiti eccessivamente l'adempimento dei compiti contingenti imposti alla Confederazione. Quanto migliori sono i documenti pianificatori di cui dispongono le parti, tanto maggiore sarà la probabilità che le proprie esigenze vengano rispettate in maniera ottimale. Nella misura in cui la realizzazione degli intenti pianificatori della Confederazione presupponga che vengano adattati o rielaborati i piani direttori cantonali, l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale instaura, se necessario, gli indispensabili contatti con i vari Servizi federali. Infine, l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale riveste un importante ruolo di mediatore tra i Servizi federali e i Cantoni nelle situazioni conflittuali in materia territoriale. In tal modo sarà, se del caso, possibile evitare lo svolgimento di una procedura di conciliazione, cosa indubbiamente auspicata nell'interesse di una celere esecuzione delle procedure.

L'Ufficio federale dello sviluppo territoriale deve infine appurare, all'attenzione del Consiglio federale, se la concezione o il piano settoriale siano compatibili con le esigenze generali della pianificazione del territorio e con le concezioni, i piani settoriali e i piani direttori già in vigore e se possano quindi essere approvati dal Consiglio federale quale concezione o piano settoriale ai sensi dell'articolo 13 LPT. Nella misura in cui la concezione o il piano settoriale non sia stato approvato su proposta del DATEC, l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale accerta tale circostanza in un rapporto d'esame a se stante; siffatto rapporto è trasmesso al Dipartimento che dirige la procedura il quale, a sua volta, lo trasmetterà al Consiglio federale, con la sua proposta e la relativa documentazione. Se è il DATEC a inoltrare la proposta, la valutazione allestita dall'Ufficio federale dello sviluppo territoriale costituirà uno degli elementi della documentazione che il Dipartimento è tenuto ad allestire in funzione dell'approvazione.

Articolo 17

Sovente, i Servizi federali responsabili di un settore specifico non sono in grado di far fronte da soli ai lavori che vanno eseguiti nel contesto delle pianificazioni federali; si pensi in primo luogo all'elaborazione di fondamenti eventualmente necessari oppure ai provvedimenti che occorre adottare in vista della pubblicazione delle pianificazioni. In questi casi risulta inevitabile ricorrere a specialisti esterni, il che comporta ovviamente determinati costi. Tale circostanza si giustifica con il fatto che una pianificazione federale di qualità può migliorare considerevolmente la coerenza delle attività d'incidenza territoriale della Confederazione, che di conseguenza il comportamento della Confederazione diventa maggiormente prevedibile anche per i privati e che in fin dei conti tutto ciò influisce positivamente sulla Svizzera quale spazio vitale ed economico. Oltre al Servizio federale competente per il settore specifico, anche l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale è tuttavia fortemente interessato a pianificazioni federali di alta qualità. Risulta quindi opportuno che il Servizio federale competente e l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale mettano congiuntamente a disposizione sia i mezzi finanziari – tenendo conto anche dei costi legati alla pubblicazione e all'impaginazione – sia pure le risorse umane necessarie all'elaborazione e all'adattamento delle concezioni e dei piani settoriali. Si deciderà di volta in volta in quale proporzione le risorse da impiegare per le pianificazioni federali vadano ripartite tra il Servizio federale competente e l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale. Quest'ultimo si assumerà soprattutto i costi legati alla metodica e alle prescrizioni formali applicabili alle pianificazioni.

Infine quanto vale per i piani direttori cantonali e per piani di utilizzazione (cfr. in proposito art. 9 cpv. 2 e art. 21 cpv. 2 LPT) deve valere anche per le concezioni e i piani settoriali: se le condizioni sono mutate considerevolmente, se si impongono nuovi compiti oppure se si ravvisa una soluzione complessivamente migliore, allora le concezioni e i piani settoriali dovranno essere riesaminati e, se del caso, rielaborati integralmente o adattati.

In considerazione del fatto che a seconda dell'oggetto normativo la dinamica delle concezioni e dei piani settoriali può essere piuttosto differenziata, si rinuncia a prescrivere determinati termini generali e astratti per l'informazione, nonché per il riesame complessivo. Tuttavia i Servizi federali competenti sono tenuti a indicare direttamente nel piano in questione il ritmo con il quale occorre informare sull'esecuzione della concezione o del piano settoriale rispettivamente dopo quanto tempo la relativa pianificazione della Confederazione va riesaminata complessivamente e se del caso rielaborata.

Una volta per legislatura, le concezioni e i piani settoriali sono oggetto di un bilancio, nel rapporto concernente le misure della politica sull'ordinamento del territorio (programma di attuazione). In tale contesto si rende conto sia dello stato dell'attuazione sia del raggiungimento degli obiettivi perseguiti mediante le concezioni e i piani settoriali. In questa occasione è pure possibile assegnare mandati in vista dell'elaborazione di nuove pianificazioni.

2.2.5 Collaborazione

Articolo 18

Nell'interesse di soluzioni soddisfacenti per tutti, assume un'importanza decisiva una collaborazione tempestiva e sostanziale con chiunque possa essere interessato dalle indicazioni della concezione o del piano settoriale. L'articolo 13 LPT obbliga infatti la Confederazione a coordinare tra di loro le sue concezioni e i suoi piani settoriali e a collaborare con i Cantoni. Al Servizio federale competente per il settore specifico spetta il compito di coinvolgere tempestivamente le autorità della Confederazione, dei Cantoni – vale a dire i Servizi preposti alla pianificazione del territorio e quelli responsabili del settore specifico come pure le autorità comunali – e dei Paesi limitrofi che sono interessate dall'oggetto normativo della concezione o del piano settoriale, come pure le organizzazioni e le persone di diritto pubblico e privato le quali – senza appartenere all'amministrazione – svolgono compiti pubblici. Se nel corso dell'elaborazione del piano settoriale il Servizio federale constata che i dati acquisiti da esso previsti escludono, ostacolano, condizionano o completano attività d'incidenza territoriale di altre autorità, è tenuto a informare le autorità interessate e a avviare tempestivamente la collaborazione. Quanto prima vengono individuati eventuali conflitti, tanto maggiore è la possibilità che vengano trovate soluzioni consensuali sulla base di una collaborazione reciproca.

Nonostante abbiano come oggetto l'adempimento di attività d'incidenza territoriale della Confederazione, le concezioni e i piani settoriali influiscono in misura non indifferente sull'ordinamento del territorio dei Cantoni. Di conseguenza, il coinvolgimento tempestivo di questi ultimi riveste un'importanza particolare. In tale contesto, i Cantoni devono esaminare in che modo la concezione o il piano settoriale si ripercuotano sul previsto sviluppo del proprio territorio e in quale rapporto si ponga la prevista pianificazione federale con le proprie attività, segnatamente la pianificazione direttrice e quella relativa all'utilizzazione. A questo proposito, Confederazione e Cantoni svolgono fondamentalmente il ruolo di partner con gli stessi diritti. Pertanto la Confederazione non si trova a priori in una posizione dominante. Ne consegue che le concezioni e i piani settoriali non costituiscono affatto dettami della Confederazione, ma sono piuttosto il risultato di un'autentica collaborazione tra partner equivalenti.

Se nell'ambito della collaborazione viene constatato che un piano direttore cantonale vigente impedisce o rende eccessivamente difficoltoso l'adempimento dei compiti della Confederazione, occorrerà adeguare di conseguenza la pianificazione federale in corso di elaborazione, che a questo stadio deve essere disponibile almeno in forma di progetto. Il Servizio federale competente ha però anche la possibilità di presentare un'istanza d'adattamento del piano direttore cantonale (cfr., in proposito, art. 12 cpv. 1 OPT). Le due procedure – relative, rispettivamente, ai piani settoriali e ai piani direttori – vanno coordinate tra di loro. Se occorre modificare il piano direttore, secondo l'articolo 25 capoverso 2 OPT spetta all'Ufficio federale dello sviluppo territoriale coordinare le procedure tra Confederazione e Cantone.

2.2.6 Audizione dei Cantoni e dei Comuni; informazione e partecipazione della popolazione

Articolo 19

Tenuto conto della circostanza che i compiti d'incidenza territoriale incombenti alla Confederazione hanno sempre ripercussioni sull'ordinamento del territorio cantonale, risulta indispensabile – quale ulteriore passo nel contesto della collaborazione – consultare i Cantoni a proposito di tutti i progetti relativi a concezioni e piani settoriali. Se le pianificazioni della Confederazione contengono inoltre disposizioni concrete a livello territoriale e un determinato territorio è direttamente interessato dalle misure previste, devono esser consultati anche i rispettivi Comuni. Infine, il Servizio federale competente deve anche fare in modo che la popolazione interessata venga informata in merito agli obiettivi e allo svolgimento della pianificazione, come pure in merito alle presumibili ripercussioni, e che abbia la possibilità di partecipare in maniera adeguata all'elaborazione della concezione o del piano settoriale (cfr. in proposito art. 4 cpv. 1 e 2 LPT).

Per quanto riguarda le concezioni e i piani settoriali finora approvati dal Consiglio federale – ovvero il Piano settoriale delle superfici per l'avvicendamento delle colture, il Piano settoriale AlpTransit, la Concezione degli impianti sportivi di importanza nazionale, il Piano settoriale Expo.01, il Piano settoriale delle piazze d'armi e di tiro e la Concezione «Paesaggio svizzero» – sono stati in parte adottati modi di procedere divergenti, sia nel contesto della collaborazione con i Cantoni, come a proposito dell'informazione e della partecipazione della popolazione. Questa disparità non è sensata. Per tale motivo, d'ora in poi tutte le pianificazioni federali obbediranno alle stesse regole per lo svolgimento della procedura di consultazione e partecipazione. La direzione dei lavori sarà affidata ai Cantoni – più concretamente al Servizio cantonale preposto alla pianificazione del territorio. Questa impostazione della procedura presenta il vantaggio che si può tenere conto in maniera ottimale delle circostanze particolari vigenti nei singoli Cantoni e che si possono pure sfruttare le esperienze fatte dai Cantoni nell'ambito dei loro piani direttori. Tale modo di procedere, che ha dato ottime prove per esempio a proposito del Piano settoriale delle piazze d'armi e di tiro, appare di gran lunga più efficiente e mirato rispetto a una procedura in cui il Servizio federale competente si occupa personalmente della consultazione dei Servizi cantonali, regionali e comunali interessati dalla pianificazione nonché dello svolgimento della procedura di partecipazione della popolazione. In tale contesto, quindi, il Cantone si assume, ai sensi di una collaborazione reciproca, determinati compiti importanti nel quadro dello svolgimento globale della pianificazione, sostituendosi al Servizio federale di per sé competente per tali compiti.

Nello stadio procedurale in questione, il Servizio federale competente fa riferimento esclusivamente al Servizio cantonale preposto alla pianificazione del territorio, il quale funge da organo di contatto e di coordinamento. Il Servizio federale competente invia a quest'ultimo – all'attenzione dei Servizi cantonali, regionali e comunali interessati – il numero di progetti delle concezioni e dei piani settoriali necessario per svolgere la procedura di consultazione e partecipazione, comunicandogli inoltre in che modo la popolazione possa essere informata nella maniera più idonea e come si possa divulgare negli organi di pubblicazione ufficiali la possibilità di partecipare alla pianifi-

cazione; a tale scopo trasmette al Servizio cantonale un testo destinato alla pubblicazione. Non è possibile rispondere in maniera generalizzata alla domanda fino a che punto debbano essere utilizzati gli organi di pubblicazione ufficiali. Ciò che conta è che le possibilità di partecipazione offerte alla popolazione adempiano alle esigenze minime prescritte dal diritto federale, ossia dall'articolo 4 capoverso 2 LPT. A seconda dei casi può rivelarsi indispensabile ricorrere anche agli organi di pubblicazione comunali. Se del caso, può anche essere ragionevole che il Servizio federale competente indichi al Cantone in quali regioni il progetto andrebbe pubblicato.

Dal canto suo, al Servizio cantonale preposto alla pianificazione del territorio spetta il compito di assicurare che i Servizi cantonali, regionali e comunali interessati dalla pianificazione ricevano i progetti delle concezioni e dei piani settoriali; di conseguenza, i Comuni non ricevono tali documenti direttamente dal Servizio federale competente. Questo modo di procedere offre il vantaggio che i Comuni e le regioni fanno riferimento a un unico interlocutore ben definito.

Il Servizio cantonale preposto alla pianificazione del territorio adotta – d'intesa con il Servizio federale competente e con l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale, il quale, in questo contesto, svolge un importante ruolo di consulenza, – i provvedimenti organizzativi necessari alla svolgimento della procedura interna al Cantone. Esso fa inoltre in modo che la popolazione venga informata per mezzo degli organi di pubblicazione cantonali ed eventualmente regionali, e che riceva la possibilità di partecipare in maniera adeguata. Infine, il Servizio cantonale raccoglie, prende visione e – se necessario – commenta le prese di posizione inoltrategli, all'attenzione del Servizio federale competente.

I costi delle inserzioni che vengono pubblicate una o due volte negli organi di pubblicazione ufficiali, vale a dire le spese immediatamente contingenti per i Cantoni, le regioni e i Comuni, vanno a carico del Servizio federale competente. La disponibilità dei Cantoni a sostenere la Confederazione nello svolgimento della procedura di consultazione e partecipazione non deve comportare per essi ulteriori costi. Considerato che la Confederazione, i Cantoni e i Comuni sono espressamente obbligati, in virtù del diritto federale, a coordinare tra di loro le pianificazioni (cfr. art. 2 LPT), le spese non immediatamente contingenti – si tratta concretamente dei costi derivanti dall'organizzazione, dallo svolgimento e dalla valutazione della consultazione e partecipazione – non dovrebbero invece essere rimborsate da parte della Confederazione. La soluzione proposta – ossia consultazione dei Servizi cantonali, regionali e comunali interessati da parte del Servizio cantonale preposto alla pianificazione del territorio anziché da parte del Servizio federale competente – condurrà in definitiva a risultati migliori e capaci di riunire molti consensi. Da un lato, i Cantoni potranno procedere alla propria valutazione essendo a conoscenza dei pareri inoltrati in occasione della consultazione interna al Cantone e dei suggerimenti provenienti dalla popolazione; dall'altro, la Confederazione riceve in tal modo indicazioni preziose circa l'importanza dei pareri espresi nella medesima procedura interna e dei suggerimenti formulati dalla popolazione. Tuttavia, se la Confederazione fosse in futuro obbligata a indennizzare anche le spese non immediatamente contingenti nel quadro dello svolgimento della consultazio-

Articolo 19

ne e della partecipazione, sarebbe praticamente impensabile una così stretta collaborazione tra Confederazione e Cantoni, che è nell'interesse di tutti.

Nell'interesse di scadenze precise e, in ultima analisi, nell'intento di accorciare le procedure, il capoverso 4 fissa esplicitamente che il progetto della concezione o del piano settoriale vada pubblicato per una durata di almeno 20 giorni. La durata della procedura di consultazione è fissata di regola a tre mesi. Risulta inoltre sensato ridurre in misura adeguata tali termini, nel caso di adattamenti delle concezioni e dei piani settoriali.

2.2.7 Conciliazione

Articolo 20

Se, nell'ambito della collaborazione, il Servizio federale competente e un Cantone non riescono ad accordarsi sul modo in cui la pianificazione federale prevista debba tenere conto delle esigenze legate al piano direttore cantonale oppure su come il piano direttore cantonale debba essere adeguato affinché sia compatibile con gli intenti pianificatori della Confederazione, le due parti sono libere di chiedere, durante tutta la durata del processo di pianificazione, l'avvio di una procedura di conciliazione.

La procedura di conciliazione deve tuttavia essere richiesta in ogni caso prima che il Consiglio federale approvi la pianificazione federale in questione; la procedura di conciliazione non è una procedura di ricorso, bensì piuttosto uno strumento inteso a risolvere di comune intesa i conflitti che possono sorgere in relazione alla pianificazione direttrice cantonale. Risulta quindi estremamente importante che i Cantoni vengano consultati ancora una volta, prima che il Consiglio federale approvi la concezione o il piano settoriale. Quest'ultima consultazione dà ai Cantoni la possibilità di individuare eventuali contraddizioni ancora irrisolte e, se necessario, di chiedere l'avvio di una procedura di conciliazione. In caso di collaborazione sostanziale durante tutta la durata del processo pianificatorio, sarà poco probabile che la necessità dell'avvio di una procedura di conciliazione venga constatata solo in questo stadio tardivo della procedura. Di conseguenza, per quest'ultima consultazione sarà di regola possibile fissare un termine relativamente breve.

Le disposizioni introdotte a suo tempo dal legislatore in funzione dei piani direttori cantonali possono essere applicate per analogia nel contesto delle pianificazioni federali. Ciò risulta opportuno in quanto la procedura di conciliazione è molto flessibile sia quanto riguarda la sua impostazione concreta sia per il termine entro il quale deve essere conclusa. Nel limite del possibile, il termine massimo di tre anni (cfr. art. 12 cpv. 3 LPT) va sfruttato solo parzialmente. Per precisare tale circostanza nel capoverso 3 è esplicitamente chiesto che le relative procedure siano ultimate celermemente.

A proposito di questo aspetto si deve osservare che, applicando per analogia l'articolo 12 capoverso 1 LPT, il Consiglio federale non può approvare una pianificazione federale che si trovi in contrasto con un piano direttore cantonale da esso approvato. Qualora il Cantone non soddisfi la richiesta di un Servizio federale di adeguare il piano direttore, la procedura di conciliazione andrà avviata d'ufficio.

2.2.8 Adozione

Articolo 21

La responsabilità di sottoporre la proposta incombe al Dipartimento competente in materia. Nella maggioranza dei casi tale responsabilità spetterà dunque al DATEC. D'importanza decisiva è il fatto che con la proposta rispettivamente la documentazione allegata (in quei casi in cui non spetta al DATEC sottoporre la proposta, si tratterà di un rapporto d'esame indipendente dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale), il Consiglio federale possa desumere chiaramente che la pianificazione federale in questione sia conforme sia alle esigenze del settore specifico sia a quelle dell'ordinamento del territorio.

Diversamente dall'approvazione dei piani direttori cantonali, nell'esaminare le concezioni e i piani settoriali il Consiglio federale non giudica decisioni prese dall'istanza politica competente secondo il diritto cantonale. Di conseguenza, può decidere liberamente in che modo la Confederazione debba fare uso del proprio apprezzamento pianificatorio nell'adempimento dei compiti d'incidenza territoriale che le incombono. Le basi essenziali per la sua decisione sono costituite dai documenti elaborati dal Servizio federale competente, dai risultati della procedura di consultazione svolta presso i Cantoni e altre cerchie interessate nonché, se del caso, da un rapporto d'esame allestito dall'Ufficio federale dello sviluppo territoriale. Anche se nella sua decisione fruisce di molta libertà, il Consiglio federale può ovviamente approvare le concezioni e i piani settoriali unicamente se questi ultimi si rivelano conformi a determinate esigenze minime. Di conseguenza, le concezioni e i piani settoriali possono essere approvati soltanto se soddisfano in particolare i requisiti formulati nel capoverso 2 lettere a-c. In relazione alla domanda se la rispettiva pianificazione federale soddisfi i requisiti derivanti dal diritto in materia di pianificazione territoriale, rivestono particolare importanza gli obiettivi e i principi della pianificazione del territorio conformemente agli articoli 1 e 3 LPT. In tale contesto occorre inoltre rammentare che progetti concreti, suscettibili di approvazione, non possono ancora essere valutati esaustivamente con l'approvazione della pianificazione a livello federale. La decisione sul quesito se, alla luce di tutte le disposizioni determinanti, un progetto concreto sia conforme alle norme resta riservata all'ulteriore procedura d'approvazione dei piani o d'autorizzazione. Questo riguarda notoriamente pure i dati acquisiti dei piani direttori cantonali, relativi a un'opera specifica.

Nel capoverso 2 lettera b è precisato che il Consiglio federale può approvare una concezione o un piano settoriale, soltanto se non sussistono contraddizioni tra le varie pianificazioni in vigore. Eventuali contraddizioni devono perciò già essere state eliminate al momento della decisione, o vanno eliminate dal Consiglio federale con la sua decisione. Un adattamento del piano direttore cantonale può dunque essere richiesto, nel caso in cui, nell'ambito di una procedura di conciliazione resasi necessaria non è stato possibile raggiungere un accordo.

Se nel contesto dell'elaborazione di una concezione o di un piano settoriale si rivela necessario adeguare un piano direttore cantonale per renderlo conforme agli intenti pianificatori della Confederazione, le procedure vanno coordinate cronologicamente in modo tale (cfr. in proposito anche art. 18 cpv. 2) che l'adattamento del piano direttore cantonale possa sempre essere approvato – se indispensabile nell'interesse del-

Articolo 22

la cosa – contemporaneamente all'approvazione della pianificazione federale. Pertanto le due pianificazioni dovranno essere oggetto di una stessa decisione.

2.2.9 **Obbligatorietà**

Articolo 22

Dal punto di vista della gerarchia pianificatoria, le concezioni e i piani settoriali della Confederazione si trovano sullo stesso livello dei piani direttori cantonali. Di conseguenza, hanno carattere vincolante soltanto per le autorità e non per il proprietario del fondo. La stessa cosa vale anche con riguardo ai piani direttori cantonali, i quali sono notoriamente vincolanti per le autorità federali – senza che tale circostanza emerga dal tenore dell'articolo 9 capoverso 1 – soltanto con l'approvazione da parte del Consiglio federale (cfr. art. 12 cpv. 2 LPT). L'enunciato generale contenuto nel capoverso 1 in merito all'obbligatorietà, viene infatti adeguatamente precisato nell'articolo 23 per quanto concerne la questione a sapere in che misura le disposizioni adottate nei piani settoriali siano vincolanti anche per i Cantoni.

In virtù dell'articolo 2 capoverso 3 LPT, occorre tuttavia badare che alle autorità subordinate venga lasciato il margine d'apprezzamento necessario per adempiere i loro compiti. Per quanto riguarda le concezioni, che dal punto di vista del contenuto si limitano a formulare obiettivi e indicazioni generiche, questo margine d'apprezzamento è considerevole. Per quanto riguarda invece i piani settoriali, che contengono anche disposizioni concrete a livello territoriale – per esempio con riferimento all'ubicazione o alle premesse per la realizzazione –, il margine d'apprezzamento delle autorità subordinate è determinato dal grado di concretezza delle disposizioni contenute nel piano settoriale. Tali disposizioni possono essere alquanto incisive. Si pensi per esempio alla designazione delle superfici concretamente necessarie per i progetti della Confederazione. Le disposizioni dotate di un simile grado di concretezza, che di volta in volta si fondano sulla competenza della Confederazione nel settore specifico, devono essere rispettate nelle decisioni delle autorità subordinate.

Sullo sfondo della crescente privatizzazione dei compiti pubblici, l'effetto vincolante dei dati acquisiti nelle concezioni e nei piani settoriali deve tuttavia estendersi anche alle organizzazioni e alle persone del diritto pubblico e privato incaricate di svolgere compiti pubblici. In tale contesto occorre pensare ad esempio al settore ferroviario o a quello postale. Non rientrano invece in questa categoria le organizzazioni legittimate a ricorrere, tranne nel caso in cui si occupino di compiti pubblici. Tuttavia, le decisioni delle pianificazioni federali potranno esplicare l'effetto di cui al capoverso 2 unicamente se anche a queste cerchie sarà data la possibilità di far valere le proprie esigenze tempestivamente, come previsto nell'articolo 18.

La vincolatività delle decisioni nelle pianificazioni federali non può tuttavia essere estesa alle autorità dei Paesi limitrofi, a meno che non vi siano accordi di diritto internazionale in tal senso.

Nel capoverso 3 è precisato che la circostanza della definizione di un progetto concreto non lega le autorità in modo assoluto, ma comunque nella misura in cui sia possibile valutare le ripercussioni del progetto su territorio e ambiente alla luce di quanto noto al momento della definizione. In tale contesto occorre basarsi sui documenti relativi ai piani settoriali, nonché sullo stato della pianificazione federale e cantonale.

2.2.10 Rapporto dei piani settoriali nei confronti dei piani direttori cantonali

Articolo 23

È fuor di dubbio che il piano direttore cantonale riveste un'importanza fondamentale nel contesto dell'armonizzazione delle attività d'incidenza territoriale di tutti i titolari di sovranità pianificatoria, incaricati di attuare compiti di pianificazione. Il diritto federale obbliga tuttavia i Cantoni a tenere conto, nel quadro della loro pianificazione direttrice, proprio delle concezioni e dei piani settoriali della Confederazione (cfr. art. 6 cpv. 4 LPT).

Il rapporto tra le pianificazioni federali e la pianificazione direttrice cantonale può essere conflittuale soprattutto nei casi in cui la Confederazione adotta disposizioni concrete in materia territoriale, il che è possibile esclusivamente a livello dei piani settoriali (e non delle concezioni). L'articolo 23 verte pertanto unicamente sul rapporto tra piani settoriali e piani direttori cantonali.

Nell'elaborare i propri piani settoriali, la Confederazione deve rispettare la sovranità pianificatoria dei Cantoni. Essa non deve quindi assolutamente adottare disposizioni che rendano inutilmente difficoltoso l'adempimento dei compiti da parte dei Cantoni. D'altra parte, anche i Cantoni hanno l'obbligo di rispettare la competenza della Confederazione nella pianificazione settoriale. Di conseguenza, devono integrare nella loro visione territoriale globale le disposizioni necessarie per l'adempimento dei compiti federali, rendendo così possibile e favorendo la realizzazione dei compiti settoriali della Confederazione con l'ausilio degli strumenti messi a disposizione dal diritto pianificatorio, tenuto conto delle prescrizioni procedurali del diritto speciale. Nella misura in cui disponga delle relative competenze legislative e costituzionali nel settore specifico, la Confederazione potrà adottare, in maniera immediatamente vincolante per i Cantoni, tutte le disposizioni necessarie alla realizzazione dei progetti concretamente in questione. In tale contesto dovrà comunque tenere conto delle esigenze dei Cantoni, collaborare intensamente con questi ultimi e rispettarne le competenze. Nella misura in cui l'applicazione del diritto cantonale – come pure del diritto pianificatorio e edilizio cantonale e comunale – non pregiudichi oltremodo l'adempimento del compito federale, la Confederazione dovrà tenerne conto.

Le disposizioni localizzate concretamente in un piano settoriale non possono essere rimesse in discussione a livello di piano direttore cantonale. In particolare, le disposizioni adottate nel piano settoriale non diventano vincolanti solo quando il Cantone le avrà trasposte formalmente nel proprio piano direttore. Rispondere a domande identiche in due procedure differenti – relative, rispettivamente, al piano settoriale e al piano direttore – sarebbe poco sensato per motivi di economia procedurale e comporterebbe il rischio di produrre decisioni contraddittorie. Le disposizioni adottate a livello di piano settoriale – in particolare in relazione all'ubicazione e al tracciato delle linee – vanno quindi considerate come dati vincolanti emanati dalla Confederazione, che devono essere integrati nella pianificazione direttrice cantonale. Inoltre, una pianificazione settoriale che copra tutto il territorio svizzero riveste un'importanza particolare proprio nei casi in cui impianti infrastrutturali attraversano l'intero Paese. Se in questi casi si fosse obbligati ad attendere con la realizzazione del progetto, fino a quando tutti i Cantoni interessati abbiano adattato i propri piani direttori in funzione delle domande a cui è stata data risposta a livello di piano settoriale, potrebbero derivarne ritardi con-

Articolo 23

siderevoli. Il piano direttore potrebbe essere addirittura strumentalizzato – nell’ipotesi estrema – come mezzo di ostruzione.

Di riflesso, le indicazioni contenute nel piano direttore relative alle disposizioni adottate nel piano settoriale hanno un’importanza solo dichiarativa. Se il Cantone intende trasporre le disposizioni del piano settoriale nel proprio piano direttore – il che è senz’altro auspicabile ai fini della trasparenza –, la Confederazione prenderà conoscenza dei rispettivi adattamenti quale messa a giorno. Simili indicazioni complementari, che non necessitano di alcuna approvazione da parte della Confederazione, possono essere integrate nel piano direttore cantonale anche dopo l’approvazione del piano settoriale.

Può tuttavia anche accadere che il piano direttore cantonale debba essere adattato in seguito alle disposizioni previste nel piano settoriale. Infatti, i progetti definiti nel piano settoriale possono per esempio avere ripercussioni sull’organizzazione e l’utilizzazione territoriale della regione limitrofa. In tal caso, può rivelarsi necessario adeguare i piani direttori cantonali integrandovi le disposizioni adottate nel piano settoriale, in particolare per quanto riguarda il coordinamento con le attività d’incidenza territoriale del Cantone o del Comune. Secondo l’articolo 21 capoverso 3, tali modifiche dei piani direttori vanno approvate, se possibile, contemporaneamente all’approvazione del piano settoriale.

2.3 Conformità alla zona agricola

2.3.1 Conformità generale alle zone agricole di edifici ed impianti

Articolo 34

Già in sede di messaggio era stato evidenziata l’opportunità di definire a livello di ordinanza la più ampia nozione di conformità alla zona, in modo da illustrare quali edifici e impianti destinati alla produzione agricola od orticola potranno in futuro essere approvati in virtù dell’articolo 22 LPT (FF 1996 III 476).

Secondo l’articolo 16a capoverso 1 primo periodo LPT, sono conformi alla zona agricola gli edifici e gli impianti che sono necessari alla coltivazione agricola o all’orticoltura. Prima di entrare nel merito della disposizione, occorre premettere che l’articolo 34 stabilisce in maniera generale quali edifici e impianti sono considerati conformi alla zona agricola. Nel contempo viene operata una distinzione tra gli edifici e impianti agricoli e orticoli da un lato e tutti gli altri tipi di edifici e impianti dall’altro. L’oggetto dell’articolo 34 è quindi costituito sia dagli edifici e impianti che servono alla coltivazione dipendente dal suolo o all’ampliamento interno, sia da quelli necessari a una coltivazione che va al di là di un ampliamento interno e che conseguentemente possono essere autorizzati conformi alla zona agricola soltanto in quei territori specialmente destinati a tale scopo. Per motivi di trasparenza, questo dato di fatto è stabilito esplicitamente nel capoverso 1.

Tuttavia, i Cantoni sono ovviamente liberi – come denota inequivocabilmente il tenore della legge – di definire in senso più restrittivo, nel quadro dell’articolo 16 capoverso 3 LPT, la conformità alla zona (cfr. art. 16a cpv. 1 LPT). È altrettanto chiaro che la conformità alla zona di edifici e impianti che vanno al di là di un ampliamento interno

può essere data unicamente nei territori destinati a tal fine dal Cantone (cfr. art. 16a cpv. 3 LPT).

In generale vale inoltre, a prescindere dalla questione se si sia andati oltre i limiti di un ampliamento interno, che una pianificazione relativa a un oggetto preciso va sempre attuata quando singoli progetti concreti al di fuori della zona edificabile hanno incidenze rilevanti su territorio e ambiente; l'obbligo di pianificare previsto in tal caso risulta dall'articolo 2 LPT (cfr. a tale proposito anche le spiegazioni al punto II riguardante la soppressione dell'art. 32 dell'avamprogetto di consultazione). Circa i criteri per la pianificazione dell'ubicazione si può inoltre fare riferimento allo «Schema indicativo per la ponderazione degli interessi», contemplato nel Prontuario d'esecuzione concernente la delimitazione di zone secondo l'articolo 16a capoverso 3 LPT.

Dalla legislazione in materia di agricoltura si evince che cosa si debba intendere per coltivazione agricola. I capoversi 1 e 2 dell'articolo 34 tengono conto dell'esigenza di armonizzare tra di loro, per quanto possibile, la terminologia del diritto in materia di agricoltura e la terminologia del diritto in materia di pianificazione del territorio. Considerato che l'articolo 16a LPT prende sostanzialmente lo spunto dal modello fondato sui prodotti, previsto dal diritto in materia di agricoltura, per la precisazione della conformità alla zona agricola risulta logico rifarsi alla definizione del termine «agricoltura» contenuta nell'articolo 3 capoverso 1 LAgr.

L'orticoltura – si tratta dello stesso termine contenuto nell'articolo 3 capoverso 2 LAgr e nell'articolo 7 capoverso 2 LDfR – ha la propria base nella coltivazione vegetale, al pari dell'agricoltura. Sono considerate aziende orticolte quelle in cui le piante vengono seminate o piantate e poi coltivate. L'orticoltura va delimitata in tre direzioni, cioè nei confronti delle aziende orticolte di produzione, di commercio e di prestazione di servizi. La nozione di orticoltura non è nuova ed è definita in maniera sufficientemente chiara. Pertanto si è potuto rinunciare a una sua codificazione nell'ordinanza sulla pianificazione del territorio.

I capoversi 1 e 2 si riferiscono esclusivamente agli edifici agricoli con una destinazione non abitativa (cosiddetti «Ökonomiegebäude»). Secondo il capoverso 1 lettera a sono conformi alla zona agricola gli edifici e gli impianti destinati alla produzione di prodotti valorizzabili derivanti dalla coltivazione vegetale e dalla tenuta di animali da reddito. La formulazione è identica a quella dell'articolo 3 capoverso 1 lettera a LAgr. L'agricoltura e l'orticoltura vengono distinte da altre attività in funzione dei rispettivi prodotti. I prodotti agricoli e quelli orticolti sono costituiti da derrate alimentari e materie prime vegetali e animali. Il processo di fondamentale importanza per l'agricoltura e l'orticoltura è la produzione di sostanza organica, favorita dalla fotosintesi con la luce del giorno. Anche la detenzione di animali si basa su questo stesso procedimento, dal momento che quasi tutto il mangime animale è direttamente o indirettamente di origine vegetale (FF 1996 IV 64 segg.). Va comunque fatta un'importante puntualizzazione con riguardo alla detenzione di cavalli. Il Consiglio nazionale ha respinto una proposta commissionale di minoranza, che voleva assegnare alla zona agricola anche terreni idonei all'allevamento e alla detenzione di solidunguli (cavalli e animali di specie affine), assieme all'infrastruttura necessaria a tale scopo (cfr. Boll. uff. CN 1997, p. 1845 segg.). La maggioranza della Camera bassa era dell'opinione che, per principio,

Articolo 34

gli edifici e gli impianti destinati all'ippica o all'equitazione nel tempo libero non dovessero trovarsi nella zona agricola. Di conseguenza anche in futuro i maneggi, gli ipodromi accessibili al pubblico e impianti analoghi potranno essere realizzati unicamente nelle zone edificabili, oppure nelle zone specialmente delimitate a tale scopo (art. 18 LPT). A determinate condizioni, tuttavia, la detenzione di cavalli in pensione sarà considerata conforme alla zona agricola, per esempio se i foraggi prodotti nell'azienda agricola sono sufficienti per nutrire gli animali da reddito agricoli e i cavalli in pensione. Inoltre, il noleggio di cavalli propri a terzi, come pure la pensione per cavalli al di là della propria base foraggiera – ma non una vera e propria installazione ippica con la rispettiva infrastruttura – potranno in futuro essere esercitati a titolo di azienda accessoria non agricola ai sensi dell'articolo 24b LPT; potranno quindi essere autorizzati interventi edilizi a tale scopo negli edifici e impianti esistenti.

La lettera b del capoverso 1 riprende la legge sull'agricoltura. Le superfici di compensazione ecologica forniscono prevalentemente un prodotto che, pur essendo limitato e di qualità inferiore, può tuttavia essere valorizzato. I terreni che a lungo termine non danno alcun prodotto, non vengono di norma considerati superfici agricole utili. La cura di tali superfici va tuttavia equiparata a un'attività agricola (FF 1996 IV 66; inoltre, in merito alla sostituzione del termine «utilizzazione» con «coltivazione», cfr. FF 1996 III 471).

Il capoverso 2 tratta unicamente le modalità che permettono di ammettere la conformità alla zona agricola di edifici e impianti destinati alla lavorazione, all'immagazzinamento e alla vendita dei prodotti valorizzabili, derivanti dalla coltivazione vegetale e dalla tenuta di animali da reddito.

Nel messaggio contenente la riforma della politica agricola: seconda tappa (Politica agricola 2002) si legge che la vendita dei prodotti propri dell'azienda è per principio un diritto dell'agricoltore e che la loro trasformazione all'interno dell'azienda è parte costitutiva dell'attività agricola (cfr. FF 1996 IV 66). Il diritto in materia di pianificazione del territorio deve tuttavia fare in modo che le nozioni di «lavorazione» – il messaggio concernente la legge sull'agricoltura utilizza i termini «lavorazione» e «trasformazione» alla stregua di sinonimi, motivo per cui si è rinunciato a integrare esplicitamente il termine «trasformazione» nell'ordinanza sulla pianificazione del territorio – e «immagazzinamento» siano circoscritte conformemente alle condizioni generali della zona agricola.

La lettera a precisa che nel caso dei prodotti lavorati, immagazzinati o venduti deve trattarsi di prodotti coltivati nella regione. In tal modo si vuole evitare che i prodotti vengano trasportati su lunghe distanze. I prodotti vanno inoltre coltivati in misura preponderante nell'azienda ove s'intende costruire gli edifici in questione (azienda d'ubicazione) o – nel caso di produzione tra aziende – in misura preponderante nelle aziende unite in una comunità di produzione. Quest'ultima deve essere stata costituita per la lavorazione, l'immagazzinamento e la vendita dei suoi prodotti. La condizione sancta dal capoverso 2 lettera b, secondo cui la lavorazione, l'immagazzinamento e la vendita non devono essere di tipo industriale, esclude processi di lavorazione meccanici e che richiedono investimenti onerosi o un elevato dispendio in termini di personale. La zona agricola non deve diventare accessibile a vere e proprie aziende di tra-

sformazione o a magazzini di stoccaggio. Queste ultime devono chiaramente essere ubicate nella zona industriale e commerciale. Il capoverso 2 lettera c prevede infine che il carattere agricolo od orticolo dell'azienda d'ubicazione non deve mutare per effetto dell'attività menzionata. Infatti, diversamente dagli impianti di torchiatura, gli edifici e gli impianti, ad esempio, per la trasformazione di patate in patatine chips, non devono rientrare nella zona agricola in quanto mediante trasformazioni di questo genere verrebbe mutato in maniera determinante il carattere agricolo dell'azienda.

Il capoverso 3, che rappresenta una disposizione autonoma del diritto in materia di pianificazione del territorio, stabilisce a livello normativo ciò che è già parte integrante della prassi e che non è stato messo in discussione durante i dibattiti parlamentari. Innanzitutto va sottolineato che, in ossequio alla giurisprudenza del Tribunale federale alla quale si continuerà a fare riferimento per quanto riguarda la conformità alla zona di edifici abitativi agricoli, l'autorizzazione di spazi abitativi conformi alla zona agricola entra in considerazione soltanto per aziende agricole ai sensi dell'articolo 7 LDFR. D'ora in poi, tuttavia, la risposta alla questione se lo spazio abitativo sia conforme alla zona agricola non dipenderà più in ogni caso dal collegamento con un'azienda agricola od orticola prevalentemente dipendente dal suolo; nelle zone secondo l'articolo 16a capoverso 3 LPT sono conformi alla zona anche gli edifici necessari per la coltivazione in vista di una produzione indipendente dal suolo. Il criterio della relazione funzionale tra spazio abitativo e azienda sarà invece mantenuto (cfr. ad esempio, DTF 121 II 307; ZBI 1995, p. 376 segg.). Come finora, la valutazione di ciò che è indispensabile per l'azienda non deve fondarsi sulle idee e i desideri soggettivi del richiedente. Gli spazi abitativi sono considerati conformi alla destinazione della zona soltanto nella misura in cui la presenza permanente delle persone in questione nell'azienda agricola sia considerata indispensabile. Se ciò sia il caso, dipende soprattutto dalla distanza fino alla zona edificabile, nonché dai compiti di sorveglianza necessari per l'esercizio. I presupposti per la creazione di spazio abitativo conforme alla zona possono essere soddisfatti presso la famiglia che dirige l'azienda e, se del caso, presso gli impiegati. Per principio è inoltre considerato indispensabile per l'azienda il fabbisogno abitativo della generazione precedente che per tutta la vita ha lavorato nel settore dell'agricoltura e ha abitato nella zona agricola. Le condizioni generali relative alla conformità alla zona per edifici abitativi devono però essere soddisfatte, in ogni caso, anche nell'esempio precipitato. L'esigenza abitativa della generazione che si ritira dalla vita attiva va soddisfatta in primo luogo all'interno dei volumi degli edifici esistenti; il loro fabbisogno di spazio è inferiore a quello della famiglia che gestisce l'azienda. Nella misura in cui le condizioni siano adempiute, è eventualmente possibile creare spazio abitativo anche per tre generazioni. Il volume dello spazio abitativo complessivo che andrebbe autorizzato in questo caso non dovrebbe praticamente subire aumenti, dato che le superfici abitabili autorizzate contengono sufficienti riserve per poter offrire ai nonni della famiglia gerente – i cui figli piccoli hanno, in questa fase, delle esigenze ridotte – un alloggio adeguato per trascorrervi gli ultimi anni della loro vita.

Per completezza, il capoverso 4 lettera a stabilisce quanto di per sé già emerge all'articolo 16a capoverso 1 primo periodo LPT. L'autorizzazione può essere rilasciata soltanto se l'edificio è necessario per l'utilizzazione in questione. La necessità dal profilo

Articolo 34

aziendale va sempre giudicata – come è consuetudine nel diritto in materia di pianificazione del territorio – secondo criteri oggettivi.

La misura determinante per la ponderazione degli interessi richiesta alla lettera b è costituita segnatamente dagli obiettivi e dai principi della pianificazione del territorio conformemente agli articoli 1 e 3 LPT. Occorre per esempio riservare particolare attenzione all'integrazione armoniosa di edifici e impianti nei paesaggi sensibili (cfr. DTF 117 II 270, consid. 4c; art. 3 cpv. 2 lett. b LPT). In tale contesto acquisiscono un'importanza particolare gli aspetti legati alla protezione degli insediamenti e del paesaggio. La condizione secondo cui all'edificio o all'impianto non devono opporsi interessi preponderanti nell'ubicazione prevista, impedisce che vengano realizzati progetti in mezzo a paesaggi sensibili; di regola, gli edifici destinati all'ampliamento interno andranno di conseguenza aggregati concretamente agli edifici agricoli esistenti. Laddove il diritto costituzionale e legislativo positivo disciplina concretamente singoli aspetti della ponderazione generale degli interessi (protezione ambientale e protezione della natura e del paesaggio), i progetti edilizi vanno esaminati in conformità a tali norme speciali. Soltanto dopo che tale esame avrà dimostrato che da questo punto di vista non vi è nulla che contrasti il progetto, si procederà in maniera coordinata alla ponderazione di tutti gli interessi pubblici e privati che depongono sia a favore che contro la realizzazione dell'edificio (DTF 121 II 72, consid. 3; 117 II 28, consid. 3).

La lettera c, infine, subordina l'autorizzazione per un edificio o impianto agricolo od orticolo al fatto che l'azienda possa verosimilmente esistere a lungo termine. Se si tratta di accordare l'autorizzazione per progetti di una certa dimensione, può rivelarsi opportuno verificare l'adempimento di questa condizione servendosi di un piano aziendale presentato dal richiedente. Ogni titolare d'azienda, cui sta a cuore una pianificazione seria e che fa considerazioni di natura economica, dovrà comunque confrontarsi con questo aspetto senza pregiudizi di sorta. Con la presente disposizione si intende assicurare che nella zona agricola – una zona che dovrebbe rimanere in massima parte libera da edifici (cfr. art. 16 cpv. 1 LPT) – non vengano autorizzati inutilmente edifici e impianti i quali, in seguito all'abbandono dell'attività, si ritrovano vuoti già dopo breve tempo. Se l'esistenza è garantita a lungo termine, anche le aziende gestite a titolo accessorio hanno la possibilità di procedere alla costruzione di nuovi edifici.

Il capoverso 5 precisa infine che edifici e impianti destinati all'agricoltura esercitata a titolo ricreativo non sono conformi alla zona agricola (cfr. DTF 112 II 404 consid. 3., p. 406). E' possibile appurare per ogni fattispecie se si tratti di una coltivazione agricola od orticola esercitata a titolo ricreativo – per operare una distinzione rispetto alle aziende agricole principali e alle aziende gestite a titolo accessorio – in base a diversi indicatori. Infatti l'agricoltura esercitata a titolo ricreativo, per esempio, non si fonda sul profitto e sulla produzione. Un indizio che permette di affermare trattarsi unicamente di agricoltura esercitata a titolo ricreativo può anche essere la circostanza che non vengono raggiunte determinate dimensioni minime, quelle che per esempio danno diritto a percepire i pagamenti diretti. Per rispondere al quesito se nel caso concreto sia data una coltivazione agricola esercitata a titolo ricreativo ci si può, se del caso, anche fondare sull'onere lavorativo che l'azienda esige, commisurato in unità standard di manodopera o di giorni lavorativi. Tuttavia, al fine di permettere soluzioni confacenti ai singoli casi si è di proposito rinunciato alla definizione di valori limite rigidi.

2.3.2 Costruzioni di stalle in comune

Articolo 35

Se due o più aziende decidono di tenere i loro animali congiuntamente, senza che in una delle aziende vi sia sufficiente capacità di stalle, si presentano sostanzialmente due possibilità:

- a.un agricoltore erige un nuovo edificio di sua proprietà esclusiva e lo cede alla comunità dietro compenso per l'utilizzazione;
- b.gli agricoltori facenti parte della comunità costruiscono insieme un edificio comune, su un fondo di proprietà di uno dei partner, e concordano una soluzione adeguata ai sensi dei diritti reali (diritto di superficie, proprietà collettiva).

Mentre nella seconda fattispecie l'utilizzazione permanente in comune è garantita in ragione del disciplinamento giuridico scelto e della partecipazione finanziaria reciproca, nel caso della proprietà esclusiva sussiste il pericolo che l'utilizzazione in comune sia soltanto un pretesto per eludere limiti posti dal diritto pianificatorio riguardo alle dimensioni delle stalle. Al fine di prevenire siffatti abusi, l'articolo 35 fissa determinate condizioni che vanno soddisfatte affinché sia possibile edificare costruzioni di stalle di proprietà esclusiva, ma utilizzate in comune.

Conformemente alla lettera a, la costruzione di una siffatta stalla è ammисibile soltanto nell'ambito delle forme di collaborazione agricola riconosciute. La comunità deve dunque essere una comunità aziendale oppure una comunità per la tenuta di animali. I requisiti posti a queste due forme di comunità sono sanciti dagli articoli 10 e 11 dell'ordinanza sulla terminologia agricola (OTerm; RS 910.91). La comunità aziendale o per la tenuta di animali deve essere riconosciuta dal competente Servizio cantonale (cfr. art. 12 OTerm).

La lettera b stabilisce che alla domanda di costruzione per l'edificazione delle relative stalle va accluso il contratto che istituisce la comunità, firmato da tutti i membri. L'autorità preposta al rilascio dell'autorizzazione può in tal modo farsi un'idea concreta della comunità.

La lettera c infine, stabilisce che il contratto che istituisce la comunità al momento dell'autorizzazione deve valere per almeno altri 10 anni. In tal modo si vuole rendere attenti i membri della comunità che si tratta di un impegno preso a lungo termine. Inoltre, si mira ad impedire l'istituzione di comunità apparenti costituite semplicemente per eludere i limiti quantitativi superiori, segnatamente quelli di cui all'articolo 36.

E' ovvio che mediante norme di legge non è possibile impedire che una comunità si disgreghi anticipatamente, per un qualsivoglia motivo. Tale circostanza tuttavia non può modificare la situazione in materia di diritto edilizio e di pianificazione; fino alla scadenza della durata contrattuale convenuta di almeno 10 anni non è possibile far discendere dalla risoluzione del contratto alcun diritto ad un'autorizzazione relativa a edifici, impianti o utilizzazioni suppletive. Se la stalla non è più utilizzata dagli altri membri della comunità, il proprietario non vi può estendere la propria utilizzazione, tranne nel caso in cui la superficie agricola utile dell'azienda venga ampliata di conseguenza. D'altra parte, ai membri della comunità che hanno abbandonato quest'ultima e che intendono realizzare progetti di stalle prima della scadenza contrattuale minima di 10

anni, è opponibile il potenziale di foraggio apportato alla comunità. A dipendenza dell'estensione di siffatto potenziale si ridurranno le loro possibilità di ampliamento.

Nel caso di costruzioni di stalle in comune di proprietà esclusiva, va infine rilevato che, in generale, è opportuno annotare un divieto di cambiamento di destinazione a registro fondiario.

2.3.3 Ampliamenti interni nell'ambito della tenuta di animali

Articolo 36

Nel contesto del diritto della pianificazione territoriale, per ampliamenti interni 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'assicurare la sopravvivenza» (FF 1996 III 461).

Secondo la prassi del Tribunale federale, la tenuta di animali va considerata utilizzazione dipendente dal suolo se l'azienda che alleva gli animali dispone di una base foggiera propria sufficiente a nutrire gli animali e questi ultimi non sono nutriti in parte preponderante con foraggio acquistato. In tale ambito il Tribunale federale esamina singolarmente, per ogni categoria di animali tenuta dall'azienda (bovini, suini, polliame, equini, ecc.), se la produzione propria di foraggio sia sufficiente. La revisione non ha modificato la delimitazione tra tenuta di animali dipendente e non dipendente dal suolo.

La costruzione di un edificio o impianto destinato alla tenuta di animali non dipendente dal suolo, al di fuori delle zone secondo l'articolo 16a capoverso 3 LPT (ampliamento interno), presuppone che l'esistenza dell'azienda agricola sia presumibilmente garantita a lungo termine soltanto grazie al reddito supplementare. L'ampliamento auspicato deve dunque essere necessario, ma anche prestarsi a garantire l'esistenza dell'azienda a lungo termine. L'idoneità va in particolare negata nel caso in cui l'azienda, anche dopo aver esaurito completamente il potenziale d'ampliamento ammissibile, non potrà presumibilmente più esistere a lungo termine. Nell'analisi della questione menzionata precedentemente occorrerà tenere conto delle mutazioni strutturali nell'ambito della politica agricola (cfr. n. 112 del messaggio, FF 1996 462).

Il diritto in materia di pianificazione del territorio parla di ampliamento interno, soltanto nel caso in cui il ramo dell'azienda non dipendente dal suolo sia subordinato al ramo dipendente dal suolo (FF 1996 III 461). Il Tribunale federale commisurava sinora l'estensione massima ammissibile di attività agricole non dipendenti dal suolo nell'ambito dell'ampliamento interno in base al reddito; confrontando il reddito ricavato dalla produzione dipendente dal suolo con quello della produzione non dipendente dal suolo. Per quanto riguarda la forma del reddito, il Tribunale federale di regola fa riferimento al reddito effettivo dell'azienda. In base alle sentenze in questione non è però possibile dedurre con chiarezza cosa il Tribunale federale intenda precisamente per reddito dell'azienda. Nell'ambito di un esame più approfondito della questione, è stato rilevato che è più semplice e pratico basarsi sul cosiddetto contributo di copertura, contemplato nella contabilità finanziaria agricola composta da più livelli. Il capoverso 1 lettera a fa pertanto riferimento al contributo di copertura e non al reddito dell'azienda. Il contributo di copertura è la differenza tra il prodotto (prestazione) e i costi variabili di un ramo di produzione. Il contributo di copertura deve coprire i costi fis-

si. Sono fissi quei costi il cui ammontare non dipende dal quantitativo prodotto. Per quanto riguarda il contributo di copertura, a differenza di quanto succede per il reddito aziendale e il reddito agricolo, i costi strutturali non vengono presi in considerazione.

In un'ottica di liberalizzazione viene allentato il limite superiore del 25–35 per cento, fissato dal Tribunale federale. Il contributo di copertura proveniente dalla produzione non dipendente dal suolo deve tuttavia in ogni caso situarsi al di sotto del 50 per cento del contributo di copertura complessivo.

Conformemente al capoverso 2 la comparazione del contributo di copertura va effettuata in base a valori standard. In tale contesto si riferisce al catalogo relativo al contributo di copertura, pubblicato dall'Istituto di ricerche in agricoltura biologica (FiBL), dal Service romand de vulgarisation agricole (srva) e del Centro di consulenza agricola di Lindau (LBL); esso contiene per ogni ramo di produzione contributi di copertura standardizzati e la cui nuova edizione viene pubblicata annualmente. Fondandosi su questi contributi di copertura standard è possibile giudicare in modo oggettivo e unitario le domande d'ampliamento in tutta la Svizzera.

In quei casi in cui il criterio che si fonda sul contributo di copertura implica un potenziale d'ampliamento superiore del criterio che si fonda sulla sostanza secca, secondo il capoverso 3 occorre in ogni caso che sia coperto almeno il 50 per cento del fabbisogno di sostanza secca dell'effettivo di animali. Il fondamento di questa disposizione è costituito da calcoli comparativi che hanno evidenziato come la valutazione in base al contributo di copertura o, detto più in generale, in base al reddito può se del caso implicare potenziali d'ampliamento che superano di gran lunga le unità di bestiame grosso-letame per ettaro ammissibili secondo la legislazione sulla protezione delle acque. Per evitare siffatte oscillazioni, il fabbisogno di sostanza secca dell'effettivo di animali, nei casi menzionati, deve in ogni caso essere coperto per almeno il 50 per cento.

In alternativa al criterio che si fonda sul contributo di copertura è possibile giudicare l'estensione massima ammissibile di un ampliamento relativo a un ramo dell'economia zootecnica secondo il capoverso 1 lettera b, in ragione del criterio che si fonda sulla sostanza secca. La sostanza secca è la parte residua di un prodotto di base vegetale completamente disidratato. Essa è definita scientificamente e costituisce un valore di riferimento nella coltivazione agricola vegetale e nella nutrizione degli animali.

Per quanto concerne il metodo che si fonda sulla sostanza secca, il potenziale di sostanza secca derivante dalla coltivazione vegetale, calcolato in base alla superficie coltivata viene comparato con il fabbisogno di sostanza secca dell'effettivo di animali. Occorre tenere conto del fatto che conformemente al capoverso 2 la comparazione tra potenziale di sostanza secca e fabbisogno di sostanza secca va effettuata in base a valori standard. Non è dunque determinante la produzione effettiva rispettivamente il fabbisogno, bensì i valori standard in materia di produzione e fabbisogno. Questa ampia standardizzazione rende possibile un approccio oggettivo che a lungo termine è pure auspicabile nell'ottica della pianificazione del territorio visto che il potenziale di sostanza secca resta stabile. Inoltre, mediante la standardizzazione, è possibile eliminare influssi di natura soggettiva.

Articolo 36

Il previsto grado di copertura di sostanza secca del 70 per cento può essere considerato adeguato, in ragione delle esperienze fatte nei Cantoni Turgovia e Friburgo. Se paragonato al criterio del contributo di copertura, esso può tuttavia implicare che aziende di più piccole dimensioni o aziende con un carico di animali relativamente elevato per unità di superficie non abbiano alcuna possibilità di ampliamento, o soltanto in misura molto ridotta. Il criterio che si fonda sul reddito è dunque stato mantenuto in forma di contributo di copertura, non da ultimo proprio per siffatte aziende.

Mentre nel caso del metodo che si fonda sul contributo di copertura, il potenziale d'ampliamento aumenta tanto più alti sono i raccolti derivanti dalla produzione agricola dipendente dal suolo, nel caso del metodo che si fonda sulla sostanza secca il potenziale d'ampliamento aumenta in linea di principio con la superficie coltivata.

Alla questione sollevata dal progetto inviato in consultazione a sapere se un'azienda agricola, che ha installato un'azienda accessoria affine non agricola (art. 24b LPT), possa procedere anche a un ampliamento interno, è possibile rispondere appurando segnatamente se l'azienda, per garantire la sua esistenza a lungo termine, debba dipendere o meno dall'ampliamento interno previsto. Per rispondere a tale quesito occorre ovviamente includere nella valutazione il reddito ricavato dall'azienda accessoria e quello presumibilmente ricavabile in futuro. D'altro canto, l'ampliamento interno non deve implicare la soppressione delle condizioni d'autorizzazione necessarie per l'azienda accessoria non agricola. Tale circostanza potrebbe segnatamente verificarsi nel caso in cui in seguito all'ampliamento interno non sia più possibile considerare il carattere di fattoria come «essenzialmente immutato» (art. 40 cpv. 2).

2.3.4 Ampliamenti interni nell'ambito dell'orticoltura e del giardinaggio produttivo

Articolo 37

Sinora, l'ampliamento interno era dato in pratica soltanto nell'ambito della tenuta di animali. Tuttavia, né la giurisprudenza del Tribunale federale né il nuovo diritto intendono escludere per principio un ampliamento nell'ambito dell'orticoltura e del giardinaggio non dipendenti dal suolo (cfr. art. 16a cpv. 2 LPT). È possibile che anche in futuro vi si ricorrerà soltanto in misura ridotta. Tale circostanza dipende presumibilmente dal fatto che nell'ambito dell'orticoltura e del giardinaggio produttivo è più difficile ricavare un reddito supplementare senza grandi rischi economici di quanto non accade nell'ambito della tenuta di animali con rami aziendali non dipendenti dal suolo.

Mentre nel caso di ampliamenti relativi all'economia zootechnica (art. 36) si tratta di edifici e impianti destinati alla tenuta di animali – dunque principalmente di stalle –, la forma di ampliamento disciplinata dall'articolo 37 concerne edifici e impianti destinati all'orticoltura e al giardinaggio non dipendenti dal suolo.

Secondo il capoverso 1 lettera a la costruzione di un edificio o impianto per la produzione orticola o il giardinaggio non dipendente dal suolo è considerato ampliamento interno, se l'azienda può presumibilmente esistere a lungo termine soltanto con il reddito supplementare ricavabile. In altri termini, l'azienda deve necessariamente poter contare sull'ampliamento previsto per garantire i suoi mezzi d'esistenza a lungo termine. Non è tuttavia possibile stabilire in modo generale quali aziende orticole e di giardinaggio debbano effettivamente poter contare su un ampliamento interno. In tale

conto le strutture aziendali sono troppo differenti non soltanto per quanto riguarda la relazione orticoltura – giardinaggio, bensì anche all'interno di questi due rami. Inoltre, occorre tenere presente che, rispetto all'agricoltura in genere, sia l'orticoltura sia il giardinaggio sono da sempre più esposti alle varie tendenze di mercato. Di conseguenza in questi due ambiti il nuovo orientamento fondamentale della politica agraria non comporterà presumibilmente adattamenti strutturali molto incisivi come invece sono da attendere nella coltura dei campi e nell'economia zootecnica.

Il capoverso 1 lettera b limita l'estensione di un ampliamento interno previsto. La superficie coltivata in modo indipendente dal suolo non può superare il 35 per cento della superficie coltivabile dell'azienda destinata all'orticoltura e al giardinaggio. In tale contesto si tratta di un limite relativo. In termini assoluti, nel quadro di un ampliamento interno, non devono in alcun caso venir coltivati in modo indipendente dal suolo più di 5000 m². Mediante questo limite superiore fisso, si tiene conto di giustificate obiezioni espresse contro il progetto inviato in consultazione. In effetti il limite relativo permette, nel caso di aziende di grandi dimensioni, ampliamenti non conciliabili con le idee del legislatore.

Misura di riferimento per quanto riguarda il limite relativo è la superficie coltivabile destinata all'orticoltura e al giardinaggio. La superficie coltivabile non è identica alla superficie aziendale o alla superficie agricola utile. Le superficie occupate da edifici agricoli, aree di stoccaggio e altri impianti (p. es. serbatoi per l'acqua piovana) non fanno parte della superficie coltivabile. Occorre inoltre tenere conto che soltanto la superficie coltivabile destinata all'orticoltura e al giardinaggio va inclusa nel calcolo. Non entrano conseguentemente in linea di conto le superfici destinate alla coltura dei campi, all'economia foraggiera, alla viticoltura, ecc. In tal modo s'impedisce anche che il criterio fondato sulla superficie sia condizionato dall'acquisto e dall'affitto di normale terreno agricolo.

Alla superficie coltivata in modo indipendente dal suolo vanno computate anche le superficie occupate da edifici e impianti che hanno un'affinità diretta e funzionale con la coltivazione non dipendente dal suolo (p. es. il deposito di olio da riscaldamento per la serra, o gli edifici di lavorazione che servono alla produzione indipendente dal suolo).

Il capoverso 2 evidenzia cosa s'intenda per orticoltura e giardinaggio non dipendente dal suolo. La coltivazione è considerata non dipendente dal suolo se non sussiste una relazione sufficientemente stretta con il suolo naturale. La relazione sufficientemente stretta con il suolo naturale manca sempre ove tra radici e suolo naturale vi è uno strato di separazione, vale a dire se il suolo viene sostituito quale fattore di produzione. In questo caso vengono utilizzati termini come coltura idroponica, lana di roccia, tecnica dello strato nutritivo, substrato, sistema giapponese, ecc. Prese alla lettera siffatte tecniche di produzione sono indipendenti dal suolo. Il suolo è utilizzato soltanto come superficie d'appoggio degli impianti. Le piante non crescono nel suolo, bensì pendono da un reticolto o sono poste in una soluzione nutritiva. In determinati casi le piante sono sovrapposte su più livelli.

2.3.5 Edifici e impianti che vanno al di là di un ampliamento interno

Articolo 38

Secondo l'articolo 16a capoverso 3 LPT, gli edifici e impianti che vanno al di là di un ampliamento interno dell'azienda possono essere ammessi in quanto conformi alla zona, se sono situati in un territorio che il Cantone ha destinato a tal fine nella zona agricola mediante una procedura di pianificazione.

Dagli articoli 36 e 37 si evince che cosa si debba intendere per ampliamento interno nell'ambito della tenuta di animali rispettivamente nell'ambito dell'orticoltura e del giardinaggio produttivo. Gli edifici e impianti vanno al di là di un ampliamento interno, quando servono alla coltivazione indipendente dal suolo e l'azienda in questione produce prevalentemente o esclusivamente in modo dipendente dal suolo.

Conformemente all'articolo 16a capoverso 3 LPT, la delimitazione delle zone deve avvenire mediante una procedura di pianificazione. È quindi chiamata in causa la sovranità pianificatoria cantonale. Per non intervenire inutilmente in quest'ultima, l'articolo 38 è stato volutamente formulato in termini succinti. Risulta tuttavia imprescindibile che la delimitazione delle zone avvenga in un'ottica globale. I Cantoni sono quindi chiamati a definire in maniera generale le esigenze da rispettare nella delimitazione delle zone, o nel piano direttore cantonale o nella loro legislazione in materia pianificatoria e edilizia.

I Cantoni non sono comunque del tutto liberi nel definire le rispettive esigenze; da un lato devono essere osservate le condizioni generali conformemente all'articolo 16 LPT, in particolare il capoverso 2 in base al quale vanno delimitate, se del caso, ampie superfici contigue. Dall'altro, l'articolo 38 definisce determinanti gli scopi e i principi della pianificazione del territorio contenuti negli articoli 1 e 3 LPT. Sono di particolare rilevanza gli scopi menzionati all'articolo 1 capoverso 2 lettere a e d LPT e i principi volti a rispettare il paesaggio (art. 3 cpv. 2 LPT). Criteri cantonali autonomi possono concretizzare e integrare queste condizioni generali del diritto federale, ma non sostituirle.

Spetta ai Cantoni decidere quale impostazione pianificatoria debba essere data alla delimitazione delle zone che entrano in linea di conto. La normativa del diritto federale lascia loro la libertà di scegliersi il rispettivo metodo. Essi hanno quindi due alternative. D'un canto possono stabilire in quali zone siano di principio ammissibili edifici e impianti destinati alla produzione indipendente dal suolo (pianificazione positiva); oppure, possono al contrario designare le zone in cui, ad esempio per motivi legati alla protezione del paesaggio, simili edifici sono esclusi (pianificazione negativa).

La destinazione vera e propria di una zona alla coltivazione indipendente dal suolo deve essere preceduta da un'accurata ponderazione degli interessi che assicuri che, nell'ambito dei piani d'utilizzazione, simili zone non vengano liberate semplicemente là dove vi è un corrispondente interesse soggettivo del proprietario del fondo. Richiedono un rispetto particolare segnatamente i comprensori sottoposti alla protezione della natura e del paesaggio, e in particolare i comprensori IFP, i comprensori ricreativi, le zone vicine ai siti degni di protezione e agli oggetti protetti, i comprensori delle rive dei laghi e dei fiumi nonché le zone vicine ai limiti dei boschi (cfr. art. 3 cpv. 2 LPT).

2.4 Eccezioni per edifici e impianti fuori delle zone edificabili

2.4.1 Edifici in comprensori con insediamenti sparsi ed edifici tipici del paesaggio

Articolo 39

La disposizione in questione corrisponde essenzialmente all'articolo 24 dell'ordinanza sulla pianificazione del territorio nella versione del 22 maggio 1996 (vOPT). Per quanto riguarda i singoli oggetti protetti (cfr. a tale proposito l'art. 24 cpv. 3 vOPT), alla luce dell'articolo 24d capoverso 2 LPT non vi è più alcuna necessità normativa a livello di ordinanza. La situazione si presenta diversamente con riferimento agli edifici nei comprensori con insediamenti tradizionalmente sparsi e agli edifici tipici del paesaggio.

Per comprensori con insediamenti sparsi secondo il capoverso 1 non si intendono zone qualsiasi con edifici disseminati qua e là, bensì comprensori con insediamenti durevoli tradizionalmente sparsi, in cui tale tipo di insediamento durevole va oggi rafforzato in vista dell'evoluzione territoriale auspicata (cfr. anche l'art. 24 cpv. 1 e cpv. 4 lett. a vOPT).

Diversamente dal campo d'applicazione dell'articolo 24d capoverso 1 LPT, non sono ammissibili abitazioni secondarie nei comprensori con insediamenti sparsi. Nella lettera a si stabilisce quindi espressamente che dopo la modifica gli edifici devono essere abitati tutto l'anno. Questa condizione appare giustificata se si tiene conto dell'obiettivo di rafforzare l'insediamento durevole. D'altro canto, tuttavia, la normativa in questione va oltre ciò che è ammissibile in virtù dell'articolo 24d capoverso 1 LPT, in quanto nel presente caso è possibile che l'utilizzazione abitativa sconfini nella parte agricola.

Per quanto attiene all'ammissibilità di trasformazioni dell'utilizzazione a fini commerciali, nei comprensori con insediamenti sparsi (cpv. 1 lett. b), viene mantenuta la limitazione relativa al volume, già prevista dal diritto finora vigente. Questa scelta è dettata dal principio costituzionale che impone di distinguere le zone edificabili da quelle non edificabili. All'interno del campo d'applicazione della disposizione in questione, tutti gli edifici e i complessi di edifici comprendenti abitazioni delle quali non si ha più bisogno per l'utilizzazione agricola, potranno essere destinati a scopi commerciali. Fuori del campo d'applicazione dell'articolo 39, entrano in linea di conto per una trasformazione dell'utilizzazione a fini commerciali soltanto gli edifici protetti (cfr. art. 24d cpv. 2 LPT) o quelli appartenenti a un'azienda agricola (art. 24b LPT). Tenuto conto di tale apertura, è importante contenere l'utilizzazione commerciale entro determinati limiti. Si impone tuttavia una lieve attenuazione; sarà possibile derogare in via eccezionale alla limitazione della parte commerciale alla metà dell'edificio, o del complesso di edifici. Questo non deve però essere interpretato nel senso che un commercio fiorente possa essere ampliato a piacimento in un secondo momento. Nella fattispecie si tratta piuttosto di attività commerciali che per loro natura necessitano a priori di superfici più ampie rispetto ad altre attività.

Il disciplinamento proposto al capoverso 2 – cfr. a tale proposito anche l'articolo 24 capoverso 2 vOPT – ha un significato autonomo rispetto all'articolo 24d capoverso 2 LPT. Pur ammettendo trasformazioni di utilizzazione unicamente nei casi in cui il paesaggio, per quanto degno di protezione in virtù del rapporto interattivo tra paesaggio

Articolo 39

e edifici, è compromesso (p.es. dal deperimento degli edifici), consente questa norma trasformazioni dell'utilizzazione più ampie rispetto a quelle permesse dall'articolo 24d LPT.

In questi casi l'oggetto protetto non è costituito soltanto dagli edifici tipici del paesaggio, ma anche dal paesaggio come tale, che va posto sotto protezione nel quadro della pianificazione dell'utilizzazione. Le possibilità offerte da questa disposizione in tema di trasformazione dell'utilizzazione sono di fatto attuabili soltanto in comprensori ben determinati, situati in particolare nei Cantoni Ticino, Vallese e Grigioni, i quali si sono infatti già impegnati intensamente a favore dell'attuazione di questa disposizione. La lettera d, che prescrive che il piano direttore cantonale deve contenere i criteri secondo cui va valutato il carattere degno di protezione dei paesaggi e degli edifici, corrisponde al diritto finora vigente (cfr. art. 24 cpv. 4 lett. b vOPT).

Le condizioni in presenza delle quali è ammисibile rilasciare autorizzazioni per la trasformazione dell'utilizzazione nei comprensori con insediamenti sparsi e nei paesaggi protetti divergono da quelle previste dall'articolo 24d capoverso 3 LPT, nella misura in cui qui si prescinde dal requisito dell'idoneità degli edifici (cfr. art. 24d cpv. 3 lett. a LPT). Ne consegue che nel quadro della trasformazione dell'utilizzazione – in particolare con riguardo agli «Ökonomiegebäude» – le possibilità sono un po' più ampie rispetto a quelle offerte dall'articolo 24d LPT; l'art. 24d LPT è peraltro applicabile a tutto il territorio cantonale, a condizione che vi sia un rispettivo diritto d'applicazione cantonale. Visto che queste più ampie possibilità di trasformazione dell'utilizzazione sono date unicamente in comprensori ben definiti, risulta giustificato non retrocedere oltre ciò che era ammisible secondo il diritto finora vigente. E questo a maggior ragione se si considera che grazie all'esigenza legata al piano direttore (cfr. cpv. 2 lett. d) le possibilità della Confederazione di influire sono migliori di quanto non lo siano nel campo d'applicazione dell'articolo 24d LPT; nel contesto del quale essa nel singolo caso concreto ha unicamente la possibilità di impugnare le decisioni cantonali di ultima istanza, inoltrando un ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale.

Per quanto concerne l'esigenza secondo cui per il cambiamento d'utilizzazione in questione deve essere necessaria tutt'al più una leggera estensione dell'urbanizzazione esistente (cpv. 3 lett. d), si può essenzialmente rinviare alle rispettive spiegazioni fornite nel messaggio del Consiglio federale (cfr. FF 1996 III 488). In questa sede va comunque evidenziato, a titolo complementare, che oltre agli aspetti quantitativi – si pensi per esempio agli effetti del prolungamento di una strada di accesso – occorre anche tenere debitamente conto di aspetti qualitativi, come ad esempio il grado di pregiudizio subito dal paesaggio.

2.4.2 Aziende accessorie non agricole

Articolo 40

Mediante l'articolo 24b LPT, il legislatore intende offrire alle aziende la cui attività agricola od orticola non è più sufficiente per assicurare loro un reddito che ne garantisca l'esistenza – e che non potrebbero sussistere senza una fonte di reddito supplementare – un aiuto alla sopravvivenza grazie a un'attività accessoria non agricola o non orticola.

Nel proprio messaggio, il Consiglio federale ha indicato esempi di attività commerciali che entrerebbero in linea di conto quali attività accessorie. Accanto a piccole falegnamerie e piccole officine meccaniche per macchine agricole, sono state menzionate in particolare le vacanze in fattoria (cfr. FF 1996 III 482), attività accessoria che teniamo a sottolineare proprio perché da diverse parti è stata segnalata la necessità di una maggiore chiarezza a questo riguardo; sono tuttavia esclusi affitti durevoli. Un altro settore spesso discusso è costituito dalla detenzione di cavalli. A questo proposito va notato che il noleggio di cavalli propri a terzi e la cosiddetta pensione per cavalli possono senz'altro essere considerati come attività accessorie non agricole ai sensi dell'articolo 24b LPT. Per contro, l'istituzione di un vero e proprio impianto destinato all'equitazione con la relativa infrastruttura non lo sarebbero più (cfr., in proposito, il commento all'articolo 34).

Il capoverso 1 stabilisce che il termine di azienda agricola utilizzato nella legge va inteso esclusivamente ai sensi dell'articolo 7 LDFR. Secondo tale prescrizione, è considerato azienda agricola un insieme di fondi, costruzioni ed impianti agricoli che serve da base alla produzione agricola ed implica almeno metà della forza lavoro di una famiglia contadina (art. 7 cpv. 1 LDFR). Secondo dati accertati, metà della forza lavoro di una famiglia contadina è necessaria se per la coltivazione devono essere impiegate almeno 2'100 ore lavorative all'anno. Le aziende orticole sono considerate aziende agricole se adempiono le condizioni di cui sopra (art. 7 cpv. 2 LDFR). Alle aziende accessorie non agricole non è invece applicabile la riserva del diritto cantonale di cui all'articolo 5 lettera a LDFR. Le aziende più piccole non hanno quindi alcuna possibilità di procedere ad ampliamenti commerciali.

Aziende accessorie non agricole possono essere installate soltanto in quegli edifici e impianti già esistenti che, in ragione di mutazioni strutturali, non sono più necessari per lo scopo agricolo iniziale e che, in altre parole, sono divenuti privi di funzione (cfr. FF 1996 III 480, n. 206).

L'azienda agricola deve dipendere dal reddito supplementare ricavato dall'azienda accessoria non agricola per continuare a esistere. Le entrate ricavate dall'ampliamento aziendale devono essere necessarie e appropriate per assicurare al titolare dell'azienda e alla sua famiglia un reddito che garantisca l'esistenza. Questa garanzia deve essere comprovata mediante un piano aziendale.

Il capoverso 2 illustra che cosa debba intendersi per «affine all'azienda». Mentre nel messaggio del Consiglio federale si insisteva ancora sull'affinità materiale (affine all'agricoltura) quale elemento principale, nel corso dei dibattiti parlamentari è emerso che questo criterio implica considerevoli difficoltà di distinzione. Risulta quindi più opportuno intendere l'affinità all'azienda in termini di vicinanza spaziale. Con questo approccio è garantito che le attività commerciali entrano in considerazione esclusivamente per gli edifici situati al centro dell'azienda, vale a dire presso l'abitazione e la maggior parte degli «Ökonomiegebäude»; osservando tuttavia che possono anche esistere aziende che soddisfano dette condizioni presso diverse ubicazioni. Solo in questo modo sarà assicurato che agricoltura e commercio possano formare un'unità e che l'azienda venga complessivamente percepita come azienda agricola. Occorre evitare che edifici isolati che non hanno alcun legame territoriale con l'azienda agricola prin-

Articolo 40

cipale possano essere adibiti a scopi commerciali. Simili edifici verrebbero per forza di cose percepiti come aziende commerciali autonome; esattamente quello che non si vuole.

L'attività commerciale deve inoltre essere impostata in modo tale che la gestione dell'azienda agricola rimanga garantita. Tale non è per esempio il caso, se le aziende accessorie in questione presuppongono assenze regolari di lunga durata. In questi casi non sarà possibile una gestione seria dell'azienda agricola, che secondo definizione richiede almeno 2'100 ore lavorative all'anno. Anche se nelle stagioni in cui la mole di lavoro nell'azienda agricola è limitata l'azienda accessoria può riservarsi gran parte della manodopera, sull'intero arco dell'anno l'attività agricola deve comunque rivestire un ruolo chiaramente prioritario.

Infine l'azienda accessoria non agricola non deve in sostanza mutare il carattere di azienda agricola. In altre parole, l'azienda accessoria non deve assumere un ruolo talmente preminente da consentire a terzi non prevenuti di concludere che si tratti di una vera e propria azienda commerciale e non di una fattoria.

Il capoverso 3 stabilisce che le aziende accessorie non agricole non godono di alcuno statuto speciale. Esse sottostanno ad esempio alle stesse prescrizioni di polizia commerciale, di diritto ambientale e di polizia sanitaria alle quali sono soggette aziende commerciali analoghe situate nelle zone edificabili. Sono così escluse distorsioni della concorrenza.

Secondo l'articolo 24b capoverso 2 LPT, l'azienda accessoria può essere gestita unicamente dal gestore dell'azienda agricola. Ciò significa intanto che lo stesso gestore dell'azienda o il suo coniuge devono disporre della qualifica specifica necessaria per dirigere l'azienda accessoria. A questo riguardo questi non potranno essere sostituiti duvolmente né da altri membri della famiglia che non partecipano alla direzione dell'azienda, né da terzi. Un'altra conseguenza è che sarà inammissibile, come si evince dal capoverso 4, impiegare persone destinate a lavorare esclusivamente nell'azienda accessoria non agricola. La collaborazione a titolo ausiliario di familiari o di impiegati dell'azienda agricola è invece ammessa. Alla stessa stregua deve essere permesso assumere persone per impieghi temporanei, per esempio negli esercizi di ristorazione gestiti a titolo di azienda accessoria. Questa opzione è esplicitamente prevista nel secondo periodo del capoverso 4.

Il capoverso 5 stabilisce espressamente che l'autorizzazione decade se le condizioni d'autorizzazione non sono più adempiute e che l'autorità competente deve stabilirlo mediante decisione. Le condizioni d'autorizzazione decadono in particolare se l'attività agricola od orticola viene abbandonata, oppure l'azienda accessoria non è più gestita dal gestore stesso. Esse decadono tuttavia anche se l'azienda assume dimensioni tali da far passare completamente in secondo piano l'azienda agricola, o se il carattere di fattoria viene notevolmente mutato. Nei compiti delle autorità di polizia edile rientra anche il controllo delle condizioni d'autorizzazione. Se le condizioni non sono più soddisfatte, viene a crearsi una nuova fattispecie d'autorizzazione. Su domanda del gestore dell'azienda accessoria non agricola, si deciderà quindi nel quadro di una

nuova procedura d'autorizzazione se l'azienda accessoria non agricola possa eventualmente essere autorizzata in virtù di un'altra disposizione. In tale contesto, l'ammissibilità dell'utilizzazione commerciale andrà giudicata alla luce dell'articolo 24 LPT. Verosimilmente la maggior parte delle attività commerciali non potrà essere autorizzata in quanto non passerà lo scoglio della condizione del vincolo territoriale. Se la domanda d'autorizzazione viene respinta, l'azienda accessoria dovrà chiudere.

2.4.3 Campo d'applicazione dell'articolo 24c LPT

Articolo 41

Conformemente all'articolo 24c capoverso 1 LPT, gli edifici e impianti – situati fuori delle zone edificabili – utilizzabili in base al loro scopo, ma non più conformi alla destinazione della zona, sono per principio protetti nella loro situazione di fatto.

La formulazione «non più conforme alla destinazione della zona» va ricondotta alla commissione di redazione del Parlamento. Nella versione precedentemente messa a punto dalle Camere federali si parlava ancora di «divenuta non più conforme alla funzione della zona». E' tuttavia emerso che, al fine dell'applicazione della legge, siffatto tenore del testo, riveduto dal profilo redazionale non rispecchia con sufficiente chiarezza quali edifici e impianti rientrano effettivamente nel campo d'applicazione dell'articolo 24c LPT. Incertezze sono segnatamente emerse in relazione a edifici e impianti eretti a suo tempo legalmente, ma che non sono mai stati conformi alla destinazione della zona poiché al momento della costruzione non esistevano disposizioni relativi alle zone. Ora nel testo dell'ordinanza tale incertezza è stata eliminata e – in sintonia con gli intenti del legislatore – è stato chiarito che la non conformità alla destinazione della zona deve essere conseguente a una modifica di atti legislativi o piani.

Le modifiche della legislazione, che comportano l'applicabilità dell'articolo 24c LPT, possono essere suddivise in tre categorie:

- di regola si tratta dell'entrata in vigore della prima legislazione in materia di protezione delle acque del 1° luglio 1972, ove per la prima volta fu introdotta una separazione rigorosa tra zone edificabili e zone non edificabili;
- in zone che dopo il 1° luglio 1972 si trovavano ancora in zona edificabile, ma che successivamente furono assegnate a una zona non edificabile, la modifica della legislazione è costituita dall'assegnazione alla zona non edificabile;
- nei Cantoni che già prima del 1° luglio 1972 applicavano una separazione rigorosa tra zone edificabili e zone non edificabili, la modifica determinante della legislazione può risiedere nella messa in vigore di disposizioni cantonali rispettivamente nell'assegnazione a una zona non edificabile ai sensi del disciplinamento cantonale.

Di conseguenza, l'articolo 24c LPT è applicabile a edifici e impianti non ancora eretti il 1° luglio 1972, soltanto se dopo la loro costruzione il loro azzonamento è stato mutato da zona edificabile a zona non edificabile.

Tuttavia non tutti gli edifici e impianti esistenti al momento della modifica della legislazione possono usufruire delle possibilità offerte dall'articolo 24c LPT:

- non rientrano nel campo d'applicazione di questo articolo gli edifici e impianti che al momento della modifica della legislazione erano utilizzati a scopi agricoli. Con la modifica della legislazione essi non sono divenuti non conformi alla destinazione del-

Articolo 41

la zona ai sensi della legge e dell'ordinanza, neppure se sono stati formalmente assegnati a una zona agricola soltanto successivamente. I cambiamenti e le aggiunte a edifici e impianti necessari ai fini della produzione agricola vanno giudicati in virtù dell'articolo 16a LPT. Anche la successiva rinuncia all'utilizzazione conforme alla destinazione della zona non comporta l'applicabilità dell'articolo 24c LPT. I possibili cambiamenti di edifici e di impianti, che al momento della modifica determinante della legislazione (di regola 1° luglio 1972) erano utilizzati a fini agricoli e la cui utilizzazione è stata da allora abbandonata, si fondano sugli articoli 24, 24a, 24b e 24d LPT;

- l'articolo 24c capoverso 2 non si applica neppure a edifici e impianti (o i loro cambiamenti) eretti all'epoca in violazione delle disposizioni allora vigenti disposizioni. Ciò vale anche quando non è più possibile imporre il ripristino della situazione legale, in ragione del principio di proporzionalità o per motivi di prescrizione.

Visto che, di regola, un disciplinamento delle zone è stato istituito soltanto con la modifica della legislazione, non sarebbe corretto esigere la conformità alla destinazione della zona di edifici e impianti prima della modifica della legislazione. E' invece determinante stabilire se la costruzione ed eventuali cambiamenti attuati nel frattempo, corrispondevano alle esigenze del diritto materiale in vigore a quel momento.

Rientrano nel campo d'applicazione dell'articolo 24c LPT per principio anche edifici e impianti eretti in virtù del diritto speciale della Confederazione prima della modifica determinante della legislazione (di regola 1.7.1972). Degni di nota sono segnatamente gli edifici e impianti militari. Va comunque sottolineato che risulta sovente arduo riconvertire edifici e impianti a fini civili, conservando nei tratti essenziali la loro identità come prescrive l'articolo 42. Spesso già soltanto il cambiamento di destinazione esula da tale ambito. In caso di affinità tra le utilizzazioni il cambiamento di destinazione può ancora valere come trasformazione parziale, tuttavia così facendo sarà esaurito il potenziale di trasformazione; di conseguenza non potrà certo essere autorizzato un ampliamento oltre al cambiamento di destinazione. In concreto ciò significa: il cambiamento di destinazione di una casamatta (bunker) in discoteca costituisce un cambiamento completo di destinazione e non può dunque essere autorizzato in virtù dell'articolo 24c LPT. Il cambiamento di destinazione di un accantonamento della truppa (costruito prima dell'1.7.1972) in ostello di vacanze può essere considerato un cambiamento parziale se l'intensità dell'utilizzazione resta praticamente identica. L'edificio non potrà tuttavia più essere ampliato, visto che il potenziale di trasformazione è stato esaurito in ragione del cambiamento di destinazione. In tal modo sussiste pure conformità rispetto all'articolo 24 d capoverso 1 LPT per il quale il potenziale di trasformazione viene considerato esaurito con il cambiamento di destinazione.

Anche edifici e impianti che oggi non sono considerati conformi alla destinazione della zona pur essendo d'ubicazione vincolata, rientrano nel campo d'applicazione della norma, nella misura in cui siano stati costruiti prima della modifica della legislazione determinante. Si pensi ad esempio alle capanne del CAS erette prima dell'1.7.1972. In tale contesto occorre tuttavia considerare che le esigenze di spazio non possono essere cumulate. Per esemplificare, si può esaminare il caso di una capanna del CAS di 100 m² costruita nel 1950. Se viene provata la necessità di disporre di un totale di

200 m², non è ammissibile costruire una seconda capanna di 100 m² accanto al vecchio edificio (fondandosi sull'articolo 24 LPT) e in seguito ampliare la vecchia capanna di 30 m², fondandosi sull'art. 24c LPT. Questo procedere porterebbe ad un totale di 230 m², ben maggiore rispetto ai 200 m² necessari. La nuova capanna potrà anzi essere autorizzata con un'estensione di 100 m² soltanto se si rinuncerà al potenziale d'ampliamento della vecchia capanna.

Infine non sarebbe compatibile con il concetto della protezione della situazione di fatto se l'articolo 24c LPT, con il quale si auspica attenuare gli effetti di un notevole inasprimento delle prescrizioni in materia edilizia, permettesse all'improvviso possibilità di sviluppo maggiori delle prescrizioni finora vigenti. Se, ad esempio, si cambia la destinazione di una casa monofamiliare, che già aveva beneficiato dell'indice di sfruttamento massimo ammissibile – e a tal proposito non esisteva più alcun potenziale di sviluppo dentro la zona edificabile – non è possibile far improvvisamente valere, un diritto a un ampliamento dopo l'assegnazione ad una zona non edificabile.

Il mero rinnovamento è ammissibile anche per quanto riguarda gli edifici e impianti che non rientrano nel campo d'applicazione dell'articolo 24c LPT. Anche in questo caso la condizione è tuttavia che essi siano stati costruiti o modificati legalmente. L'ammissibilità dei lavori di manutenzione eseguiti ai fini della conservazione dell'edificio o impianto, è già data a priori dalla garanzia della proprietà sancita nella Costituzione federale (art. 26 Cost.).

2.4.4 Trasformazioni a edifici e impianti divenuti non conformi alla destinazione della zona

Articolo 42

Secondo l'articolo 24c LPT, la garanzia allargata della situazione di fatto per edifici e impianti esistenti è ora disciplinata dal diritto federale.

Sotto l'egida del vecchio diritto, alcuni Cantoni avevano fatto uso in maniera solo parziale delle possibilità offerte dal diritto federale (art. 24 cpv. 2 LPT 1979). D'ora in poi, la portata delle trasformazioni edilizie ammissibili sarà prescritta in modo vincolante dal diritto federale. Di conseguenza, non sarà di principio più possibile una prassi cantonale più restrittiva; una prassi più generosa non era già possibile in precedenza e non lo sarà nemmeno secondo il nuovo diritto.

Il capoverso 1 stabilisce esplicitamente che le trasformazioni (si tratta di tutte le modifiche rilevanti nell'ottica della legislazione edilizia e in materia di pianificazione del territorio) possono essere autorizzate unicamente nella misura in cui l'identità dell'edificio, compresi gli immediati dintorni, rimanga conservata nei tratti essenziali. Questo riguarda l'estensione, l'aspetto e la destinazione dell'edificio che inoltre non deve avere nuove e incisive ripercussioni sul territorio, l'ambiente e l'urbanizzazione. Evidentemente, l'esigenza della conservazione dell'identità, non implica che gli edifici e gli impianti insoddisfacenti dal punto di vista estetico non possano essere migliorati nell'ambito delle trasformazioni edilizie ammissibili. Nella misura in cui un intervento abbia effetti positivi sull'aspetto dell'edificio o impianto in questione, come dichiara espressamente il capoverso 1, ci si potrà scostare in via eccezionale dall'esigenza della conservazione dell'identità. Da quanto precede non è tuttavia possibile dedurre al-

Articolo 42

cun diritto a procedere a ampliamenti che vadano oltre la misura massima ammissibile alla luce del capoverso 3.

Il quesito a sapere se l'identità dell'edificio resti sostanzialmente immutata va apprezzato in ragione di un approccio complessivo. In tale contesto occorre considerare segnatamente gli ampliamenti della superficie utile, le trasformazioni del volume, le modificazioni dell'utilizzazione e le trasformazioni attuate all'interno del volume esistente dell'edificio, le modifiche dell'aspetto esteriore, l'estensione dell'urbanizzazione, ma anche l'accrescimento del comfort e i costi di trasformazione commisurati al valore dell'edificio in quanto tale. Il capoverso 3 stabilisce inoltre, che l'esigenza della conservazione dell'identità non è più soddisfatta quando l'ampliamento supera una determinata misura. Nell'interesse della certezza del diritto viene ora fissato un limite quantitativo, mediante il quale si prescrive a partire da che punto un ampliamento non sia più considerato in nessun caso moderato. La precisazione effettuata in sede di ordinanza non fa tuttavia nascere alcun diritto assoluto a procedere a un ampliamento nella misura massima prevista. Per esempio, nei casi in cui risulterebbe mutata in maniera determinante l'identità dell'edificio, l'ampliamento (massimo) non dovrà essere autorizzato, o perlomeno non nella misura richiesta. Ogni ampliamento, quand'anche rimanga in effetti immutata l'identità dell'edificio, deve inoltre essere compatibile con le importanti esigenze della pianificazione del territorio, che vanno comunque rispettate in virtù della legge (cfr. art. 24c cpv. 2 LPT); in caso contrario l'ampliamento richiesto deve essere negato o limitato.

Oltre all'ampliamento massimo ammissibile, pari al 30% – tenendo conto che gli ampliamenti all'interno del volume esistente dell'edificio vanno computati al 50% – per gli ampliamenti dentro o fuori del volume esistente dell'edificio viene fissato un limite assoluto di 100 m². In tale contesto, il punto di partenza deve essere la superficie utilizzata in modo estraneo alla zona. Grazie a tale termine, in conformità alla giurisprudenza del Tribunale federale (DTF 112 I b 94, consid. 3 p. 94), s'intende chiarire che il confronto delle superfici non può essere limitato alla superficie linda per piano. Determinante è invece l'estensione effettiva dell'ampliamento, anche se quest'ultimo consiste nella costruzioni di garage, locali per l'impianto di riscaldamento, cantine, soffitte o simili. Ciò non significa però che nel caso di superfici già utilizzate in modo non conforme alla destinazione della zona si possa aumentare a piacimento la caratteristica della non conformità della destinazione; la trasformazione di soffitte in normali locali riscaldati, muniti di finestre e quindi abitabili, è considerata un ampliamento cui sono applicabili i limiti previsti nel capoverso 3.

È senz'altro ammissibile attuare ampliamenti scaglionati nel tempo, anche in diverse tappe. La misura massima ammissibile dell'ampliamento può tuttavia essere sfruttata interamente una volta sola; per esempio, la sistemazione di un'abitazione secondaria non potrà più entrare in linea di conto se la superficie abitativa era già stata ampliata in precedenza fino a raggiungere la misura massima ammissibile. Se tale non è il caso, non vi è nulla che viet, fatte salve le altre condizioni, la sistemazione di un'abitazione secondaria. In sintonia con la giurisprudenza del Tribunale federale, viene ora stabilito esplicitamente che nella considerazione di diverse trasformazioni successive occorre partire dalla situazione legale in cui l'edificio o l'impianto si trovavano al mo-

mento della modifica delle disposizioni o dei piani (cpv. 2). Per buona parte degli edifici entrerà in linea di conto il 1° luglio 1972 (cfr. in proposito le note esplicative in merito all'art. 41). Tutte le trasformazioni concernenti la stessa opera vanno quindi valutate come un'unica trasformazione e computate nel massimo ammissibile. Per quanto riguarda gli edifici attribuiti a una zona non edificabile solo dopo il 1° luglio 1972, si partirà dalla data in cui il nuovo regime d'utilizzazione è entrato in vigore.

Il capoverso 4 verde sulla ricostruzione. Affinché l'ammissibilità di una ricostruzione possa essere giudicata, occorre constatare lo stato edilizio di un'opera e appurarne l'utilizzazione legittima prima della distruzione. L'autorizzazione di una costruzione sostitutiva entra in considerazione unicamente se l'edificio o l'impianto in questione erano ancora utilizzabili secondo la destinazione prima della distruzione o della demolizione. Per gli edifici decaduti o abbandonati da lungo tempo una ricostruzione è esclusa a priori; le rovine non possono quindi essere trasformate in nuove costruzioni. La costruzione sostitutiva deve in linea di principio essere eretta nella stessa ubicazione, nelle stesse dimensioni e con la stessa destinazione dell'edificio preesistente. Tuttavia in determinati casi, una costruzione sostitutiva nello stile dell'edificio preesistente risulta indesiderata per motivi estetici; si dovrà allora prevedere un'opera che sappia meglio integrarsi nel contesto del paesaggio o dell'abitato. Se appare obiettivamente giustificato, l'ubicazione della costruzione sostitutiva può scostarsi lievemente da quella della costruzione preesistente; una divergenza considerevole in tal senso non è tuttavia ammissibile (per esempio, un edificio che si trova su un pendio con pericolo di valanghe non può essere semplicemente ricostruito su un altro pendio). Va da sé che anche la ricostruzione di un edificio può essere autorizzata soltanto se compatibile con le importanti esigenze della pianificazione territoriale (art. 24c cpv. 2 LPT).

2.4.5 Edifici e impianti aziendali divenuti non conformi alla destinazione della zona

Articolo 43

Il legislatore ha sottoposto a un disciplinamento speciale la protezione della situazione di fatto per gli edifici e impianti divenuti non conformi alla destinazione della zona. L'articolo 37a LPT e la disposizione qui commentata vanno quindi qualificati come *lex specialis* in riferimento agli articoli 24c LPT e 42 OPT. Con l'articolo 37a LPT, le Camere federali perseguivano l'obiettivo di permettere alle aziende commerciali, ubicate fuori delle zone edificabili, di attuare le ristrutturazioni e le messe a punto strutturali necessarie a mantenere la concorrenzialità.

Data questa situazione, è chiaro che anche gli ampliamenti necessari per raggiungere tale obiettivo devono sottostare a questa normativa speciale.

L'articolo 43 disciplina esclusivamente i cambiamenti di destinazione e gli ampliamenti. I rinnovamenti e le ricostruzioni vanno per contro giudicati, anche in riferimento agli edifici commerciali divenuti non conformi alla destinazione della zona, alla luce dell'articolo 24c LPT e dell'articolo 42 della riveduta ordinanza sulla pianificazione del territorio.

Mentre nel campo d'applicazione dell'articolo 24c LPT possono essere autorizzati unicamente cambiamenti parziali (di destinazione), la portata del cambiamento di destinazione ammissibile nel caso degli edifici e impianti utilizzati a scopi commerciali fuo-

Articolo 43

ri delle zone edificabili non viene ulteriormente quantificata, dal momento che nell'articolo 37a LPT (l'autore dell'ordinanza ha adottato questa terminologia nel preambolo del capoverso 1 e nella lettera c) si parla unicamente di «cambiamenti di destinazione». Secondo le intenzioni del legislatore, vi rientrano chiaramente anche i cambiamenti totali di destinazione. Allo scopo di evitare effetti negativi sul territorio e l'ambiente, simili cambiamenti di destinazione possono tuttavia essere autorizzati soltanto entro i limiti definiti dal capoverso 1. Di conseguenza, le autorizzazioni non possono essere rilasciate semplicemente secondo il motto «commercio rimane commercio»; ciò appare giustificato se si considera che a seconda del genere di commercio in questione, le ripercussioni possono essere molto differenziate.

Con riguardo al campo d'applicazione delle disposizioni sugli edifici e gli impianti commerciali divenuti non conformi alla destinazione della zona, occorre anzitutto evidenziare che sia i cambiamenti di destinazione sia gli ampliamenti possono essere autorizzati esclusivamente per edifici e impianti che a suo tempo erano stati costruiti o modificati in conformità alle disposizioni allora vigenti (cfr. cpv. 1 lett. a). La stessa cosa vale anche per i casi in cui si tratta del cambiamento di destinazione di un edificio che a suo tempo era stato costruito legalmente, ma che successivamente è stato modificato illegalmente. Ciò che vale nel campo d'applicazione dell'articolo 24c LPT (cfr., in proposito, art. 24c cpv. 2 LPT) deve indiscutibilmente avere validità anche per quanto attiene agli edifici commerciali, divenuti non conformi alla destinazione della zona.

Il campo d'applicazione della disposizione qui commentata copre da un lato tutti gli edifici commerciali costruiti prima dell'entrata in vigore della legge sulla pianificazione del territorio, ovvero prima del 1° gennaio 1980: si tratta di quegli edifici e impianti che si trovavano fuori della zona edificabile già al momento della loro realizzazione e che sono stati approvati come ubicazione vincolata in conformità alle disposizioni allora in vigore – in primo luogo quelle del decreto federale del 17 marzo 1972 su alcuni provvedimenti urgenti nell'ambito della pianificazione del territorio e quelle della (vecchia) legge federale contro l'inquinamento delle acque, entrata in vigore il 1° luglio 1972 – oppure approvati perché il richiedente ha saputo fornire la prova di un interesse oggettivamente giustificato all'edificio e non vi si opponeva alcun interesse pubblico. Potrebbe però anche trattarsi di edifici costruiti in un'epoca in cui non era ancora applicabile il regime della separazione delle zone edificabili da quelle non edificabili, introdotto dalla legislazione in materia di protezione delle acque. D'altro lato, l'articolo 43 verte sugli edifici divenuti non conformi alla destinazione della zona – indipendentemente dal momento della loro costruzione o modifica – in seguito alla prima istituzione di un ordinamento d'utilizzazione conforme alla LPT, di regola nel quadro del ridimensionamento di zone edificabili troppo estese.

I cambiamenti di destinazione e gli ampliamenti possono essere autorizzati unicamente se le condizioni d'autorizzazione elencate al capoverso 1 sono soddisfatte in modo cumulativo (cfr. lett. a-d). Ci siamo già soffermati sulla condizione della costruzione o modifica legale (lett. a). Con il cambiamento di destinazione o l'ampliamento non devono inoltre essere creati nuovi conflitti legati all'utilizzazione; di conseguenza possono essere autorizzati solo i cambiamenti di destinazione o ampliamenti che non hanno nuove ripercussioni sostanziali sul territorio e sull'ambiente. La lettera c stabilisce

che il previsto cambiamento di destinazione non deve corrispondere soltanto alle esigenze del diritto in materia di pianificazione del territorio, bensì anche a quelle di altri atti legislativi federali. Per quanto concerne l'urbanizzazione valgono le stesse osservazioni formulate a proposito delle eccezioni previste dal diritto cantonale (cfr. art. 24d cpv. 3 lett. c LPT e il commento all'art. 39). In linea di principio, l'urbanizzazione esistente al momento della presentazione della domanda deve quindi essere sufficiente per la nuova utilizzazione. Se fosse necessario estendere considerevolmente l'urbanizzazione esistente, per poter realizzare la nuova utilizzazione, l'autorizzazione andrebbe chiaramente negata. L'obbligo di ribaltare i costi sarà inoltre valido anche per quanto riguarda la trasformazione dell'utilizzazione di edifici commerciali divenuti non conformi alla destinazione della zona. Infine, alla nuova utilizzazione non devono nemmeno opporsi importanti esigenze della pianificazione del territorio. L'autore dell'ordinanza adotta in questo caso la terminologia corrente nel contesto della protezione della situazione di fatto (cfr., in proposito, art. 24c cpv. 2 LPT), a proposito della quale vi è già una copiosa giurisprudenza del Tribunale federale, legata all'articolo 24 capoverso 2 della LPT nella versione del 22 giugno 1979 (cfr. ad esempio DTF 118 I^b 499 e 115 I^b 482).

Già nell'ambito dei dibattiti parlamentari era stato sottolineato che il cambiamento totale di destinazione degli edifici e impianti utilizzati a scopi commerciali non deve in nessun caso essere abbinato a un ampliamento considerevole. Il capoverso 2 prescrive pertanto che l'ampliamento massimo ammissibile – analogamente al campo d'applicazione dell'articolo 42 – non debba superare il 30% della superficie utilizzata in modo estraneo alla zona. Gli ampliamenti all'interno del volume esistente dell'edificio sono computati soltanto per la metà, alla stregua di quanto avviene per il campo d'applicazione dell'articolo 42 capoverso 3 lettera a. Anche in questo caso la possibilità di ampliamento complessiva può essere sfruttata in diverse tappe. Diversamente dal campo d'applicazione dell'articolo 42, a proposito degli edifici e impianti utilizzati a scopi commerciali si rinuncia a fissare una superficie massima assoluta (100 m^2). Per quanto riguarda le aziende commerciali più grandi e quelle soggette a un fortissimo mutamento strutturale – si pensi ad esempio alle aziende che lavorano prodotti grezzi, come i caseifici o gli impianti per l'essiccazione dell'erba – questa superficie sarebbe verosimilmente troppo piccola. Nel presente caso la superficie di 100 m^2 va quindi presa come valore indicativo.

Il capoverso 3 prevede che all'interno del campo d'applicazione dell'articolo 43, nel caso di un ampliamento pianificato fuori del volume esistente dell'edificio, sia possibile – se del caso – superare i 100 m^2 precedentemente menzionati. Tale circostanza è tuttavia ammissibile soltanto se l'esistenza dell'azienda in questione può essere garantita unicamente grazie alla concessione del relativo ampliamento della superficie utilizzata in modo estraneo alla zona.

2.5 Menzione nel registro fondiario

Articolo 44

La disposizione si orienta all'articolo 25a dell'ordinanza sulla pianificazione del territorio, nella versione del 22 maggio 1996 (vOPT).

Il capoverso 1 elenca i dati di fatto che l'autorità competente deve obbligatoriamente far menzionare nel registro fondiario. Secondo il diritto finora vigente, ossia a partire dal 1° luglio 1996, la menzione andava fatta in relazione a condizioni risolutive alle quali soggiacciono le autorizzazioni (art. 25a cpv. 1 lett. a vOPT) e a proposito degli obblighi di ripristinare lo stato legale (art. 25a cpv. 1 lett. b vOPT). D'ora in avanti, ma già in virtù della legge (cfr. art. 24b cpv. 3 LPT), l'esistenza dell'azienda accessoria non agricola dovrà essere menzionata nel registro fondiario (cpv. 1 lett. a).

Il capoverso 2 corrisponde – in forma leggermente modificata a livello redazionale – al diritto vigente (cfr. art. 25a cpv. 2 vOPT). Conformemente a tale disposizione i Cantoni possono far menzionare altre restrizioni del diritto di proprietà. È particolarmente utile per esempio che dal registro fondiario risulti in quali casi siano inammissibili futuri ampliamenti. Nella decisione mediante la quale viene autorizzata l'istituzione di un'azienda accessoria non agricola (art. 24b LPT) o un cambiamento di destinazione ai sensi dell'articolo 24d LPT andrebbe quindi dichiarato esplicitamente che gli edifici destinati a una nuova utilizzazione non possono essere ampliati. Infine sarebbe opportuno evidenziare al registro fondiario, mediante un'apposita annotazione – per esempio in occasione di una procedura d'autorizzazione in virtù della LPT –, a quali edifici e impianti sono precluse le possibilità offerte dall'articolo 24c capoverso 2 LPT (cfr. in proposito le note esplicative in merito al campo d'applicazione dell'articolo 24c LPT [art. 41]). Sul foglio del mastro del registro fondiario la menzione avviene soltanto mediante un termine di riferimento (art. 80 cpv. 1 del Regolamento del 22 febbraio 1910 per il registro fondiario [RRF; RS 211.432.1]); i particolari risultano dalla relativa autorizzazione che va acclusa ai documenti giustificativi (art. 28 seg. RRF).

Al capoverso 3 viene ora stabilito che la menzione va cancellata d'ufficio se il fondo in questione viene assegnato a una zona edificabile, ed è quindi evidente che la limitazione della proprietà non sussiste più.

2.6 Osservazione del territorio

Articolo 45

Le conoscenze su genere, estensione e ripercussioni a livello territoriale delle trasformazioni edilizie fuori delle zone edificabili sono importanti alfine di riconoscere tempestivamente sviluppi indesiderati. L'Ufficio federale dello sviluppo territoriale desidera coadiuvare i Cantoni per quanto riguarda un'esecuzione conforme alla legge e seguire, mediante un'osservazione del territorio, lo sviluppo edilizio fuori delle zone edificabili e le ripercussioni a livello territoriale.

Un'osservazione costante del territorio nell'ambito dello sviluppo edilizio fuori delle zone edificabili è necessaria affinché si possa controllare – come richiesto dai Cantoni – se le nuove disposizioni siano soddisfacenti oppure se debbano eventualmente essere modificate. Un esame globale dell'efficacia delle nuove disposizioni della legge e dell'ordinanza presuppone che si conosca la prassi adottata dai Cantoni. L'onere le-

gato all'informazione destinata alla Confederazione dovrebbe risultare contenuto per i Cantoni in quanto è comunque l'autorità cantonale a dover decidere se un progetto edilizio sia conforme alla destinazione della zona o se a tale riguardo si possa rilasciare un'autorizzazione a titolo eccezionale (cfr. l'art. 25 cpv. 2 LPT).

2.7 Modifica del diritto vigente

Articolo 51

Secondo l'articolo 2 capoverso 2 lettera d LDFR i fondi con utilizzazione mista al di fuori delle zone edificabili sottostanno alla LDFR finché non sono suddivisi in una parte agricola e in una parte non agricola. A determinate condizioni – in quanto eccezione al divieto di divisione materiale e di frazionamento – un tale fondo può essere suddiviso in una parte sottostante alla LDFR e in una parte non soggiacente alla LDFR. Nella prassi ciò riguarda segnatamente i casi seguenti:

- un'abitazione agricola che non sia più necessaria dopo un raggruppamento o uno scioglimento di un'azienda agricola deve servire come abitazione non agricola e va separata dalla superficie agricola;
- un «Ökonomiegebäude» non più necessario è utilizzato come ripostiglio (ad es. per barche) e va separato dal resto della superficie agricola;
- un edificio costruito per scopi non agricoli (ad es. un albergo di campagna o una villa) con terreno adiacente non agricolo (parcheggio, giardino/parco) dev'essere separato dalla superficie agricola utilizzabile cui appartiene (l'insieme rappresenta un'unica parcella).

In tutti questi casi l'autorità competente ad accordare l'autorizzazione secondo la LDFR non può decidere da sola. Per esaminare se l'utilizzazione esistente rispettivamente l'utilizzazione prevista con la divisione parcellare corrisponda al diritto in materia di pianificazione territoriale, l'autorità d'autorizzazione deve trasmettere gli atti al Servizio competente in materia di pianificazione del territorio. Quest'ultimo emana una decisione d'accertamento o rilascia un'autorizzazione per la trasformazione dell'utilizzazione, impugnabile con ricorso distinto. L'autorità secondo la LDFR può pronunciarsi in principio soltanto dopo che la decisione dell'autorità preposta alla pianificazione territoriale sia cresciuta in giudicato. La nuova disposizione dell'articolo 4b ODFR sancisce quello che il Tribunale federale ha stabilito nella DTF 125 III 175 riguardo alla necessità di un coordinamento delle procedure. Nel singolo caso detto coordinamento è assai complesso, ragione per la quale le spiegazioni si limiteranno allo stretto necessario senza esaminare il dettaglio di ogni fattispecie.

Per edifici e impianti, che non sono mai stati utilizzati a scopi agricoli o che, già prima di essere stati inclusi in una zona non edificabile, sono stati oggetto di un cambiamento di destinazione a fini non agricoli nonché per edifici e impianti che hanno subito un cambiamento di destinazione in virtù di una pertinente decisione, devono essere adempite le condizioni seguenti:

- l'edificio in questione non deve essere diroccato, inutilizzabile o da demolire e la sua «durata di vita» non deve ancora essere terminata;

Articolo 51

- l'edificio deve essere stato costruito o modificato legalmente e – nel caso in cui abbia subito un cambiamento di destinazione – vi deve essere l'autorizzazione di cambiamento di destinazione rispettivamente l'approvazione della competente autorità cantonale;
- dal momento dell'inserimento in una zona non edificabile, rispettivamente dal momento in cui è stato autorizzato il cambiamento di destinazione, non devono più essere state attuate modifiche assoggettate ad autorizzazione (mutamenti di utilizzazione, aggregazioni, estensioni o trasformazioni) – senza autorizzazione o approvazione della competente autorità cantonale.

Ovviamente anche nel caso di edifici e impianti *agricoli* di fatto trasformati nella loro utilizzazione o che devono essere trasformati dopo l'inserimento in una zona non edificabile, occorre che le condizioni precedentemente menzionate siano soddisfatte; con la differenza tuttavia che il Servizio competente in materia di pianificazione del territorio sollecita il richiedente a presentare una relativa domanda d'autorizzazione secondo la LPT (cambiamenti di destinazione fuori delle zone edificabili soggiacciono secondo il diritto federale dal 1972 all'obbligo d'autorizzazione). Nel contesto di tale procedura va esaminato segnatamente se gli edifici e impianti allestiti a scopi agricoli non debbano effettivamente più essere utilizzati a tale scopo in maniera definitiva. Si chiede un esame oggettivo, indipendente dalla situazione momentanea e che si ricollega al fabbisogno di una normale azienda a conduzione familiare. Se il cambiamento di destinazione non può essere autorizzato, l'edificio deve restare subordinato alla LDFR.

In caso di edifici o trasformazioni illegali, il richiedente ottiene un termine per presentare una domanda d'autorizzazione a posteriori. Se l'autorizzazione è negata secondo la LPT, va disposto il ripristino della situazione conforme al diritto.

L'articolo 49 OPT corrisponde all'articolo 4a ODFR. La competente autorità preposta ad accordare l'autorizzazione edilizia trasmette gli atti all'autorità giusta la LDFR, se nell'ambito di una procedura relativa al rilascio di un'autorizzazione per un progetto fuori della zona edificabile non può escludere che per la realizzazione di detto progetto sia necessaria l'autorizzazione di un'eccezione ai divieti di divisione materiale e di frazionamento secondo LDFR o l'emanazione di una decisione d'accertamento secondo cui il fondo in questione non soggiace al campo d'applicazione della LDFR.