



18.077

Messaggio concernente la seconda fase della revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio

del 31 ottobre 2018

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di legge sulla pianificazione del territorio.

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

- | | | | |
|------|---|---------|---|
| 2008 | M | 07.3280 | Per una politica degli agglomerati della Confederazione (N 5.10.07, Commissione dell'economia e dei tributi CN; S 22.9.08) |
| 2010 | P | 10.3483 | Cambiamento di destinazione degli edifici agricoli (N 1.10.10, Hassler) |
| 2011 | M | 10.3086 | La legge sulla pianificazione del territorio al servizio di un'agricoltura produttiva (N 18.6.10, Zemp; S 1.6.11) |
| 2011 | P | 11.3081 | Migliori condizioni quadro pianificatorie per il settore dell'agriturismo (S 1.6.11, Imoberdorf) |
| 2016 | M | 15.4087 | Adeguamento dei requisiti di diritto pianificatorio per alberghi situati al di fuori delle zone edificabili (S 9.3.16, Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia CS; N 12.9.16) |
| 2016 | P | 16.3008 | Procedura di autorizzazione edilizia per le antenne di telefonia mobile (N 16.6.16, Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni CN) |
| 2017 | M | 16.3622 | Tenuta di bestiame minuto a scopo di hobby nel diritto sulla pianificazione del territorio (S 19.9.16, Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia CS, N 2.3.17) |

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

31 ottobre 2018

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Alain Berset

Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

La seconda fase della revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio ha soprattutto lo scopo di adattare, alla luce di una visione globale, le disposizioni sulle costruzioni fuori delle zone edificabili in modo tale da promuovere e garantire al meglio un'utilizzazione del terreno appropriata e parsimoniosa. In questo ambito ai Cantoni viene concesso un margine di manovra più ampio rispetto al passato, senza con ciò ledere il principio fondamentale della separazione fra comprensorio edificabile e comprensorio non edificabile.

Situazione iniziale

In un Paese composito e, in parte, così densamente popolato come la Svizzera, sarà inevitabile dover fare i conti anche in futuro con conflitti crescenti e sempre più complessi a livello di utilizzazioni del territorio, che renderanno più gravoso il compito della pianificazione territoriale. Non si arresta inoltre la perdita di superfici coltivate, fenomeno dovuto non soltanto alla crescita delle superfici insediative e di quelle impiegate per le infrastrutture di trasporto, ma anche alle superfici perse a seguito dell'edificazione di edifici e impianti agricoli. Inoltre, il numero di edifici costruiti in zone non edificabili in Svizzera si aggira intorno alle 590 000 unità. Benché di queste costruzioni solo circa 190 000 vengano utilizzate a scopo abitativo mentre la maggior parte è utilizzata per scopi agricoli, sulla scia del cambiamento strutturale in atto nel settore agricolo non è possibile escludere che l'utilizzazione agricola sarà progressivamente abbandonata. Stabilire cosa fare con le costruzioni interessate assume dunque un'importanza fondamentale per il territorio, l'ambiente e il paesaggio. Alla luce di tali premesse, una verifica delle attuali disposizioni concernenti le costruzioni fuori delle zone edificabili appare quanto mai opportuna. D'altro canto, soprattutto i Cantoni non mancano di sottolineare l'esigenza di prevedere margini di manovra più ampi, in quanto una regolamentazione uniforme dell'edificazione al di fuori delle zone edificabili non consentirebbe di tenere conto in maniera adeguata delle esigenze specifiche che si pongono a livello cantonale e regionale.

Un'ulteriore sfida che incombe sulla pianificazione del territorio è quella di estendere l'ambito di analisi e di intervento, attualmente limitato in larga misura ai confini cantonali, in modo da poter prendere meglio in considerazione le interdipendenze transfrontaliere nei cosiddetti spazi funzionali. A ciò si aggiunge, infine, la crescente necessità di occuparsi del sottosuolo, una porzione di territorio che, oltre ad aver acquisito un ruolo importante per la produzione di energia, si trova anche, sempre più spesso, a dover accogliere infrastrutture.

Contenuto del progetto

La strategia pianificatoria e compensatoria (art. 8c in combinato disposto con l'art. 18, rispettivamente art. 8d in combinato disposto con l'art. 24g) è stata sviluppata per offrire ai Cantoni un margine di manovra più ampio nella gestione delle costruzioni fuori delle zone edificabili, così da poter tenere conto in maniera più

efficace di eventuali esigenze specifiche a livello cantonale o regionale. Lo scopo di questa strategia è far sì che eventuali problemi territoriali possano essere risolti nel luogo in cui si presentano ricorrendo a provvedimenti ad hoc, senza cioè dover creare nuove eccezioni valide su tutto il territorio nazionale. Affinché ciò non leda il principio fondamentale della separazione fra comprensorio edificabile e comprensorio non edificabile, le utilizzazioni autorizzate devono essere tuttavia vincolate ad apposite misure di compensazione e di miglioramento finalizzate a migliorare la situazione generale del comprensorio interessato. Lo strumento fondamentale per concretizzare la strategia pianificatoria e compensatoria e per definire i parametri della compensazione è il piano direttore cantonale, che deve essere approvato dalla Confederazione. Nell'autorizzazione edilizia con la quale si dà il via libera a un'utilizzazione più estesa, si dovrà garantire che la necessaria compensazione venga poi anche effettivamente eseguita.

L'altra novità relativa alle costruzioni fuori delle zone edificabili è la seguente: le autorizzazioni edilizie per nuovi edifici e impianti edificati in tali zone saranno vincolate in linea di principio a un obbligo di demolizione e non saranno più concesse «ad aeternum», bensì per un determinato scopo. Qualora questo scopo venga meno e non sia possibile destinare a una nuova utilizzazione conforme alla zona o vincolata all'ubicazione gli edifici e impianti interessati, questi dovranno essere demoliti (art. 23d). L'obiettivo di questa disposizione è stabilizzare il numero di edifici realizzati fuori delle zone edificabili e contribuire così alla protezione delle superfici coltivate.

L'articolo 24^{bis} capoverso 1 contiene invece una novità fondamentale in merito alle eccezioni previste per l'edificazione al di fuori delle zone edificabili (art. 24a–24g): in futuro tali eccezioni non saranno più applicate a tutto campo a livello nazionale. Anche in questo ambito, infatti, i Cantoni disporranno di appositi margini di manovra e avranno la possibilità di decidere se e, in caso affermativo, quali fattispecie siano applicabili, in quale misura e in quale comprensorio. Il diritto federale continuerà a disciplinare solo il perimetro d'applicazione delle singole fattispecie.

Le disposizioni concernenti le costruzioni fuori delle zone edificabili sono state riorganizzate dal punto di vista della sistematica e riunite in un unico capitolo, allo scopo di migliorarne la chiarezza e la comprensibilità e, di conseguenza, di agevolarne l'attuazione.

Le precisazioni riguardanti l'obbligo di pianificazione di cui all'articolo 2 LPT consentono inoltre di soddisfare gli obiettivi riguardanti la promozione della pianificazione negli spazi funzionali e il rafforzamento della ponderazione degli interessi nella pianificazione del territorio. Con il nuovo principio pianificatorio relativo al sottosuolo (art. 3 cpv. 5) questo compito di pianificazione viene ora affrontato esplicitamente nella legge.

Indice

Compendio	6269
1 Situazione iniziale	6272
1.1 Necessità d'intervento e obiettivi	6272
1.2 Possibilità d'intervento, alternative prese in esame e soluzione scelta	6274
1.3 Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie del Consiglio federale	6277
1.3.1 Rapporto con il programma di legislatura	6277
1.3.2 Rapporto con le strategie del Consiglio federale	6277
1.4 Interventi parlamentari	6278
2 Lavori preliminari e procedura di consultazione	6279
3 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo	6281
4 Punti essenziali del progetto	6283
4.1 La normativa proposta	6283
4.1.1 Costruzioni fuori delle zone edificabili	6283
4.1.2 Pianificazione del territorio in spazi funzionali	6286
4.1.3 Pianificazione del sottosuolo	6286
4.1.4 Ponderazione degli interessi nella pianificazione del territorio	6286
4.2 Aspetti relativi all'attuazione	6286
5 Commento ai singoli articoli	6287
5.1 Legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT)	6287
5.2 Legge federale sul diritto fondiario rurale (LDFR)	6317
6 Ripercussioni	6318
6.1 Premessa	6318
6.2 Ripercussioni per la Confederazione	6318
6.3 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	6319
6.4 Ripercussioni per l'economia	6320
6.5 Ripercussioni per la società	6320
6.6 Ripercussioni per l'ambiente	6321
7 Aspetti giuridici	6321
7.1 Costituzionalità	6321
7.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	6323
7.3 Subordinazione al freno alle spese	6323
Legge federale sulla pianificazione del territorio (Legge sulla pianificazione del territorio, LPT) (Disegno)	6325

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità d'intervento e obiettivi

La seconda fase della revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio rientra in un processo di riforma generale della legislazione pertinente ed è finalizzata a rafforzare e modernizzare gli strumenti della pianificazione del territorio in modo tale da garantire al meglio un'utilizzazione del terreno appropriata e parsimoniosa. Tale processo va condotto per tempo e in un'ottica globale. Limitandosi a modifiche ad hoc per rispondere di volta in volta a esigenze specifiche, si finisce infatti per conferire alla legge un carattere di aleatorietà che rischia di comprometterne la coerenza.

Gli obiettivi prioritari della prima fase della revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio (LPT), ovvero della modifica del 15 giugno 2012 (in vigore dal 1° maggio 2014), erano lo sviluppo centripeto degli insediamenti e la riduzione delle zone edificabili sovradimensionate. Le conseguenti modifiche dei piani direttori cantonali sono già state in gran parte apportate, mentre per completare l'attuazione a livello di piani d'utilizzazione sarà necessario ancora un periodo di tempo relativamente lungo. La prima revisione parziale era un controprogetto indiretto all'iniziativa popolare federale «Spazio per l'uomo e la natura (Iniziativa per il paesaggio)»¹. Nel relativo messaggio il nostro Collegio aveva richiamato l'attenzione sul fatto che, oltre all'ambito dello sviluppo degli insediamenti, si imponeva un intervento legislativo anche in relazione ad altre tematiche, tra cui in particolare l'edificazione al di fuori delle zone edificabili, ma che questi aspetti sarebbero stati affrontati in una fase di revisione successiva².

Se ci si concentra su alcune tendenze fondamentali nello sviluppo del territorio che potrebbero compromettere o addirittura mettere a repentaglio un'utilizzazione appropriata e parsimoniosa del suolo in Svizzera, le sfide che ne risultano sono le seguenti:

- la perdita di superfici coltivate non mostra segni di rallentamento. Oltre alla crescita delle superfici insediative e di quelle per le infrastrutture di trasporto, questo fenomeno è dovuto anche alle superfici perse a seguito dell'edificazione di edifici e impianti agricoli nonché, nelle regioni di montagna, all'avanzare della superficie forestale nelle aree in cui non viene più praticata l'agricoltura;
- in tutta la Svizzera, circa 590 000 edifici sono situati al di fuori delle zone edificabili. Di questi, circa 190 000 contengono abitazioni (primarie e secondarie). Benché gran parte delle costruzioni fuori delle zone edificabili sia dunque utilizzata a scopo agricolo, in molti casi il cambiamento strutturale

¹ Cfr. FF **2007** 4565

² Cfr. FF **2010** 931, in particolare 943 seg.

- in atto nel settore dell'agricoltura porterà a un abbandono dell'utilizzazione agricola. Di qui la necessità di stabilire cosa fare con tali costruzioni;
- il 5,5 per cento della popolazione residente vive al di fuori delle zone edificabili e il 4,5 per cento degli occupati vi lavora. Queste percentuali, tuttavia, variano nettamente a seconda della regione ed è impossibile sapere come si evolveranno in futuro;
 - il comprensorio non edificabile è esposto a crescenti pressioni anche a causa della delimitazione più rigorosa del comprensorio insediativo. Sempre più spesso, infatti, si assiste a tentativi di trasferire nel comprensorio non edificabile le utilizzazioni che non trovano facilmente un'ubicazione idonea all'interno del comprensorio edificabile, alimentando così le tendenze alla dispersione degli insediamenti;
 - in un Paese composito e, in parte, così densamente popolato come la Svizzera, sarà inevitabile continuare a fare i conti con conflitti crescenti e sempre più complessi a livello di utilizzazioni del territorio, che renderanno difficoltosa la ponderazione degli interessi in sede di pianificazione.

La necessità di intervenire a livello legislativo si impone anche a causa di determinate carenze e lacune della regolamentazione in vigore. Essendo state sottoposte a tutta una serie di revisioni parziali, a volte piuttosto specifiche, le disposizioni concernenti le costruzioni fuori delle zone edificabili sono divenute nel tempo complesse e poco trasparenti, il che ne pregiudica un'attuazione unitaria, semplice e coerente. Nel contempo, soprattutto i Cantoni non mancano di sottolineare come una regolamentazione uniforme dell'edificazione al di fuori delle zone edificabili non consentirebbe di tenere conto in maniera adeguata di precise esigenze a livello cantonale e regionale. Un'ulteriore sfida per la pianificazione del territorio è poi quella di estendere l'ambito di analisi e di intervento, attualmente limitato in larga misura ai confini cantonali, al fine di poter prendere meglio in considerazione le interdipendenze transfrontaliere nei cosiddetti spazi funzionali. A ciò si aggiunge, infine, la crescente necessità di occuparsi del sottosuolo, una porzione di territorio che, oltre ad aver acquisito un ruolo importante per la produzione di energia, si trova anche, sempre più spesso, a dover accogliere infrastrutture.

Per quanto concerne le competenze, la base giuridica su cui poggiano sia la legge federale del 22 giugno 1979³ sulla pianificazione del territorio (LPT) sia il progetto concernente la seconda fase di revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio è l'articolo 75 capoverso 1 Cost.⁴, che conferisce alla Confederazione il compito di stabilire i principi della pianificazione territoriale. Una competenza di questo genere, ossia di emanare norme di principio, si configura come un *sistema flessibile e dinamico* che include tre diverse componenti reciprocamente connesse: 1) la descrizione (statica) dell'obiettivo a livello costituzionale (un'appropriata e parsimoniosa utilizzazione del suolo e un ordinato insediamento del territorio); 2) il bisogno normativo che ne consegue, dinamico in quanto soggetto a possibili variazioni nel corso del tempo; e 3) la competenza normativa del legislatore federale che, sulla scorta dei due precedenti elementi, segue l'evoluzione dinamica del bisogno

³ RS 700

⁴ RS 101

normativo in funzione dell'obiettivo costituzionale da raggiungere⁵. Nell'ambito settoriale della pianificazione del territorio, il legislatore federale ha di conseguenza la facoltà e il dovere di regolamentare tutto quello che, a suo giudizio, sia opportuno e necessario al fine di raggiungere l'obiettivo costituzionale. Ciò vale non soltanto in relazione all'oggetto da regolamentare, ma anche in termini di densità normativa e di strumenti impiegati. Non disponendo tuttavia di una competenza legislativa generale, il legislatore non è autorizzato a legiferare su aspetti supplementari né su altri aspetti (ovvero ad es. su punti che ritenga puramente auspicabili). Ne consegue che la Confederazione è tenuta a sviluppare la propria legislazione in materia di pianificazione del territorio se, come sopra descritto, si rilevano tendenze che possono pregiudicare o compromettere l'obiettivo costituzionale di un'utilizzazione opportuna e parsimoniosa del suolo e di un insediamento ordinato del territorio. Nel far ciò, è inoltre tenuta a giustificare le ragioni per cui, in termini di densità normativa prevista e di strumenti scelti, ritiene necessaria una nuova regolamentazione per raggiungere gli obiettivi di cui all'articolo 75 capoverso 1 Cost. (cfr. in merito, in particolare, il n. 4).

1.2 Possibilità d'intervento, alternative prese in esame e soluzione scelta

Gli sforzi profusi in direzione di una revisione totale della legge sulla pianificazione del territorio sono sfociati già nel biennio 2008/2009 nell'elaborazione di un avamprogetto di revisione totale, posto poi in consultazione nel 2009. Prendendo atto dei riscontri generali nettamente negativi, il 21 ottobre 2009 il nostro Collegio ha deciso di astenersi da una revisione totale, optando invece per una revisione della LPT in due fasi distinte. Per quanto riguarda la prima fase, l'intenzione era, come già menzionato, di impostare la revisione come controprogetto indiretto all'Iniziativa per il paesaggio, limitandosi pertanto ad affrontare le tematiche legate al comprensorio insediativo e al dimensionamento delle zone edificabili. La corrispondente modifica di legge è entrata in vigore il 1° maggio 2014.

Il 1° giugno 2012, il nostro Consiglio ha incaricato il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) di stilare un avamprogetto per la seconda fase della revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio, provvedendo anche a definirne i parametri sostanziali. A seguito di vari lavori preliminari, già nel giugno 2012 l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) ha potuto discutere un primo avamprogetto con un comitato direttivo in cui erano rappresentati: i Cantoni (mediante delegati della Conferenza svizzera dei direttori cantonali delle pubbliche costruzioni, della pianificazione e della protezione dell'ambiente [DCPA], della Conferenza dei direttori cantonali dell'agricoltura [CDCA] e della Conferenza svizzera dei pianificatori cantonali [COPC]), i Comuni e le città (Associazione dei Comuni svizzeri [ACS] e Unione

⁵ Si veda in proposito, anche nel prosieguo: Alain Griffel, *Die Grundsatzgesetzgebungskompetenz gemäss Art. 75 Abs. 1 BV: Tragweite und Grenzen, Rechtsgutachten zuhanden des Bundesamts für Raumentwicklung*, Zurigo 2017, pag. 4 seg. e pagg. 30–38 (www.are.admin.ch > Media e pubblicazioni > Pubblicazioni > Diritto pianificatorio, in tedesco).

delle città svizzere [UCS]) e, infine, l'Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM), l'Unione Svizzera dei Contadini (USC), il Gruppo svizzero per le regioni di montagna (SAB), la Fondazione svizzera per la tutela del paesaggio (FP), Pro Natura, l'Associazione Svizzera Proprietari Fondiari (APF) e il Consiglio per l'assetto del territorio (COTER), oltre a svariati uffici federali. In seguito, tuttavia, i lavori relativi all'avamprogetto hanno dovuto essere interrotti data la priorità assunta nel frattempo dai lavori di elaborazione delle ordinanze d'esecuzione relative all'articolo costituzionale sulle abitazioni secondarie (art. 75b Cost.), come pure delle disposizioni d'esecuzione relative alla revisione parziale della legge del 15 giugno 2012 sulla pianificazione del territorio.

I lavori per la seconda fase della revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio sono stati ripresi nell'autunno del 2013. Dopo essere state convocate, nell'aprile 2014, per essere aggiornate sul relativo stato di avanzamento, nell'estate del 2014 le cerchie interessate rappresentate nel comitato direttivo hanno avuto l'opportunità di esprimersi sull'avamprogetto nel contesto di una consultazione preliminare. Da quest'ultima è emersa la necessità di intervenire su una serie di tematiche centrali del progetto, tra cui ad esempio il miglioramento della protezione delle superfici coltivate, la garanzia di disporre delle superfici necessarie per le infrastrutture negli ambiti trasporti ed energia e la promozione della pianificazione transfrontaliera. Soprattutto i Cantoni, tuttavia, hanno fatto notare che non disponevano delle risorse necessarie per potersi occupare nel dettaglio dell'avamprogetto, in quanto fortemente impegnati nell'attuazione della prima fase della revisione parziale della LPT.

Dopo essere stato rielaborato sulla base dei riscontri ottenuti, l'avamprogetto è stato posto in consultazione dal DATEC su nostro mandato da dicembre 2014 a maggio 2015. I pareri pervenuti sono stati per lo più critici o negativi⁶: fatta eccezione per Basilea Città, tutti i Cantoni lo hanno respinto, e così anche i partiti PLR e UDC e le cinque associazioni mantello Economiesuisse, Gruppo svizzero per le regioni di montagna, Unione Svizzera dei Contadini, Unione svizzera delle arti e mestieri e Associazione dei Comuni svizzeri. In particolare, si criticava la mancanza di una giustificazione oggettiva delle modifiche proposte e il fatto che l'avamprogetto si soffermasse su una quantità spropositata di questioni specifiche, senza però presentare una strategia globale. Secondo alcuni, l'avamprogetto era troppo dettagliato, non in linea con la natura di legge quadro della LPT e non attribuiva sufficiente importanza alle esigenze dell'economia.

Prendendo atto dei risultati emersi dalla consultazione, il 4 dicembre 2015 il nostro Collegio ha deciso di concentrare la revisione della legge su pochi aspetti chiave che necessitavano palesemente di una revisione. Gli ambiti identificati come tali erano: l'edificazione al di fuori delle zone edificabili, la pianificazione del territorio negli spazi funzionali, la pianificazione del territorio nel sottosuolo e la ponderazione degli interessi nella pianificazione del territorio. Per quel che riguarda le disposizioni concernenti le costruzioni fuori delle zone edificabili, è stata fissata come

⁶ Si veda il rapporto sui risultati della procedura di consultazione concernente la seconda fase della revisione della legge sulla pianificazione del territorio (LPT) condotta da dicembre 2014 a maggio 2015, www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse.

priorità l'ottimizzazione e la semplificazione della normativa attuale, senza tuttavia andare ad intaccare il margine di manovra delle autorità preposte all'attuazione della legge, così da tener conto il più possibile delle varie specificità regionali. Al contempo andava garantito il rigoroso rispetto del principio costituzionale della separazione fra comprensorio edificabile e comprensorio non edificabile. Riguardo alla promozione della pianificazione del territorio negli spazi funzionali e nel sottosuolo, il nostro Consiglio ha ritenuto opportuno verificare la necessità di definire appositi principi a livello di legge. Per quanto concerne invece la protezione delle superfici per l'avvicendamento delle colture, sulla base dei risultati della procedura di consultazione il nostro Consiglio ha concluso che non erano prioritarie modifiche a livello di legge quanto piuttosto a livello della pianificazione e ha pertanto escluso questo aspetto dai successivi lavori legislativi. Il DATEC ha quindi incaricato un gruppo di esperti di elaborare una serie di raccomandazioni su come rafforzare il piano settoriale delle superfici per l'avvicendamento delle colture (SAC) e garantire una maggiore flessibilità in sede di attuazione. È sul rapporto del gruppo di esperti, pubblicato il 30 gennaio 2018, che si sono basati nel frattempo i successivi lavori di rielaborazione intrapresi all'interno dell'Amministrazione federale. Presumibilmente il nostro Collegio potrà adottare il piano settoriale rivisto alla fine del 2019. L'avvio della consultazione è previsto per la fine del 2018. Qualora, in sede di rielaborazione del piano settoriale SAC, dovesse emergere la necessità di apportare anche adeguamenti legislativi, provvederemo a sottoporli a tempo debito alle vostre Camere mediante un progetto separato.

Il 4 dicembre 2015 il nostro Consiglio ha incaricato il DATEC di approfondire i sopraccitati aspetti chiave della revisione della legge, coinvolgendo in prima battuta gli uffici interessati dell'Amministrazione federale, i Cantoni, le città e i Comuni, per poi procedere per fasi graduali alla consultazione di altre cerchie (associazioni professionali, associazioni dell'economia e organizzazioni senza scopo di lucro) secondo una procedura concordata con i Cantoni.

Non è stato dato seguito invece ai temi che, in sede di consultazione, sono stati raccolti con posizioni molto controverse, ovvero nello specifico: disposizioni finalizzate a precisare e integrare gli scopi e i principi della pianificazione del territorio (fatta eccezione per il principio pianificatorio relativo al sottosuolo); nuovi requisiti minimi per i contenuti del piano direttore; disposizioni concernenti la proposta di mantenere liberi a lungo termine gli spazi necessari per la costruzione di infrastrutture di interesse nazionale. Dopo che, nell'ambito della modifica del 16 dicembre 2016⁷ della legge federale del 16 dicembre 2005⁸ sugli stranieri, nell'articolo 29a LPT è stata creata la base legale per promuovere progetti tesi a migliorare in modo duraturo la qualità di vita e la coesione sociale nelle zone abitative, si è rinunciato a creare una base per ulteriori contributi nella LPT.

⁷ RU 2017 6521

⁸ RS 142.20

1.3 Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie del Consiglio federale

1.3.1 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto è annunciato nel messaggio del 27 gennaio 2016⁹ sul programma di legislatura 2015–2019 e nel decreto federale del 14 giugno 2016¹⁰ sul programma di legislatura 2015–2019.

1.3.2 Rapporto con le strategie del Consiglio federale

Strategia per uno sviluppo sostenibile e Agenda 2030

Il progetto è conforme alla nostra Strategia per uno sviluppo sostenibile 2016–2019 e contribuisce in particolare al raggiungimento degli obiettivi del campo di azione 2 (Sviluppo degli insediamenti, mobilità e infrastruttura), nello specifico gli obiettivi 2.1, 2.2 e 2.5, che puntano rispettivamente a rafforzare le regioni (spazi funzionali), ad arrestare l'estensione degli insediamenti, a proteggere le superfici coltivate e gli spazi naturali da un'ulteriore edificazione e a salvaguardare il più possibile l'eredità della cultura della costruzione svizzera. Il progetto di legge sostiene poi anche il raggiungimento dell'obiettivo 4.4 «Sviluppare e strutturare il paesaggio preservandone il carattere originario», oltre a contribuire in maniera diretta e indiretta al conseguimento dell'obiettivo di sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Goal*, SDG) 15 dell'Agenda 2030, ovvero «Proteggere, ripristinare e promuovere l'uso sostenibile degli ecosistemi terrestri».

Progetto territoriale Svizzera

Il progetto è in linea con gli obiettivi sovraordinati del Progetto territoriale Svizzera. La nuova disposizione prevista per promuovere la pianificazione negli spazi funzionali (art. 2 cpv. 1^{bis}) risponde a uno dei punti nodali del Progetto territoriale Svizzera, ossia l'esigenza che Confederazione, Cantoni, città e Comuni collaborino oltre i confini territoriali, settoriali e istituzionali allo scopo di strutturare il territorio nazionale in modo sostenibile. In più, le disposizioni concernenti le costruzioni fuori delle zone edificabili (art. 23a segg.) e la ponderazione degli interessi (art. 2 cpv. 2^{bis}) apportano un contributo sostanziale alla valorizzazione degli insediamenti e dei paesaggi, proprio come si prefigge la strategia 2 del Progetto territoriale. Il principio pianificatorio relativo al sottosuolo (art. 3 cpv. 5) si rivela invece utile per coordinare fra loro gli ambiti trasporti, energia e pianificazione del territorio, in linea con la strategia 3 del Progetto territoriale.

⁹ FF 2016 909, in particolare 978 e 1026

¹⁰ FF 2016 4605, in particolare 4609

1.4 Interventi parlamentari

Vi proponiamo di togliere dal ruolo gli interventi parlamentari, tuttora pendenti, riportati qui di seguito.

Con la mozione 07.3280 Per una politica degli agglomerati della Confederazione, la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale ha incaricato il nostro Collegio di sancire nella LPT gli elementi fondamentali della politica degli agglomerati. Riteniamo che la mozione sia adempiuta poiché la pianificazione negli spazi funzionali, tra i quali vanno annoverati anche gli agglomerati, figura ora espressamente nell'articolo 2 capoverso 1^{bis} come aspetto parziale particolare dell'obbligo generale di pianificazione. Si rinuncia invece a creare nella LPT una base per i contributi di progetto, in quanto una siffatta base è già stata creata nell'articolo 29a LPT in occasione della modifica della legge federale del 16 dicembre 2016 sugli stranieri.

Con la mozione 10.3086 La legge sulla pianificazione del territorio al servizio di un'agricoltura produttiva, depositata dal consigliere nazionale Zemp, il nostro Collegio è stato invitato ad adeguare la legge sulla pianificazione del territorio in modo che si basasse anche sull'articolo 104 Cost. (concernente l'agricoltura). Dal momento tuttavia che i punti d'incontro tra l'agricoltura e la pianificazione del territorio sono ora trattati in maniera più specifica nell'articolo costituzionale 104a sulla sicurezza alimentare, in vigore dal 2017, sarà quest'ultimo articolo a figurare nell'ingresso della LPT.

Con il postulato 10.3483 Cambiamento di destinazione degli edifici agricoli, depositato dal Consigliere nazionale Hassler, il nostro Collegio è stato incaricato di verificare le possibilità di cambiamento di destinazione degli edifici agricoli non più utilizzati situati al di fuori delle zone edificabili. Inoltre, con il postulato 11.3081 Migliori condizioni quadro pianificatorie per il settore dell'agriturismo, depositato dal Consigliere agli Stati Imoberdorf, è stato invitato a presentare proposte per un corrispondente adeguamento legislativo a favore del settore dell'agriturismo. Aprendo la strada a tutta una serie di possibilità di edificazione e utilizzazione – mirate e adeguate alle esigenze del caso – non ammesse ai sensi del diritto vigente, la strategia pianificatoria e compensatoria (art. 8c in combinato disposto con l'art. 18a rispettivamente art. 8d in combinato disposto con l'art. 24g) consente di soddisfare ampiamente non solo le richieste avanzate nei due precedenti postulati, ma anche quelle della mozione 15.4087 Adeguamento dei requisiti di diritto pianificatorio per alberghi situati al di fuori delle zone edificabili, con la quale la Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio degli Stati invocava una modifica specifica della LPT a favore delle strutture alberghiere.

Con il postulato 16.3008 Procedura di autorizzazione edilizia per le antenne di telefonia mobile, depositato dalla Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio nazionale, il nostro Collegio è stato invitato a verificare misure volte a semplificare le procedure di rilascio delle autorizzazioni edilizie per le antenne di telefonia mobile. Un importante passo in avanti nell'ottica di un migliore approvvigionamento delle reti di trasporto è stato compiuto con il nuovo articolo 18 capo-

verso 1^{bis} della legge federale del 20 dicembre 1957¹¹ sulle ferrovie (Lferr): creando la base per far sì che in futuro l'installazione di impianti radiomobili possa essere autorizzata nell'ambito della procedura di approvazione dei piani ai sensi della Lferr, questo articolo risponde a uno degli obiettivi prioritari del postulato. Sono stati vagliati ulteriori allentamenti nell'ambito dei lavori per il presente progetto, ma non sono risultati conciliabili con l'orientamento della revisione, oltre a essere stati valutati di secondaria importanza sotto il profilo materiale.

Infine, si è tenuto conto della mozione 16.3622 Tenuta di bestiame minuto a scopo di hobby, depositata dalla Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio degli Stati, dando al nostro Collegio la facoltà di prevedere che piccoli edifici annessi utilizzati per la tenuta di bestiame minuto a scopo di hobby distrutti per cause di forza maggiore possano essere ricostruiti (art. 24e cpv. 6, terzo periodo).

2 Lavori preliminari e procedura di consultazione

Nel corso dei lavori di approfondimento affidati al DATEC il 4 dicembre 2015, sono stati sviluppati nuovi elementi – soprattutto nell'ambito delle costruzioni fuori delle zone edificabili – non riconducibili tuttavia direttamente alle richieste o ai suggerimenti ricevuti nella procedura di consultazione sulla seconda fase della revisione parziale della LPT (condotta da dicembre 2014 a maggio 2015). In considerazione del carattere di novità e dell'importanza rivestita soprattutto dalla strategia pianificatoria e compensatoria per le costruzioni fuori delle zone edificabili, il 21 giugno 2017 il nostro Collegio ha deciso di svolgere in merito, fino al 31 agosto 2017, una procedura di consultazione complementare.

Come avvenuto nella prima consultazione, anche nell'estate 2017 i pareri espressi sono stati essenzialmente critici o di netto rifiuto¹². Benché molti Cantoni abbiano rilevato alcuni miglioramenti rispetto al progetto posto in consultazione da dicembre 2014 a maggio 2015, la maggior parte lo ha respinto oppure non lo ha ritenuto del tutto conforme alle aspettative. Un riscontro più positivo è arrivato dai Cantoni di Zurigo, Berna, Basilea Città e Argovia, i quali hanno espresso apprezzamento per l'orientamento del progetto, per quanto abbiano evidenziato la necessità di rielaborare ancora in misura sostanziale le disposizioni, e in primis quelle concernenti la strategia pianificatoria e compensatoria. Un invito a rielaborare e approfondire tale strategia è arrivato anche dalla DCPA, che ha giudicato il progetto ancora non sufficientemente maturo per il processo politico. I partiti e le associazioni mantello hanno formulato in prevalenza pareri critici e negativi: il progetto è stato respinto da PLR, UDC, Unione Svizzera dei Contadini, Unione svizzera delle arti e mestieri, SAB e APF, mentre per PPD e Associazione dei Comuni svizzeri il progetto avrebbe avuto scarse prospettive di successo sul piano politico. PS, Verdi e pvl, invece, si

¹¹ RS 742.101

¹² Si veda il rapporto sui risultati della procedura di consultazione sulle novità introdotte nella seconda fase della revisione della legge sulla pianificazione del territorio (LPT) condotta da giugno ad agosto 2017, www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse.

sono dichiarati contrari al progetto a causa dell'impostazione data alla strategia pianificatoria e compensatoria. Tale strategia è stata il motivo principale addotto per il rifiuto del progetto anche nel caso dell'Unione delle città svizzere, di Pro Natura ed FP. Benché abbia espresso un parere più positivo, anche l'ASPAN (oggi EspaceSuisse) non ha mancato di rilevare la necessità di rielaborare la strategia pianificatoria e compensatoria. Anche il Tribunale federale ha preso posizione sul progetto, richiamando l'attenzione sul fatto che, nella forma prevista per la strategia pianificatoria e compensatoria, le autorizzazioni edilizie concesse per le utilizzazioni vincolate a una compensazione poggiano soltanto in parte sul diritto federale, il che significa che il Tribunale federale potrebbe verificare una regolamentazione cantonale per accertarne la conformità al diritto federale soltanto in via pregiudiziale. Nell'esaminare l'applicazione del diritto cantonale, il Tribunale sarebbe inoltre tenuto a limitarsi a un mero controllo di un'eventuale arbitrarietà. Un altro aspetto da chiarire sarebbe infine l'eventuale ammissibilità dei ricorsi delle associazioni ai sensi dell'articolo 12 della legge federale del 1° luglio 1966¹³ sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN) contro provvedimenti basati di fatto sul diritto cantonale.

All'inizio del 2018, mentre era in corso l'ulteriore elaborazione del progetto, l'ARE ha istituito un gruppo di lavoro composto da rappresentanti dei Cantoni Zurigo, Berna, Appenzello Interno, San Gallo e Vallese, nonché del segretario generale della DCPA, conferendogli l'incarico di approfondire e concretizzare la strategia pianificatoria e compensatoria. Nell'ambito di tali lavori è stata attribuita particolare importanza alla cosiddetta verifica della fattibilità: partendo da una rappresentazione schematica sommaria dei futuri sviluppi della strategia pianificatoria e compensatoria, i Cantoni hanno «simulato» degli esempi concreti per verificare se la strategia scelta fosse attuabile e in che modo sarebbe necessario ottimizzarla. Le disposizioni della legge sono state poi rielaborate e precisate sulla base dei risultati ottenuti. L'esito dei lavori è stato quindi discusso con il comitato e la segretaria generale della DCPA, con il segretario generale della CDCA, con l'Unione Svizzera dei Contadini, l'Unione svizzera delle arti e mestieri, Economiesuisse, con l'Associazione dei Comuni svizzeri e l'Unione delle città svizzere, l'APF, il Centre Patronal, le associazioni ambientaliste Pro Natura ed FP, con l'ASPAN, l'FSU e alcuni rappresentanti del Tribunale federale, nonché con l'ex giudice federale Heinz Aemisegger. Benché gli interlocutori abbiano confermato che il progetto presenta un grado di maturità elevato, la sua necessità è stata ancora messa in dubbio, soprattutto dalle associazioni dell'economia, mentre le associazioni ambientaliste hanno manifestato un certo scetticismo nei confronti della flessibilità che la strategia pianificatoria e compensatoria dovrebbe garantire nella gestione delle costruzioni fuori delle zone edificabili.

¹³ RS 451

3 **Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo**

Nei settori oggetto della revisione in discussione (costruzioni fuori delle zone edificabili, pianificazione del territorio negli spazi funzionali e pianificazione del territorio nel sottosuolo), la densità, le competenze e i sistemi normativi differiscono sostanzialmente tra i vari Paesi, il che rende difficile un confronto completo ed esaustivo. Cionondimeno è possibile rilevare alcuni aspetti tipici, sui quali ci si soffermerà nel prosieguo. Sono state prese in esame le normative vigenti in Germania (D), Francia (F), Italia (I), Austria (A) e Paesi Bassi (NL).

Per quanto concerne le *costruzioni fuori delle zone edificabili*, in tutti i Paesi viene stabilito a livello comunale un «piano d'edificabilità» con la delimitazione delle differenti tipologie di zone e sono previste regolamentazioni speciali per l'edificazione nelle «zone agricole» («Landwirtschaftsgebieten») / «zone non edificate» («Aussenbereich») (D) o «campi aperti» («Freiland») (A). Queste regolamentazioni, che disciplinano sia le nuove costruzioni ammesse sia la gestione degli edifici non agricoli esistenti all'interno della zona agricola, vengono emanate a livello nazionale (D/F), di Stato federato (A), di Regione (I) o di Comune (NL). Il grado di dettaglio delle regolamentazioni è estremamente diversificato. In Germania, la legge sulle costruzioni (*Baugesetz*) e il regolamento urbanistico (*Baunutzungsverordnung*) contengono una serie di prescrizioni quadro molto dettagliate sull'emanazione dei piani d'edificabilità e si applicano a tutto il Paese. I Comuni hanno l'obbligo di attuare le prescrizioni quadro nei rispettivi piani d'edificabilità. Nei Paesi Bassi, invece, non esiste una regolamentazione unitaria a livello nazionale: spetta ai Comuni stabilire le disposizioni applicabili in materia. Un aspetto condiviso da tutti i Paesi esaminati è che *nelle zone agricole è ammesso costruire in linea di principio solo per scopi agricoli*. Le corrispondenti prescrizioni in materia di costruzione vengono fissate a livello nazionale in Francia (*Code de l'urbanisme* [codice di urbanistica]), a livello di Land/Stato federato in Germania e in Austria (rispettivamente *Bauordnungsrecht* [diritto urbanistico] e *Raumordnungsgesetze/Raumplanungsgesetze* [leggi sull'assetto territoriale/sulla pianificazione del territorio]), a livello di Regione, Provincia o Comune in Italia e principalmente a livello di Comune nei Paesi Bassi (*Bestimmingsplan* [piano regolatore]). Per quanto concerne l'ammissibilità di edifici e impianti in queste «zone agricole», altrettanto variegato è il quadro che si delinea in riferimento alla densità normativa. In Germania, oltre a destinazioni quali l'orticoltura, il giardinaggio e l'utilizzazione energetica della biomassa, la normativa include anche progetti destinati all'approvvigionamento pubblico di corrente, acqua ecc. oppure allo sfruttamento dell'energia solare, a condizione che non venga arrecato pregiudizio all'interesse pubblico e che sia garantita l'urbanizzazione. In Francia, nel catalogo delle nuove costruzioni ammesse nella zona agricola sono annoverati esplicitamente anche i posti di sosta per i nomadi. In alcune regioni dell'Italia, la zona agricola sta assumendo sempre più il carattere di una zona multifunzionale: benché le possibilità di edificazione siano decisamente limitate, determinati progetti di costruzione sono ammessi anche in assenza di scopi prettamente agricoli (p. es. agriturismi, officine per la riparazione di macchine agricole e impianti per la piscicoltura indoor). Nei Paesi Bassi non esistono disposizioni di legge circa l'ammissibilità di nuovi edifici e impianti, e sono i Comuni a disciplinare la materia. In

Austria, analogamente a quanto avviene in Italia, l'attività agricola è intesa con un'accezione relativamente ampia, il che fa sì che siano ammessi anche edifici e impianti per la caccia e la pesca, nonché per l'immagazzinamento di attrezzature. Sono poi autorizzati, ad esempio nel Tirolo, anche edifici e impianti che non hanno alcun legame con l'agricoltura, quali parchi giochi, piattaforme panoramiche e cappelle, ossia impianti destinati per lo più a un'utilizzazione del «campo aperto» a scopi ricreativi.

Come regola generale, nei Paesi confinanti con la Svizzera *i cambiamenti di destinazione degli edifici agricoli sono ammessi* a condizione che ciò non arrechi pregiudizio all'utilizzazione agricola (e ad altri interessi pubblici).

In riferimento alla gestione degli *edifici non agricoli esistenti all'interno della zona agricola*, esistono differenze quanto al livello di severità delle regolamentazioni, ma in generale ampliamenti e cambiamenti di destinazione sono consentiti in misura moderata. Apposite norme in materia esistono in Germania e Francia a livello nazionale, in Austria a livello di Stato federato e in Italia a livello regionale, mentre nei Paesi Bassi non si trovano informazioni in merito.

In Italia e Germania sono sanzionate le violazioni delle autorizzazioni di cambiamento di destinazione o di costruzione.

Il *concetto di spazio funzionale* (o un concetto analogo) non sembra esistere né negli Stati limitrofi né nei Paesi Bassi. In Germania si trova la nozione di «zona di influenza reciproca» (*Verflechtungsbereich*), con la quale si fa riferimento all'obbligo posto ai Comuni limitrofi di coordinare i rispettivi piani regolatori (*Bauleitplan*). In casi isolati esistono anche dei programmi di pianificazione congiunta del territorio a livello regionale, ma la regolamentazione non è unitaria. Si osserva una situazione simile nei Paesi Bassi, dove i Comuni / le Regioni possono consultare rispettivamente i Comuni e le Regioni confinanti in sede di allestimento dei piani. In Austria esiste una piattaforma di coordinamento a livello nazionale, la cosiddetta Conferenza per la pianificazione territoriale (*Österreichische Raumordnungskonferenz [ÖROK]*), il cui compito è conciliare gli interessi in materia di pianificazione del territorio ai vari livelli (Stato federale, Stati federati, Città e Comuni). A livello dei singoli Stati federati è presente il cosiddetto coordinamento intercomunale; quest'ultimo tuttavia è riferito agli ambiti economico, culturale, sociale o ambientale.

In materia di *pianificazione del territorio nel sottosuolo*, i due Paesi maggiormente all'avanguardia risultano essere l'Italia e i Paesi Bassi. In Italia, dal 1999 i capoluoghi e i Comuni con oltre 30 000 abitanti, come pure i Comuni di importante valore turistico, hanno l'obbligo di allestire un piano generale di uso del sottosuolo. Nei Paesi Bassi, invece, il sottosuolo è suddiviso in diverse zone e costituisce parte integrante della normativa sull'assetto territoriale. Secondo il diritto privato, la proprietà sul sottosuolo spetta al proprietario della corrispondente superficie. Nei Paesi Bassi e in Germania, ai sensi del diritto civile sono previsti obblighi di tolleranza nel caso in cui l'utilizzazione del sottosuolo (da parte dell'ente pubblico) non leda gli interessi del proprietario del fondo interessato. In Germania compete ai singoli Land legiferare in materia. Sulla base del «Code de l'urbanisme», in Francia l'utilizzazione del sottosuolo viene disciplinata soltanto se quest'ultimo funge da zona d'estrazione o serve ad altri scopi specifici, in genere di natura pubblica. In questi

casi, il piano delle zone sovrastanti dipende dall'utilizzazione del sottosuolo. In Austria esistono regolamentazioni concernenti l'utilizzazione della parte più superficiale del sottosuolo («weniger tief gelegenen Untergrunds»), le quali sono in parte sancite nelle leggi relative alla polizia edilizia e nelle leggi sull'edilizia (p. es. in riferimento alle autorimesse sotterranee).

4 Puntii essenziali del progetto

4.1 La normativa proposta

4.1.1 Costruzioni fuori delle zone edificabili

L'edificazione esterna alle zone edificabili costituisce l'ambito prioritario del progetto ed è interessata in particolare dalle novità riportate qui di seguito.

- La *strategia pianificatoria e compensatoria* secondo l'articolo 8c in combinato disposto con l'articolo 18a rispettivamente l'articolo 8d in combinato disposto con l'art. 24g è stata sviluppata per offrire ai Cantoni un margine di manovra più ampio nella gestione delle costruzioni fuori delle zone edificabili, così da poter tenere conto in maniera più efficace di eventuali esigenze specifiche a livello cantonale o regionale. L'obiettivo è far sì che gli eventuali problemi di valenza territoriale possano essere risolti nel luogo in cui si verificano adottando provvedimenti ad hoc. Per evitare, tuttavia, di indebolire il principio fondamentale della separazione fra comprensorio edificabile e comprensorio non edificabile e garantire che i progetti autorizzati servano un interesse pubblico, la strategia contiene due elementi tra loro inscindibili e interconnessi: se, da un lato, consente di derogare alle disposizioni concernenti le costruzioni fuori delle zone edificabili in casi giustificati dal punto di vista della pianificazione del territorio, dall'altro le utilizzazioni autorizzate ricorrendo a tale strumento sono obbligatoriamente vincolate all'adozione di misure di compensazione e di miglioramento finalizzate a migliorare la situazione generale del comprensorio interessato. Lo strumento fondamentale per concretizzare tale strategia e per definire i parametri di compensazione è il piano direttore cantonale, a sua volta subordinato all'approvazione da parte della Confederazione. La strategia pianificatoria e compensatoria può essere implementata seguendo due diverse procedure, che si differenziano sia per gli strumenti impiegati sia per gli obiettivi perseguiti. La prima opzione è quella di seguire un approccio territoriale come disciplinato nell'articolo 18a (e 8c): partendo da una strategia territoriale globale, ai sensi di quanto disposto nel piano direttore, e basandosi su una pianificazione dettagliata dell'utilizzazione, si punta a migliorare la situazione generale di un comprensorio chiaramente delimitato. La seconda opzione consiste invece in un approccio basato sullo specifico oggetto, come disciplinato nell'articolo 24g (e 8d): in sede di procedura di autorizzazione edilizia sarà possibile derogare in modo contenuto alle disposizioni di cui agli articoli 24c, 24d e 24f in caso di edifici e impianti esistenti per ragioni legate alle peculiarità territoriali di un Cantone – questo basandosi direttamente sulle prescrizioni contenute nel piano direttore e senza la necessità di creare

nel piano d'utilizzazione un'apposita base per il rilascio dell'autorizzazione. Anche nell'ambito di questa procedura il fine deve essere quello di ottenere, tramite compensazione, un miglioramento della situazione generale. Nell'autorizzazione edilizia va garantito che chi intende costruire non solo si avvalga dell'utilizzazione richiesta, ma che provveda anche a realizzare la corrispondente misura di compensazione.

- In linea di principio, le autorizzazioni edilizie per nuovi edifici e impianti da realizzare al di fuori delle zone edificabili saranno vincolate a un *obbligo di demolizione*, il che significa che non saranno più concesse «ad aeternum», bensì per un determinato scopo. Qualora questo scopo venga meno e non sia possibile destinare a una nuova utilizzazione conforme alla zona o vincolata all'ubicazione gli edifici e impianti interessati, questi dovranno essere demoliti (art. 23d). L'obiettivo di questa disposizione è stabilizzare il numero di edifici realizzati fuori delle zone edificabili, così da apportare un contributo alla protezione delle superfici coltivate e alla salvaguardia del paesaggio. Un'importante eccezione all'obbligo di demolizione trova applicazione nel caso in cui il volume e la superficie utilizzati per il nuovo edificio o impianto siano già stati compensati mediante la demolizione di un edificio o impianto esistente (art. 23e cpv. 1 lett. b). L'introduzione dell'obbligo di demolizione consente di rinunciare all'onere finora necessario e non di rado gravoso di dimostrare che l'esistenza dell'azienda è prevedibile a lungo termine. In questo modo è possibile venire incontro al bisogno di soluzioni edilizie più flessibili manifestato da un settore, come quello agricolo, alle prese con un cambiamento strutturale, e questo senza compromettere l'obiettivo di assicurare un'utilizzazione appropriata e parsimoniosa del suolo.
- Con l'articolo 16a vengono precisati i requisiti per la delimitazione delle *zone agricole speciali* e, con l'articolo 18 capoversi 1 e 1^{bis}, quelli per la delimitazione delle *zone speciali*, quali ad esempio le zone adibite a turismo, sport e attività ricreative oppure ancora all'estrazione di materiali o alle discariche. L'obiettivo perseguito con questi articoli consiste nel preservare particolari utilizzazioni agricole o vincolate all'ubicazione e nel frenare la dispersione degli insediamenti. Per entrambi questi tipi di zona sono inoltre richieste basi specifiche a livello di piano direttore.
- In futuro i lavori di trasformazione riguardanti le *aziende accessorie non agricole* in edifici esistenti potranno essere autorizzati soltanto in presenza di uno stretto legame materiale con l'agricoltura. Questa novità si applica ad esempio al settore dell'agriturismo (art. 24b cpv. 1^{bis}), ma non alle falegnamerie, alle autorimesse o aziende simili: queste ultime, infatti, non soltanto contraddicono il principio della separazione fra comprensorio edificabile e comprensorio non edificabile, ma esercitano anche una notevole concorrenza nei confronti delle aziende situate nelle zone edificabili.
- L'articolo 24^{bis} capoverso 1 apre la strada a un cambiamento radicale di prospettiva in materia di *eccezioni* (art. 24a–24g): in futuro queste ultime non troveranno più applicazione su tutto il territorio svizzero. Anche in questo ambito, infatti, i Cantoni disporranno di appositi margini di manovra con la possibilità di decidere se e, in caso affermativo, quali fattispecie siano appli-

cabili o meno nei loro confronti, in quale misura e in quale comprensorio. Rimarranno pertanto sanciti a livello di diritto federale solo i limiti esterni delle singole eccezioni.

- Le disposizioni concernenti le costruzioni fuori delle zone edificabili sono state sottoposte a una *riorganizzazione sistematica* allo scopo di migliorarne la chiarezza e la comprensibilità e di agevolarne così l'esecuzione. Le disposizioni sono ora riunite in un capitolo a sé stante: la prima sezione (art. 23a–23g) contiene le disposizioni applicabili in via generale alle costruzioni fuori delle zone edificabili, la seconda (art. 23h–23i) le disposizioni applicabili agli edifici e impianti conformi alla zona agricola e la terza (art. 24–24g) quelle relative alle autorizzazioni eccezionali fuori delle zone edificabili. Anche nel caso delle autorizzazioni eccezionali, le norme con validità generale vengono riunite in un unico articolo (art. 24^{bis} cpv. 2 e 3), questo per evitare di dover ripetere più volte la stessa cosa, come avviene nell'attuale versione della legge.
- Con l'articolo 25^{bis} vengono rafforzate le *competenze e responsabilità dei Cantoni* nell'ambito delle costruzioni fuori delle zone edificabili. Questo articolo completa il vigente articolo 25 capoverso 2 LPT, che richiede competenze minime per i Cantoni in sede di autorizzazione di edifici e impianti fuori delle zone edificabili, esplicitando che dette competenze spettano ai Cantoni anche in relazione al ripristino della situazione conforme al diritto. Tale competenza, ora sancita per legge, deve tradursi anche in una maggiore competenza in materia di vigilanza. Questa precisazione è necessaria in particolare perché, in sede di adempimento di questo complesso compito di polizia edilizia nell'ambito delle costruzioni fuori delle zone edificabili, le autorità comunali non di rado si trovano ad agire ai limiti della propria competenza esecutiva e necessitano pertanto di assistenza.
- Anche le *disposizioni relative alle fattispecie penali* di cui all'articolo 24h (l'edificazione senza autorizzazione edilizia, l'ottenimento di un'autorizzazione mediante informazioni errate o incomplete e la mancata osservanza di disposizioni di polizia edilizia) hanno lo scopo di rafforzare l'esecuzione del diritto in materia di pianificazione del territorio nell'ambito delle costruzioni fuori delle zone edificabili. Facendo un confronto incrociato con altri atti normativi d'incidenza territoriale, tra cui ad esempio la legge federale del 16 dicembre 1983¹⁴ sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (LAFE) o la legge federale del 20 marzo 2015¹⁵ sulle abitazioni secondarie (LASEc), l'entità della comminatoria di pena appare giustificata.
- Infine, nell'articolo 24i è stata inserita una nuova disposizione concernente *l'esame delle implicazioni e le proposte di misure*. Poiché il presente disegno di revisione adotta un'impostazione innovativa nel disciplinare le costruzioni fuori delle zone edificabili, è indicato che il nostro Collegio attenda otto anni prima di stilare un primo bilancio e, sulla base dei risultati ottenuti,

¹⁴ RS 211.412.41

¹⁵ RS 702

vi presenti un apposito rapporto contenente anche all'occorrenza delle proposte di misure intese a migliorare la legge.

4.1.2 Pianificazione del territorio in spazi funzionali

L'obbligo di pianificazione di cui all'articolo 2 è stato specificato meglio allo scopo di esplicitare la necessità di una collaborazione tra le autorità preposte negli ambiti che presentano interdipendenze funzionali e territoriali (cpv. 1^{bis}). Questi ambiti sono molteplici e includono, per esempio, lo sviluppo degli insediamenti, la mobilità e i trasporti, i grandi generatori di traffico, la promozione economica, il turismo, la gestione delle acque, l'energia, la biodiversità, il paesaggio e l'agricoltura.

4.1.3 Pianificazione del sottosuolo

Il principio pianificatorio introdotto nell'articolo 3 capoverso 5 serve a mettere in evidenza gli aspetti essenziali dei compiti di pianificazione legati al sottosuolo. Per adempiere a tali compiti non è tuttavia necessario creare nuovi strumenti pianificatori; quelli a disposizione sono già sufficienti.

4.1.4 Ponderazione degli interessi nella pianificazione del territorio

L'articolo 2 viene integrato al fine di attribuire maggiore rilievo alla ponderazione dei vari interessi in causa nell'ambito della pianificazione del territorio. A tal viene, vengono messi in particolare evidenza gli aspetti centrali della ponderazione degli interessi e vengono fissati i requisiti che deve soddisfare la documentazione relativa alle riflessioni intraprese a livello pianificatorio.

4.2 Aspetti relativi all'attuazione

In alcune disposizioni il nostro Collegio è autorizzato a emanare disposizioni esecutive (art. 18a cpv. 4, art. 23e cpv. 2, art. 24h cpv. 2 e 3, art. 24e cpv. 6 e art. 24f). Se necessario, provvederemo a illustrare più nel dettaglio le nostre intenzioni legislative nei commenti ai singoli articoli di legge.

5 **Commento ai singoli articoli**

5.1 **Legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT)**

Ingresso

Nel parere del 19 maggio 2010 sulla mozione 10.3086 La legge sulla pianificazione del territorio al servizio di un'agricoltura produttiva, depositata dal consigliere nazionale Markus Zemp il 10 marzo 2010, il nostro Collegio si è dichiarato pronto a inserire, alla prima occasione, l'articolo 104 Cost. nell'ingresso della legge sulla pianificazione del territorio (punto 1 della mozione). Nel frattempo, tuttavia, nella Costituzione federale è stato aggiunto il nuovo articolo 104a (sulla sicurezza alimentare), che affronta in modo più specifico dell'articolo 104 (sull'agricoltura) i punti d'incontro tra la pianificazione del territorio e l'agricoltura. L'articolo 104a lettera a prevede infatti esplicitamente che la Confederazione crei i presupposti per preservare le basi della produzione agricola e in particolare le terre coltivate. Si propone quindi di includere il rimando a questo nuovo articolo nell'ingresso della LPT.

Art. 2 cpv. 1^{bis} e 2^{bis}

Allo scopo di precisare l'obbligo di pianificazione, nel *capoverso 1^{bis}* si puntualizza che Confederazione, Cantoni e Comuni devono tenere conto anche delle interdipendenze funzionali e territoriali che oltrepassano i loro confini e sono chiamati a collaborare nelle rispettive sfere di competenza. I conflitti possono essere mitigati identificando e soppesando gli interessi in gioco negli spazi funzionali, ossia spesso a livello regionale. Tra i possibili ambiti di collaborazione figurano per esempio lo sviluppo degli insediamenti, la mobilità e i trasporti, i grandi generatori di traffico, la promozione economica, il turismo, l'approvvigionamento regionale di acqua potabile, la gestione delle acque, l'energia, la biodiversità e le interrelazioni in campo ambientale, il paesaggio e l'agricoltura. La portata della collaborazione è determinata di volta in volta in funzione dalle esigenze del caso. Un buon esempio di collaborazione transfrontaliera già in atto negli spazi funzionali sono i programmi d'agglomerato secondo l'articolo 17a segg. della legge federale del 30 settembre 2016¹⁶ concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata e di altri mezzi a destinazione vincolata per il traffico stradale e aereo (LUMin). In questi spazi lo sviluppo degli insediamenti viene appunto coordinato con il sistema dei trasporti e le esigenze paesaggistiche.

Il *capoverso 2^{bis}* attribuisce maggior rilievo di quanto fatto finora alla ponderazione di tutti gli interessi in causa sottolineandone l'importanza quale metodo chiave della pianificazione del territorio. Tale ponderazione interviene in particolare quando le autorità preposte adempiono compiti centrali di pianificazione (p. es. elaborazione di piani settoriali, direttori e di utilizzazione) nell'ambito dei quali sono chiamate a esprimere il proprio apprezzamento. La ponderazione deve avvenire nel rispettivo grado di pianificazione e tenendo conto delle leggi speciali; in altre parole, nel valutare l'efficacia di un progetto saranno determinati ed esaminati di volta in volta

¹⁶ RS 725.116.2

gli aspetti rilevanti per giungere a una decisione appropriata nel rispettivo grado di pianificazione. Non è quindi necessario che gli accertamenti condotti siano definitivi, se sono previste fasi di pianificazione da concretizzare a posteriori, in quanto in queste fasi si potranno fornire chiarimenti più dettagliati sull'efficacia del progetto. Nel rapporto di pianificazione le autorità preposte dovranno spiegare come hanno ponderato i vari interessi e, in particolare, illustrare le varianti di pianificazione elaborate e il modo in cui le hanno valutate. Se ritengono che non esistano varianti oggettivamente migliori, dovranno fornire una spiegazione plausibile.

Per quanto concerne la ponderazione degli interessi che compete alle *autorità preposte alle autorizzazioni edilizie* per le costruzioni fuori delle zone edificabili, si rimanda al commento all'articolo 23a.

Art. 3 cpv. 5

Il principio pianificatorio proposto serve a sottolineare la crescente importanza che riveste il sottosuolo per la pianificazione del territorio. Nella disposizione in oggetto sono riportati, a titolo esemplificativo, alcuni aspetti salienti dell'utilizzazione del sottosuolo (uso di materie prime come le acque sotterranee, l'energia, i materiali e gli spazi utilizzabili per l'edificazione, ad esempio per le infrastrutture di trasporto o altre) che devono essere coordinati con le utilizzazioni in superficie e le esigenze in materia di protezione (zone protette in superficie ed esigenze di protezione del sottosuolo, come la protezione del regime idrico, dei monumenti e dei siti archeologici). I compiti di coordinamento che ne derivano possono essere adempiuti con gli strumenti di pianificazione territoriale esistenti e non è pertanto necessario crearne di nuovi, destinati esclusivamente al sottosuolo. L'inclusione di questo principio pianificatorio nella LPT non comporta alcun obbligo di pianificazione globale del sottosuolo, ma serve piuttosto a sensibilizzare le autorità preposte a debitamente conto di questo aspetto nella loro pianificazione.

Art. 6 cpv. 4

Il fatto che le autorità preposte debbano considerare anche le varie pianificazioni e i compiti d'incidenza territoriale svolti da altri organi di pianificazione risulta già dall'articolo 2 capoverso 1. La presente disposizione specifica questo requisito riferendolo in particolare ai piani direttori cantonali. La modifica punta inoltre a evidenziare che, in sede di realizzazione e adeguamento dei piani direttori, occorre tenere conto anche degli inventari federali. Questi ultimi rappresentano infatti una base importante per garantire uno sviluppo di alta qualità degli insediamenti e dei paesaggi, il che è particolarmente importante in relazione alla nuova strategia pianificatoria e compensatoria proposta.

In generale, «tener conto» significa che le autorità di pianificazione devono sì esaminare il contenuto degli inventari, ma che, se giustificati da motivi oggettivi, i Cantoni e i Comuni possono discostarsi dagli obiettivi di protezione degli oggetti iscritti in tali inventari. L'aggiunta secondo cui le basi di pianificazione elencate nel capoverso 4 devono essere prese in considerazione «conformemente al loro grado di obbligatorietà» è intesa a chiarire che questa disposizione non definisce alcuna

competenza esterna al perimetro stabilito dalla Costituzione federale e dalle normative settoriali.

Gli inventari federali a cui ci si riferisce sono soprattutto quelli di cui agli articoli 5, 18a, 23b e 23c LPN, ognuno dei quali prevede obblighi diversi. Occorre inoltre tenere conto degli inventari decisi dal nostro Collegio in virtù dell'articolo 11 della legge del 20 giugno 1986¹⁷ sulla caccia (LCP).

Commenti generali agli articoli 8c e 8d

Queste due disposizioni specificano i requisiti minimi che devono essere soddisfatti a livello di piano direttore affinché, fuori delle zone edificabili, un Cantone possa adottare la strategia pianificatoria e compensatoria per ottenere l'approvazione di utilizzazioni edilizie non vincolate all'ubicazione (art. 18a) o deroghe agli articoli 24c, 24d e 24f (art. 24g) (per una descrizione della strategia, cfr. n. 4.1.1). Sta al Cantone decidere se vuole adottare tale strategia. Se il Cantone non si avvale delle disposizioni dell'articolo 8c in combinato disposto con l'articolo 18a o dell'articolo 8d in combinato disposto con l'articolo 24g, ai comprensori fuori delle zone edificabili si applicano le prescrizioni relative alle zone di cui agli articoli 16, 16a e 18 e le prescrizioni in materia edilizia di cui agli articoli 23h–24. Gli articoli 24a–24g sono applicabili conformemente all'articolo 24^{bis} capoverso 1.

La strategia di cui sopra può essere implementata in due modi: secondo quanto disposto nell'articolo 8c, a titolo di fase intermedia tra il piano direttore e la procedura di autorizzazione edilizia è necessario un piano d'utilizzazione ai sensi dell'articolo 18a. Quest'ultimo funge da base per il rilascio dell'autorizzazione in caso di conformità con la funzione prevista per la zona d'utilizzazione (cfr. art. 22 cpv. 2 lett. a LPT; per maggiori dettagli su questo primo approccio si veda anche il commento all'art. 18a). Il secondo modo è quello previsto nell'articolo 8d, in cui questa fase intermedia non è necessaria. In questo caso è infatti possibile passare direttamente dal piano direttore alla procedura di autorizzazione edilizia ai sensi dell'articolo 24g (per maggiori dettagli su questo secondo approccio si veda anche il commento all'art. 24g). Ciò che accomuna entrambi gli approcci è che ci deve essere un piano direttore che soddisfi i requisiti riportati negli articoli 8c e 8d, tenendo presente che, anche qui come in tutta la LPT, con il termine «piano direttore» ci si riferisce sempre al piano direttore *cantonale*. I piani direttori regionali non sono una base di riferimento sufficiente per la strategia pianificatoria e compensatoria. Inoltre, questa strategia si presta unicamente per progetti di interesse pubblico.

Art. 8c Contenuto del piano direttore nel settore delle zone
di cui all'articolo 18a

A titolo d'introduzione, il capoverso 1 chiarisce che un approccio ai sensi dell'articolo 8c in combinato disposto con l'articolo 18a deve basarsi su una strategia territoriale globale, che presuppone un'analisi approfondita dell'area di pianificazione interessata. Viene poi precisato che tale approccio può essere applicato in particolare alle utilizzazioni non vincolate all'ubicazione, il che va a completare le possibilità

¹⁷ RS 922.0

offerte dall'articolo 18 capoverso 1^{bis}, riferite soltanto alle utilizzazioni vincolate all'ubicazione (cfr. il commento all'art. 18 cpv. 1^{bis}).

Le pianificazioni di cui all'articolo 8c in combinato disposto con l'articolo 18a devono essere finalizzate a migliorare la situazione generale del comprensorio interessato (*lett. a*), cosa che verrà stabilita alla luce degli scopi e dei principi della pianificazione territoriale. Il criterio decisivo è un miglioramento a livello territoriale e di cultura della costruzione. Inoltre, deve essere dimostrato in modo plausibile e concreto in che modo le misure di compensazione e di miglioramento previste contribuiranno all'auspicato miglioramento della situazione generale (*lett. b*). In vista della procedura d'approvazione dei piani direttori, l'ARE – in collaborazione con gli uffici federali e altri partner interessati – integrerà la Guida alla pianificazione direttrice affinché ci si possa riferire a criteri materiali trasparenti e a una metodologia applicabile nella pratica per valutare sia gli obiettivi che un dato Cantone intende perseguire adottando la strategia pianificatoria e compensatoria, sia i miglioramenti che si intendono ottenere sia le misure di compensazione e rivalutazione proposte.

Il *capoverso 2* stabilisce i requisiti minimi che devono soddisfare, a livello di piano direttore, le pianificazioni secondo l'articolo 8c in combinato disposto con l'articolo 18a.

La *lettera a* richiede che lo scopo della pianificazione, gli interessi pubblici da essa perseguiti e le modifiche e i miglioramenti da apportare alla situazione generale siano descritti in termini concreti. È inoltre necessaria una giustificazione dettagliata del perché si ritenga opportuno utilizzare l'approccio della strategia pianificatoria e compensatoria.

Conformemente alla *lettera b*, il piano direttore deve contenere misure concrete per la successiva pianificazione dell'utilizzazione e tali misure saranno stabilite in base alla strategia generale di cui al capoverso 1. Oltre a dove verrà realizzato, nel piano direttore occorre specificare il tipo di progetto edilizio per il quale si possono prendere in considerazione le possibilità di costruzione e di utilizzazione offerte dalla strategia pianificatoria e compensatoria.

La *lettera c* descrive più dettagliatamente i requisiti cui devono rispondere le misure di compensazione e di miglioramento, strumento fondamentale per ottenere il miglioramento della situazione generale richiesto nella lettera a (sulla questione del rapporto tra i due tipi di misure, cfr. il commento all'art. 18a cpv. 1). Le misure devono già essere descritte in termini concreti nel piano direttore, dove occorre specificare come saranno garantite in modo vincolante e duraturo nonché indicare le modalità di finanziamento.

Art. 8d Contenuto del piano direttore in relazione alle deroghe di cui all'articolo 24g

L'approccio di cui all'articolo 24g può essere adottato per rendere fattibile l'adozione di deroghe agli articoli 24c, 24d e 24f che siano giustificabili nell'ottica della pianificazione del territorio. Si parla di «deroghe contenute» (*cpv. 1 lett. a*) quando, sebbene i confini o determinati criteri delle fattispecie del diritto federale pertinente siano definiti in maniera meno rigida, non ci si discosta in modo sostanziale

dall'idea di fondo della fattispecie in causa. Secondo la *lettera b*, le deroghe devono inoltre essere finalizzate a un miglioramento della situazione generale nel comprensorio fuori delle zone edificabili. Analogamente a quanto disposto nell'articolo 8c capoverso 1 lettera a, tale miglioramento va valutato alla luce degli scopi e dei principi della pianificazione del territorio. Ai sensi della *lettera c*, inoltre, occorre dimostrare in maniera plausibile e concreta in che modo le misure di compensazione previste contribuiranno all'auspicato miglioramento della situazione generale.

Il *capoverso 2* specifica i requisiti minimi che devono essere soddisfatti a livello di piano direttore per adottare l'approccio di cui all'articolo 8d in combinato disposto con l'articolo 24g. Secondo la *lettera a*, nel piano direttore va precisato per quali delle deroghe agli articoli 24c, 24d e 24f, autorizzate secondo l'articolo 24g, saranno previste le basi necessarie e a quale comprensorio si applicheranno. Per quanto riguarda la *lettera b*, si rinvia al commento all'articolo 8c capoverso 1 lettera a.

Poiché adottando l'approccio di cui all'articolo 8d in combinato disposto con l'articolo 24g viene meno la fase intermedia che consiste nel precisare il da farsi nel piano d'utilizzazione, i requisiti per la compensazione definiti nel piano direttore devono essere formulati in termini così concreti da poter essere direttamente applicati nella procedura per il rilascio dell'autorizzazione edilizia. Per quanto riguarda i requisiti di cui alla *lettera c*, si dovrà per esempio specificare il tipo di edifici e impianti da rimuovere a titolo di compensazione nonché definire i criteri per determinare l'entità della compensazione e le condizioni per dimostrare che la misura è conforme alla legge e può essere finanziata. Il nostro Consiglio non sarà in grado di autorizzare l'adeguamento del piano direttore se ritiene che gli obiettivi non siano sufficientemente concreti e vincolanti per ottenere un miglioramento della situazione generale o se giudica tale miglioramento insufficiente.

Art. 16 cpv. 4

Ogniquale volta le utilizzazioni non agricole esterne alle zone edificabili, e in particolare l'uso abitativo, sono soggette al controllo delle immissioni ai sensi della legge del 7 ottobre 1983¹⁸ sulla protezione dell'ambiente (LPAmb), possono sorgere conflitti con la coltivazione agricola e quindi conseguenze negative impreviste. D'altro canto, anche il fatto di costruire per esempio una stalla al di fuori degli edifici esistenti per ragioni legate alla protezione contro le immissioni potrebbe far emergere conflitti con gli obiettivi di pianificazione del territorio. Il fatto che si possano rilasciare autorizzazioni ai sensi degli articoli 24a–24g solo se la coltivazione agricola dei terreni circostanti non viene ostacolata o messa in pericolo (cfr. art. 24^{bis} cpv. 2 lett. c, nonché relativo commento) permette di risolvere situazioni di questo tipo. Tali autorizzazioni decadono anche se l'impedimento o il pericolo si verifica successivamente (art. 24^{bis} cpv. 3).

Nella disposizione in oggetto viene però anche proclamata la priorità dell'agricoltura nelle zone agricole, il che significa che il campo d'applicazione della LPAmb deve essere utilizzato per far rispettare tale priorità rispetto alle utilizzazioni non conformi alla destinazione della zona. Per quanto possibile, tale priorità va considerata soprat-

¹⁸ RS 814.01

tutto in relazione alle distanze minime da rispettare tra gli impianti per la tenuta di animali e altre zone o edifici.

Ai sensi della presente disposizione, le aree naturali non sono considerate utilizzazioni non conformi alla zona, anche se sono state create a seguito di interventi che richiedono un'autorizzazione edilizia (art. 22 cpv. 1 LPT).

Art. 16a Zone agricole speciali

L'articolo 16a è ora dedicato alle zone agricole speciali: ne disciplina la funzione (cpv. 1) nonché i requisiti da soddisfare nel delimitarle (cpv. 2 e 3). Sulla base dei pareri pervenuti dalla procedura di consultazione, si è deciso di non riprendere tali e quali per queste zone i requisiti per la creazione di nuove zone edificabili (art. 15 cpv. 4 LPT).

Insieme all'articolo 23h capoverso 4, il *capoverso 1* definisce la funzione di queste zone e corrisponde in sostanza al diritto vigente. Nelle zone agricole speciali vengono concentrati di solito gli edifici agricoli destinati alla produzione non dipendente dal suolo, ma in queste zone anche gli edifici per la produzione agricola od orticola dipendente dal suolo sono considerati conformi alla destinazione della zona. Viceversa, nel caso di aziende agricole che producono *prevalentemente* in modo non dipendente dal suolo, l'obiettivo dovrebbe essere quello di garantire che le superfici con «coltivazione dipendente» siano situate in zone agricole «normali» piuttosto che in zone agricole speciali, dato che se queste ultime sono situate in prossimità di zone edificabili si punta a una densificazione edilizia (cfr. sotto). La formulazione di cui al capoverso 1 – «servono *prevalentemente* alla produzione ... non dipendente dal suolo» – si riferisce a questo aspetto.

Le aziende che praticano la coltivazione vegetale non dipendente dal suolo hanno spesso l'esigenza di costruire edifici e impianti in loco da destinare alle attività a valle (preparazione, immagazzinamento o vendita). Se queste attività assumono un carattere industriale e commerciale, non sono più proprie di una zona agricola (speciale), ma piuttosto di una zona edificabile. In questi casi, il collegamento diretto tra la zona agricola speciale e la zona edificabile consente di affiancare i rispettivi settori d'attività (lavorazione, immagazzinamento e vendita nella zona edificabile e componente agricola, in particolare serre, nella zona agricola speciale) e di operare quindi una scelta efficiente in termini sia aziendali sia di pianificazione del territorio.

Poiché le zone agricole speciali devono, per quanto possibile, essere adiacenti al comprensorio insediativo (cfr. 16a cpv. 2) e uniformi a quest'ultimo a livello edilizio e di urbanizzazione, è auspicabile e necessario uno sfruttamento ottimale delle possibilità edilizie in queste zone, nell'ottica di un'utilizzazione parsimoniosa del suolo. In definitiva, la principale differenza tra le zone agricole speciali e le zone per il lavoro dovrebbe essere che le prime sono soggette al diritto fondiario rurale.

Il *capoverso 2* prevede che nel piano direttore le zone agricole speciali vadano coordinate con lo sviluppo del comprensorio insediativo e, per quanto possibile, che confinino con tale comprensorio. Anche questo requisito indica lo stretto legame tra le zone agricole speciali e le zone edificabili. Il comprensorio insediativo è l'area che, secondo quanto stabilito nel piano direttore, si prevede sarà necessaria per le zone edificabili in un arco di tempo di 25 anni. Considerato che nelle zone agricole

speciali dovrebbero trovarsi edifici che, per aspetto e densità edilizia, sono molto simili a quelli delle zone edificabili, l'area in cui le zone edificabili possono svilupparsi deve necessariamente essere coordinata con quella in cui possono svilupparsi le zone agricole speciali. Lo stretto legame tra zone edificabili (e in particolare le zone per il lavoro) e zone agricole speciali implica che oltre a doverne coordinare la pianificazione, occorre adottare criteri molto simili per la loro delimitazione.

Nelle zone agricole speciali il principio della concentrazione può comportare qualche difficoltà quando si ha a che fare con la tenuta di animali. Soprattutto per ragioni di polizia epizootica, occorrerebbe evitare una grande concentrazione di stalle per l'ingrasso fuori suolo del bestiame. Per risolvere questo problema si devono trovare soluzioni adeguate di caso in caso.

L'obbligo previsto nel capoverso 2, secondo cui le zone agricole speciali vanno coordinate con il comprensorio insediativo nel piano direttore non deve essere inteso nel senso che se, in via eccezionale, *non è possibile garantire un collegamento diretto con il comprensorio insediativo*, non sono richieste indicazioni specifiche nel piano direttore. Qualora un Cantone ritenesse necessario separare tali zone dal comprensorio insediativo, dovrebbe stabilire nel piano direttore le condizioni, di per sé stringenti, da rispettare per poter procedere.

Le zone agricole speciali che confinano con il comprensorio insediativo non sono necessariamente adiacenti alle *zone edificabili delimitate*, aspetto questo da considerare durante la pianificazione. In ultima analisi, per rispettare gli scopi e i principi sanciti nella LPT, lo sviluppo di zone edificate compatte – siano esse zone edificabili o zone agricole speciali – deve procedere sempre dall'interno verso l'esterno, fermi restando altri importanti principi quali il mantenimento degli spazi verdi, delle aree ricreative e dei corridoi faunistici, la protezione della natura, del paesaggio e dei terreni coltivati e la conservazione delle superfici per l'avvicendamento delle colture. Questi ultimi sono desunti dagli articoli 1 e 3 del FPG e non è quindi necessario ribadirli nelle disposizioni in esame.

L'obiettivo perseguito con il *capoverso 3* è simile a quello di cui all'articolo 15 capoverso 4 lettera d LPT, ovvero garantire la disponibilità di terreno. Tuttavia, questa disposizione tiene conto della situazione particolare delle zone agricole speciali di cui se ne dovrebbe in generale delimitare meno, come «riserva», a titolo di zone edificabili (in particolare zone abitative e miste). Se un'azienda agricola ha bisogno di zone agricole speciali e non possiede i terreni adatti, il problema della disponibilità deve essere risolto prima del cambiamento di destinazione. Ciò può essere fatto per via contrattuale, ad esempio attraverso uno scambio di terreni tra i proprietari interessati, oppure attraverso una ricomposizione particellare, anche se è improbabile che si ricorra spesso a quest'ultima opzione in quanto più complicata. Qualora si dovesse però procedere in questo senso, non è necessario effettuare la ricomposizione particellare al momento dell'approvazione del piano di utilizzazione, ma occorre comunque disporre l'attuazione in maniera vincolante.

Come per il campo d'applicazione dell'articolo 15 capoverso 4 lettera d LPT, anche nel caso delle zone agricole speciali una soluzione per garantirne la disponibilità potrebbe essere quella di un accordo su un diritto di acquisto (per il quale deve essere concordato un prezzo di acquisto al valore di mercato dei terreni situati in

zone agricole speciali). A tal fine, si propone di aggiungere una lettera h all'articolo 64 capoverso 1 della legge federale del 4 ottobre 1991¹⁹ sul diritto fondiario (LDFR) (cfr. commento sotto).

Affinché l'ente pubblico possa esercitare questo diritto di acquisto, occorre una domanda sufficientemente urgente di terreni in questa zona e ai rispettivi proprietari deve essere dato il tempo per utilizzare i terreni stessi conformemente alla destinazione della zona o per venderli a coloro che sono interessati a costruirvi. Spetta alle parti contraenti accordarsi di conseguenza, nel rispetto del diritto cantonale e (se necessario) con il sostegno del Cantone.

L'aumento di valore di un terreno agricolo attraverso l'azzonamento in una zona agricola speciale funge da forte incentivo per i proprietari, che saranno così bendisposti ad accettare l'azzonamento. Si può quindi presumere che la disponibilità di terreni possa essere generalmente garantita tramite accordi reciproci.

Art. 18 cpv. 1 e 1^{bis}

La modifica introdotta nel capoverso 1 va intesa come precisazione di un modello di dati. L'articolo 18 non è solo la base giuridica per le zone non edificabili speciali (utilizzazione «Code_GN 4» secondo il modello di geodati minimi, settore piani di utilizzazione²⁰, di seguito «modello di dati», pag. 21), ma anche per la differenziazione delle zone edificabili (con le nove diverse utilizzazioni principali possibili secondo il modello di dati 11–19 [pag. 21 del modello di dati] e con la possibilità di sovrapporre i contenuti del piano d'utilizzazione [pag. 22 del modello di dati]). Nella gamma di zone edificabili, quindi, sono previste delle differenziazioni tra zone ai sensi dell'articolo 15. Tuttavia, quando si parla di zone ai sensi dell'articolo 18 LPT, si intendono di solito le «altre zone fuori delle zone edificabili» (Code_HN 4, p. 21 del modello di dati). Ai progetti edilizi realizzati in queste zone si applicano l'articolo 22 e le disposizioni generali sulle costruzioni fuori delle zone edificabili (art. 23a segg.). La disposizione in oggetto si rifà inoltre all'articolo 25^{bis}, secondo il quale l'autorità cantonale competente deve decidere se un progetto edilizio sia conforme alla destinazione della zona o se, in caso contrario, si possa rilasciare un'autorizzazione a titolo eccezionale. Il capoverso 1^{bis} di questo articolo e l'articolo 18a riguardano esclusivamente queste zone speciali *non* edificabili.

Le zone di cui al capoverso 1^{bis} sono zone non edificabili speciali in cui è *autorizzata la realizzazione di progetti a ubicazione vincolata*. Il concetto di «ubicazione vincolata» coincide con quello di cui all'articolo 24 lettera a LPT e si riferisce, per esempio, alle zone per sport invernali, quelle per l'estrazione di materiali o alle discariche. Tali zone vanno distinte sia da quelle di cui al capoverso 2, destinate a comprensori non ancora attribuiti o il cui azzonamento è differito (p. es. zone di riserva) sia dalle zone di cui all'articolo 18a, che sono disponibili per utilizzazioni non vincolate all'ubicazione ma sono soggette all'obbligo di compensazione.

¹⁹ RS 211.412.11

²⁰ Cfr. www.are.admin.ch > Sviluppo e pianificazione del territorio > Basi e dati > Modelli di geodati minimi > Piani di utilizzazione.

Il requisito secondo cui le zone di cui all'articolo 18 capoverso 1^{bis} devono essere conformi a quanto *disposto* nel piano direttore (ossia il piano direttore *cantonale*; i piani direttori regionali non soddisfano tale requisito) corrisponde a quello di cui all'articolo 15 capoverso 4 lettera e LPT. Le condizioni sono leggermente meno rigide di quelle che sarebbero necessarie se fosse richiesta una *base* effettiva nel piano direttore (art. 8 cpv. 2 LPT). Il criterio precisato nel capoverso in oggetto è soddisfatto se la delimitazione della zona è considerata un adempimento ragionevole di quanto prescritto nel piano direttore, anche se il piano direttore stesso non specifica un luogo esatto.

Art. 18a Zone non edificabili con utilizzazioni soggette all'obbligo di compensazione

Questa disposizione disciplina la strategia pianificatoria e compensatoria per i casi in cui determinate utilizzazioni sono dichiarate conformi alla zona e si oppone all'articolo 24g, che si applica come eccezione indipendente, senza cioè che sia necessaria una base nel piano d'utilizzazione.

Nel *capoverso 1* sono stabiliti i requisiti che andranno soddisfatti durante la pianificazione dell'utilizzazione nel delimitare le zone non edificabili di cui all'articolo 18a per le utilizzazioni ai sensi dell'articolo 8c (specificazione del contenuto del piano direttore secondo l'art. 8c).

Secondo la *lettera a*, devono essere previste misure di compensazione quantitativa o reale per le utilizzazioni più estese. Tali misure servono a garantire che sia rispettato il principio della separazione nell'utilizzo dei terreni. Per «compensazione quantitativa o reale» si intende che l'utilizzazione più estesa deve essere compensata demolendo un edificio o un impianto esistente. Rispetto alla situazione di partenza, non si dovranno quindi constatare utilizzazioni più grandi o che creano un maggiore impatto (cfr. commento alla lett. b) né, in generale, un peggioramento, ma piuttosto un miglioramento. Le misure di compensazione quantitativa o reale vanno già in questa direzione, dato che implicano normalmente un processo di miglioramento. Ma se queste non bastassero, possono essere previste anche misure di miglioramento supplementari (cfr. commento alla lett. c).

Nella *lettera b* viene sancito un requisito centrale: occorre garantire che l'utilizzazione da compensare sia compatibile con il principio della separazione. A tale utilizzazione dovranno pertanto essere associate misure di compensazione quantitativa o reale, in modo che le utilizzazioni non siano alla fine più importanti e più impattanti rispetto alla situazione iniziale. Nella fase della pianificazione dell'utilizzazione andranno pertanto definiti i criteri per determinare la portata minima della compensazione. Per quanto riguarda il criterio delle dimensioni dell'utilizzazione, possono ci si può basare per esempio sul volume e sulla superficie utilizzati: la compensazione sarebbe allora sufficiente se venisse demolito un edificio che ha lo stesso volume e occupa la stessa superficie della nuova utilizzazione. Nella pratica, assicurare che nella zona di pianificazione il nuovo progetto non comporti utilizzazioni con maggiore impatto rispetto alla situazione iniziale non è così semplice. Per questo, è importante che, sulla base delle considerazioni fatte a livello di piano direttore (cfr. art. 8c cpv. 2 lett. c), nel piano d'utilizzazione vengano stabilite condizioni

minime di compensazione che probabilmente già soddisfano i requisiti materiali. Se siano veramente soddisfatti lo si verificherà durante la procedura di rilascio dell'autorizzazione edilizia (cfr. commento al cpv. 3 sotto). I fattori decisivi sono, per esempio, se il nuovo progetto sarà realizzato in un luogo meno sensibile o meno periferico dell'edificio o dell'impianto da demolire, se provoca meno emissioni o meno traffico oppure se è meglio integrato nel paesaggio.

Quanto più le nuove utilizzazioni saranno assimilabili a quelle impiegate a titolo compensatorio, tanto più facile sarà comprovare che la compensazione soddisfa i requisiti di cui al capoverso 1 lettera b. La compensazione non potrà inoltre mai problemi se le nuove utilizzazioni saranno meno intensive e con meno impatto di quelle che sostituiscono, nonché se un'utilizzazione viene spostata da un'area periferica, poco sviluppata e sensibile verso un'area più centrale, meglio collegata e meno sensibile e, in generale, se si integra meglio nello spazio circostante. I criteri di cui sopra non sono cumulativi, ma qualsiasi peggioramento introdotto su uno di questi piani dovrà essere sovracompensato sugli altri, in modo che, nel complesso, la situazione si possa considerare migliorata.

La lettera c specifica più dettagliatamente i requisiti relativi alle misure di miglioramento: queste ultime devono contribuire a migliorare la struttura insediativa, il paesaggio, la cultura della costruzione o le superfici coltivate. Va notato che alcuni di questi concetti sono interconnessi. La struttura insediativa risulterà migliorata, ad esempio, se le utilizzazioni edilizie vengono concentrate, se sono compatte, nonché ben collegate e integrate nel paesaggio. I paesaggi possono essere valorizzati con misure di conservazione e manutenzione di elementi tradizionali come i muri a secco, i terrazzamenti o le vie di comunicazione storiche. E per quanto riguarda la cultura della costruzione, la situazione generale può essere migliorata attraverso misure che aumentino le qualità architettoniche e territoriali della zona (p. es. procedimenti in materia di concorrenza o rimozione di elementi di disturbo). Quanto ai terreni coltivati, si possono per esempio adottare misure di miglioramento del suolo oppure restaurare i sistemi di drenaggio.

Nel commento alla lettera a si è già menzionato che le misure di compensazione quantitativa o reale possono anche contribuire a un miglioramento generale. Se necessario, vanno integrate da specifiche misure di miglioramento cui non è associata una compensazione reale. Nella seguente tabella sono riportati alcuni esempi di combinazione di queste misure.

Misura	Per adempiere l'obbligo di compensazione reale	Per adempiere l'obbligo di miglioramento
Demolizione di costruzioni (demolizione parziale di edifici, impianti, parcheggi ecc.) inutilizzate e che costituiscono un elemento di disturbo, a ubicazione vincolata o conformi alla zona e senza valore storico.	x	x
Demolizione di edifici abitativi inutilizzati e che costituiscono un elemento di disturbo, senza valore storico, di cui si dimostra non sussistere più la necessità per utilizzazioni agricole.	x	x

Misura	Per adempiere l'obbligo di compensazione reale	Per adempiere l'obbligo di miglioramento
Demolizione di edifici agricoli (edifici d'economia rurale) inutilizzati e che costituiscono un elemento di disturbo, senza valore storico, di cui si dimostra non sussistere più la necessità per utilizzazioni agricole.	x	x
Miglioramento o adeguamento strutturale o funzionale di edifici o impianti costruiti legalmente, ma che costituiscono un elemento di disturbo (p. es. a causa del colore o del materiale usato ecc.).		x
Demolizione di elementi di frammentazione del paesaggio (p. es. demolizione parziale di strade, posa di condotte sotterranee ecc.).	x	x
Abbandono di diverse utilizzazioni, attribuendo un fondo a una zona protetta, ivi compreso l'acquisto di terreni da parte dell'ente pubblico e le misure di manutenzione.	x	x
Miglioramento del paesaggio (mantenimento e miglioramento del paesaggio rurale).		x
Miglioramento dei terreni coltivati (miglioramento della qualità o delle funzioni del suolo).		x

Ai sensi del *capoverso 2*, in una delle zone di cui all'articolo 18a è ammesso trasferire talune utilizzazioni che si prevede saranno autorizzate se, in questo modo, la loro integrazione nello spazio circostante ne risulta migliorata. Nel piano d'utilizzazione si può per esempio stabilire che i posti auto di cui è ammessa la costruzione secondo le norme concernenti le costruzioni fuori delle zone edificabili devono essere concentrati in un luogo specifico e particolarmente adatto invece che confinare direttamente con l'edificio residenziale (per ampliamenti di questo tipo, l'art. 24c richiede generalmente una connessione tangibile tra i due elementi o comunque una grande vicinanza geografica).

Il *capoverso 3* precisa che le condizioni di cui al capoverso 1 valgono non solo per i piani d'utilizzazione secondo l'articolo 18a, ma anche per uno specifico progetto edilizio per il quale si fa uso delle possibilità offerte. In tal modo si chiarisce anche che, in caso di ricorso, durante una procedura d'autorizzazione il Tribunale federale può verificare con cognizione libera se le condizioni di cui al capoverso 1 sono soddisfatte nel caso concreto.

Prima di concedere l'autorizzazione occorre assicurarsi che i lavori di costruzione inizino soltanto dopo che gli edifici e gli impianti destinati alla compensazione reale siano stati effettivamente demoliti. Le misure di miglioramento dovranno in ogni caso essere state già avviate.

Inoltre, l'utilizzazione oggetto delle misure di compensazione secondo l'articolo 18a soddisferà le condizioni di cui al capoverso 1 solo se le misure adottate sono mantenute anche dopo che il progetto è stato realizzato. In questo senso, per analogia con l'articolo 24g, l'autorizzazione edilizia dovrà essere rilasciata a condizione che sia annullata se le misure adottate non dovessero essere mantenute.

Per illustrare l'approccio di cui all'articolo 18a (in combinato disposto con l'art. 8c), si può prendere l'esempio di un Cantone che, per motivi turistici, desidera ampliare l'offerta di ristorazione e alloggio in un determinato comprensorio. Non trovando una soluzione adeguata nell'articolo 24 LPT o nell'articolo 18 capoverso 1^{bis} («altre zone»), il Cantone decide di rifarsi alla procedura ai sensi dell'articolo 18a. Allo stesso tempo, vuole preservare e promuovere le qualità paesaggistiche del comprensorio interessato e mette in moto a tal fine un piano di sviluppo del paesaggio. Nel piano direttore specifica che i Comuni dovranno designare nei rispettivi piani d'utilizzazione le aree in cui si potrebbero predisporre utilizzazioni non vincolate all'ubicazione secondo l'articolo 18a capoverso 1, con la raccomandazione di definire anche spazi liberi in cui adottare misure di miglioramento conformemente al piano di sviluppo del paesaggio. Per quanto riguarda in particolare l'obbligo di compensazione reale, il Cantone redige inoltre un inventario in cui sono elencati gli edifici e gli impianti che recano disturbo nel comprensorio di pianificazione (p. es. vecchi edifici commerciali o impianti infrastrutturali non più necessari). Specifica poi in che misura tali edifici o impianti dovranno essere demoliti per soddisfare i requisiti di cui al capoverso 1 lettera b.

Nei piccoli insediamenti in cui sono consentite misure edilizie che esulano dal campo d'applicazione dell'articolo 24a segg. non si può far ricorso alle zone di cui all'articolo 18 capoverso 1^{bis}, dato che non si tratta di utilizzazioni vincolate all'ubicazione. Simili estensioni dell'utilizzazione sono tuttavia già consentite dal diritto vigente ai sensi dell'articolo 33 dell'ordinanza del 28 giugno 2000²¹ sulla pianificazione del territorio (OPT), a condizione, ad esempio, che non siano state autorizzate nuove costruzioni. Questa regolamentazione speciale continua a valere nella nuova legge, senza che sia necessaria alcuna compensazione secondo il capoverso 3. Il capoverso 4 incarica pertanto il nostro Collegio di prevedere un'eccezione a livello di ordinanza.

La situazione non cambia invece per gli edifici situati in comprensori con insediamenti sparsi o sugli edifici tipici del paesaggio conformemente all'articolo 39 OPT. Essendo considerati vincolati all'ubicazione (cfr. art. 39 cpv. 1 e 2 OPT), questi edifici non rientrano nel campo d'applicazione dell'articolo 18a, che si applica appunto solo alle utilizzazioni vincolate all'ubicazione (cfr. art. 8c). Il nostro Collegio intende mantenere invariato l'articolo 39 OPT.

Art. 23 Eccezioni nelle zone edificabili

L'articolo 23 è ripreso senza modifiche materiali. Poiché l'articolo 22a è stato inserito tra l'articolo 22 e l'articolo 23, quest'ultimo dev'essere semplicemente adeguato sotto il profilo formale.

²¹ RS 700.1

Art. 23a Ponderazione degli interessi nella procedura di autorizzazione edilizia

La ponderazione di tutti gli interessi, già un prerequisito per un'autorizzazione edilizia fuori delle zone edificabili ai sensi della legge vigente, è ora prevista come norma generale nell'articolo 23a, la prima delle disposizioni generali concernenti le costruzioni fuori delle zone edificabili. Non hanno quindi più ragion d'essere le clausole specifiche riportate nei singoli articoli (p. es. art. 24c). Alla luce di questa ponderazione completa degli interessi, prevista nella procedura di autorizzazione edilizia per un progetto fuori delle zone edificabili, si dovrà tenere conto delle esigenze fondamentali della pianificazione del territorio, vale a dire degli scopi e dei principi di cui agli articoli 1 e 3 LPT, tra cui rientrano anche il principio della priorità dell'utilizzazione e della sostituzione dei volumi edilizi esistenti, nonché il principio della buona integrazione nel paesaggio circostante, menzionati separatamente in ragione della loro importanza (art. 23b e 23c).

Diversamente dall'articolo 23a, l'articolo 2 capoverso 2^{bis} si riferisce principalmente alle pianificazioni (cfr. commento al riguardo), come evidenziato anche dalla rubrica dell'articolo 23a.

Art. 23b Utilizzazione e sostituzione del volume dell'edificio esistente

Nell'articolo 23b viene sancito esplicitamente un principio che, nel diritto vigente, deriva implicitamente dalla ponderazione degli interessi e dal principio dell'utilizzazione parsimoniosa del suolo (art. 1 cpv. 1 LPT): qualora non si possa evitare di costruire fuori delle zone edificabili – in particolare nei casi di utilizzazioni conformi alla zona (art. 23g segg.) o a ubicazione vincolata (art. 24) – non si dovrà, nella misura del possibile, utilizzare più del volume dell'edificio esistente o allora sostituire tale volume. Conformemente alla prassi del Tribunale federale, in linea di principio gli edifici originari vanno demoliti soprattutto se la loro funzione viene svolta da edifici nuovi. Se un edificio non può e non deve essere sostituito perché, per esempio, è un oggetto protetto, occorrerà verificare in modo ancora più accurato quale utilizzazione conforme alla zona o vincolata all'ubicazione gli si può attribuire.

Se il volume e la superficie utilizzati sono interamente compensati ai sensi di questo articolo, il committente dei lavori sarà esonerato dall'obbligo di demolizione di cui all'articolo 23d (cfr. art. 23e cpv. 1 lett. b e relativo commento).

Art. 23c Integrazione

Nei pareri pervenuti dalla procedura di consultazione sono state espresse diverse critiche sul fatto che, già secondo il diritto vigente, i nuovi edifici – e in particolare quelli agricoli – non sono sufficientemente integrati nel paesaggio. Si è inoltre fatto notare come non vi sia alcun freno alla tendenza di costruire edifici sempre più grandi destinati all'economia agricola. L'obbligo di demolizione previsto secondo il nuovo articolo 23d fa inoltre temere un peggioramento della situazione. Per questa ragione è stata sollecitata una norma di legge che disciplini una migliore integrazione degli edifici nel paesaggio circostante. Questa richiesta appare giustificata: anche se la ponderazione di tutti gli interessi in gioco secondo l'articolo 23a presuppone

già di per sé la migliore integrazione possibile nel paesaggio, questo aspetto viene ora sancito in un articolo a sé stante.

Sebbene, per sua stessa natura, la legge non possa prescrivere limiti misurabili, ciò non riduce l'importanza di questa disposizione, ma aumenta piuttosto la responsabilità delle autorità decisionali competenti. Come già previsto dal diritto vigente, spetta infatti all'autorità cantonale competente (nuovo art. 25^{bis} cpv. 1) garantire che la disposizione venga attuata, tenendo nel contempo conto delle esigenze comunali in materia di pianificazione e dell'esperienza delle autorità locali.

Art. 23d Obbligo di demolizione

Associata al requisito della coltivazione diretta sancito nel diritto fondiario per l'acquisto di fondi agricoli, la separazione fra comprensorio edificabile e comprensorio non edificabile finisce per creare una fortissima disparità di prezzo fra i terreni edificabili e quelli non edificabili, con un conseguente incentivo economico, non voluto, a sfruttare i terreni non edificabili per realizzare progetti nei quali a uno scarso valore aggiunto si accompagna un elevato consumo di superficie. Di qui la forte domanda nei confronti di un'utilizzazione a scopi non agricoli di antiche costruzioni agricole di cui nel frattempo, magari a causa del cambiamento strutturale, non si ha più bisogno. Per evitare il cambiamento di destinazione di edifici e impianti agricoli o a ubicazione vincolata nel momento in cui viene meno l'interesse all'utilizzazione originaria, è opportuno che le autorizzazioni non vengano più concesse a tempo indeterminato, ovvero di fatto *ad aeternum*, bensì che venga stabilito fin dal principio che tali edifici e impianti dovranno essere rimossi una volta venuto meno il loro scopo originario.

Realisticamente, si devono prevedere ritardi nell'esecuzione dell'obbligo in oggetto (cfr. cpv. 2, primo periodo). Visto che, se gli edifici potessero essere utilizzati per scopi non conformi alla zona fino a quando l'obbligo di demolizione non è stato adempiuto – com'è ora il caso secondo l'art. 24a LPT – potrebbe creare incentivi sbagliati, il terzo periodo del capoverso 2 sancisce ora un divieto di massima di modificare lo scopo autorizzato.

Se sussiste l'obbligo di demolire nuovi edifici nel senso sopra indicato, non è necessario fornire la prova dell'esistenza a lungo termine dell'impresa (espressamente prevista dall'art. 34 cpv. 4 lett. c OPT per gli edifici agricoli) (cfr. n. 4.1.1, 2° par.).

Secondo il *capoverso 1* l'autorizzazione edilizia decade al venir meno dello scopo per il quale l'edificio o l'impianto era stato autorizzato. Ciò vale per legge e non è pertanto necessaria alcuna disposizione accessoria nell'autorizzazione stessa. Nel caso in cui, in futuro, un'autorizzazione edilizia per una zona non edificabile debba essere valida a tempo indeterminato, ciò andrà espressamente indicato nell'autorizzazione (cfr. art. 23e cpv. 1 e relativo commento).

Il *capoverso 2* riguarda le conseguenze del decadere dell'autorizzazione edilizia. Se l'autorizzazione era stata rilasciata per l'intero edificio (ed è quindi divenuta caduca nella sua interezza), l'edificio deve essere demolito e andrà ripristinato lo stato naturale (*primo periodo*).

L'aggettivo «naturale» non si riferisce a uno stato come sarebbe esistito se la natura si fosse sviluppata senza l'intervento dell'uomo, ma significa piuttosto che, nelle zone coltivabili, andranno creati terreni coltivati corrispondenti alle caratteristiche della zona (superfici per l'avvicendamento delle colture dove prima vi erano simili superfici) e che la topografia dovrà essere adattata alla conformazione naturale. Fuori delle zone coltivate, occorrerà ripristinare uno stato come sarebbe esistito prima che venisse costruito l'edificio o l'impianto. Si è deciso di non utilizzare l'espressione «lo stato *originario*» perché potrebbe essere fuorviante e far intendere che occorre ripristinare un edificio o un impianto in precedenza presente sul sito in questione.

Il *secondo periodo del capoverso 2* disciplina il caso particolare in cui, secondo il nuovo diritto, è stata rilasciata un'autorizzazione per modificare un edificio esistente e solo questa modifica è soggetta all'obbligo di demolizione. Considerato che, in questi casi, i costi di demolizione parziale possono essere sproporzionati, è previsto che si possa soprassedervi e riconsiderarla in un secondo momento qualora le circostanze dovessero cambiare (p. es. se, in un secondo tempo, vengono apportate modifiche illegali di cui occorre disporre la demolizione parziale). Spetterà poi alla prassi stabilire quando una demolizione parziale deve essere considerata sproporzionata.

Il divieto di cui al *terzo periodo* punta a impedire che i nuovi edifici o parti di essi abbiano un valore di mercato che rende estremamente difficile e costoso controllare se sono utilizzati/e per scopi diversi da quelli originari. La rimozione degli edifici non deve essere richiesta e il divieto di cambiare destinazione non si applica se e nella misura in cui è probabile che lo stesso edificio venga ricostruito dopo la demolizione, sulla base di una nuova autorizzazione. Il *quarto periodo* serve a disciplinare queste due fattispecie. Naturalmente, un'«autorizzazione per una nuova utilizzazione conforme alla zona o vincolata all'ubicazione» presuppone che tutti i requisiti siano soddisfatti in base ai fatti rilevanti e alle condizioni generali per il rilascio dell'autorizzazione.

La procedura di cui al *capoverso 3* si basa sulle disposizioni cantonali applicabili in un contesto comparabile: non appena viene a conoscenza del fatto che lo scopo della costruzione non ha più ragion d'essere, l'autorità competente stabilisce, mediante decisione, che l'autorizzazione di cui al capoverso 1 è divenuta caduca. La specificazione «non appena viene a conoscenza della cessazione dello scopo» indica che né l'autorità di polizia edilizia competente ai sensi del diritto cantonale né l'autorità cantonale secondo l'articolo 25^{bis} possono offrire la garanzia di essere in grado di individuare immediatamente la cessazione dello scopo. Il che, del resto, non è necessario. Viceversa, sono tenute a verificare se lo scopo di una costruzione è veramente venuto meno nel caso di nuovi progetti edilizi, se emergono determinate esigenze in ambito costruttivo, in presenza di incidenti di competenza della polizia edilizia o se vengono segnalate delle irregolarità. E qualora dovessero confermare la cessazione dello scopo, devono fissare un termine congruo per la demolizione e il ripristino, minacciando l'esecuzione sostitutiva (*secondo periodo*). La nozione di «stato naturale» si riallaccia al primo periodo del capoverso 1, quella di «stato legale» al secondo periodo dello stesso capoverso, fermo restando che anche la fattispecie del capoverso 1, primo periodo, costituisce uno «stato legale». Nel contesto in esame si usa

tuttavia la nozione di «stato naturale» perché descrive la situazione in modo più preciso.

Quanto disposto sopra serve a tenere conto del fatto che i lavori di demolizione possono richiedere un po' di tempo, ma non è assolutamente un invito a utilizzare per scopi non ammessi le parti dell'edificio la cui autorizzazione è ormai caduca. Chiunque utilizzi l'edificio senza autorizzazione e in violazione del divieto di modificare la destinazione di cui al terzo periodo del capoverso 2 è perseguibile ai sensi dell'articolo 24h (cfr. relativo commento).

Si deve rinunciare a demolire la costruzione se e nella misura in cui può essere concessa una nuova autorizzazione per un'utilizzazione conforme alla zona o vincolata all'ubicazione (cpv. 2, quarto periodo). Nella decisione di demolizione l'autorità competente dovrà pertanto indicare un termine congruo per la presentazione della domanda di costruzione (*quarto periodo*). Se questa possibilità non viene sfruttata entro il termine previsto o se non viene concessa l'autorizzazione richiesta, la decisione di demolizione diventa esecutiva. Il proprietario dell'edificio o dell'impianto dovrà cioè rimuoverlo entro il termine di cui al capoverso 3, secondo periodo, altrimenti l'autorità competente disporrà e farà effettuare prontamente l'esecuzione sostitutiva (cpv. 3, ultima parte del primo periodo).

Solitamente, un periodo di 30–90 giorni è giudicato appropriato per la presentazione di una domanda di costruzione ai sensi del capoverso 3, secondo periodo, ma può essere prorogato per motivi importanti.

Art. 23e Eccezioni al divieto di demolizione

Vi sono casi in cui il decadere a posteriori dell'autorizzazione e quindi la demolizione di un edificio o di un impianto non appaiono giustificati o non rispondere a un interesse pubblico. Il presente articolo disciplina pertanto le fattispecie in cui *si può prescindere* da tale obbligo e quindi anche dal decadere dell'autorizzazione di cui all'articolo 23d capoverso 1. In tali casi, occorre chiarire già al momento del rilascio dell'autorizzazione edilizia se si applica o meno l'obbligo di demolizione di cui all'articolo 23d. La *frase introduttiva* del capoverso 1 stabilisce pertanto che la non applicabilità dell'articolo 23d deve essere disposta nell'autorizzazione.

Secondo la *lettera a*, ciò vale in generale per gli edifici abitativi che non sono facilmente rimovibili. Concretamente, si tratta di alloggi agricoli per i quali sussiste un bisogno effettivo ai sensi dell'articolo 23h capoverso 1. Non sembra in effetti esserci consenso sulla demolizione di tali strutture al venir meno del loro fabbisogno per l'agricoltura. Per garantire che l'incremento di edifici abitativi fuori delle zone edificabili rimanga entro i limiti del necessario si prestano di più altre misure. Innanzitutto, nel caso degli edifici abitativi in oggetto, continua a vigere l'obbligo di dimostrare la capacità dell'azienda di sopravvivere a lungo termine (lett. a). Inoltre, secondo l'articolo 24^{bis} capoverso 2 lettera a le autorizzazioni di cui agli articoli 24a–24g possono essere rilasciate solo a condizione che l'edificio o l'impianto non sia più necessario per scopi conformi alla zona o vincolati all'ubicazione oppure che venga assicurato il suo mantenimento a tale scopo. Anche l'articolo 24d capoverso 1 sancisce che le autorizzazioni per utilizzazioni non conformi alla zona di edifici abitativi agricoli possono essere rilasciate solo durante (e per) periodi in cui

tali edifici non sono richiesti per utilizzazioni conformi alla zona o vincolate all'ubicazione. Prevedendo il decadere dell'autorizzazione per utilizzazioni non conformi alla zona, l'articolo 24^{bis} capoverso 3 consente poi di reimpiegare l'edificio per utilizzazioni conformi alla zona o vincolate all'ubicazione qualora se ne ripresentasse l'esigenza in un secondo momento.

Si considerano edifici facilmente rimovibili quelli utilizzati a scopo abitativo che vengono trasferiti, costruiti e annessi, in uno solo o in più blocchi, sul terreno edificabile e che, quando non più necessari, possono essere smantellati in modo tale da poter essere ricostruiti altrove senza alterazioni di sorta. In questi casi non va applicato d'ufficio un metro di giudizio troppo restrittivo: si può cioè concedere l'autorizzazione anche se permane qualche dubbio sulla sussistenza a lungo termine dell'azienda a chi oltre ad addurre una giustificazione sufficientemente plausibile per dimostrare che un edificio abitativo utilizzabile a scopi agricoli, e in linea di principio necessario, è facile da rimuovere, accetta l'obbligo di demolizione e fornisce la garanzia che assolverà tale obbligo. Viceversa, la sistematica del criterio della capacità di sopravvivenza a lungo termine di cui alla lettera a non deve portare alla conclusione che un edificio abitativo agricolo possa – o addirittura debba – essere autorizzato se è palese che tale criterio non è soddisfatto e che l'edificio non può essere considerato facilmente rimovibile – ai sensi della presente disposizione – con una giustificazione plausibile.

Esistono casi in cui un interesse preponderante si oppone all'esonero dall'obbligo di demolizione. Si pensi per esempio alle abitazioni *temporanee* – ad esempio nelle zone di villeggiatura estiva – a condizione che se ne possa dimostrare il fabbisogno a scopi agricoli. Non demolire invece un edificio alpestre nel caso in cui si interrompesse l'attività agricola e non vi fosse la possibilità di utilizzare l'edificio per altri scopi comporterebbe conseguenze troppo gravi. In simili casi, l'autorità competente dovrà rilasciare l'autorizzazione solo se può essere garantito l'adempimento dell'obbligo di demolizione di cui all'articolo 23d. Per gli edifici abitativi, ciò presuppone il criterio della facile rimovibilità.

Gli edifici facilmente rimovibili non devono pregiudicare il comprensorio insediativo a causa di scadenti caratteristiche architettoniche. Anche se non è facile, sta all'architetto concepire una struttura non eccessivamente costosa, esteticamente gradevole, architettonicamente di buona qualità e, nel contempo, di facile rimozione.

Gli edifici disabitati annessi e connessi agli edifici abitativi non rientrano nel campo d'applicazione della lettera a e saranno d'ora in poi soggetti all'obbligo di demolizione di cui all'articolo 23d.

Conformemente alla *lettera b*, va dispensato dall'obbligo di demolire un edificio o un impianto anche chi, in base all'articolo 23b, ha integralmente compensato il volume e la superficie utilizzati. Questa disposizione è importante soprattutto quando si ha a che fare con edifici di economia rurale. Nei Cantoni in cui vige già l'obbligo legale di demolizione, ciò può costituire un passo indietro, ma in generale i Cantoni hanno la possibilità di adottare norme più severe sulla base dell'articolo 23g oppure 24^{bis} capoverso 1. Sebbene l'articolo 23e non figuri negli elenchi di queste due disposizioni, quando il diritto cantonale prevede un obbligo di demolizione,

le norme corrispondenti sono generalmente sempre restrizioni agli articoli 23*h*–24 (cfr. art. 23*g*) e 24*a*–24*g* (cfr. art. 24^{bis} cpv. 1).

Conformemente al *capoverso 2* è ipotizzabile un'altra categoria di casi in cui, secondo il nostro Collegio, l'esonero dall'obbligo di demolizione, ossia quelli in cui non vi è un interesse pubblico che giustifichi la demolizione. Ne sono un esempio i cavidotti destinati alle tubature posate nel terreno, la cui rimozione causerebbe più danni che altro. Questa eccezione è applicabile soltanto se il nostro Collegio prevede un'apposita regolamentazione al riguardo.

Il *capoverso 3* stabilisce che il divieto di cambiare la destinazione secondo l'articolo 23*d* capoverso 2, terzo periodo, si applica anche ai casi di cui all'articolo 23*e* capoverso 1 lettera b. Per la spiegazione al riguardo si rinvia al commento all'articolo 23*d* capoverso 2, terzo periodo.

Art. 23f Costi di demolizione

L'obbligo di demolizione secondo l'articolo 23*d* capoverso 2 spetta innanzitutto al proprietario della struttura che, in quanto tale, diventa per legge un «perturbatore per situazione» non appena decade l'autorizzazione e l'edificio o l'impianto deve essere rimosso.

Per ovviare al rischio che l'obbligo di demolizione non venga rispettato per mancanza di risorse finanziarie, al fine di garantire la copertura dei costi di demolizione e ripristino il *capoverso 1* attribuisce all'ente pubblico la cui autorità competente ha disposto tale demolizione o ripristino un diritto di pegno sul fondo interessato e su eventuali altri fondi indicati nell'autorizzazione. Fanno eccezione i fondi affittati: sebbene anche questi possano essere rilevanti per il rilascio dell'autorizzazione, il beneficio che si trarrebbe estendendo il diritto di pegno anche ai fondi affittati (ovvero una garanzia leggermente migliore per l'ente pubblico in caso di inadempienza del proprietario del fondo in seguito alla demolizione) non giustificerebbe infatti le complicazioni che si verrebbero a creare per la concessione dell'autorizzazione edilizia.

Il diritto di pegno autorizza l'ente pubblico, in qualità di creditore pignoratorio, a realizzare in via esecutiva il/i fondo/i gravato/i se il credito garantito non viene soddisfatto (esecuzione in via di realizzazione del pegno). Quello previsto ai sensi del *capoverso 1* è un diritto di pegno legale diretto (*cpv. 2, primo periodo*), ossia nasce per disposizione di legge già prima di essere iscritto nel registro fondiario, nella fattispecie nel momento in cui l'autorità competente dispone l'esecuzione sostitutiva dopo che il proprietario del fondo (previo sollecito) non ha dato seguito alla decisione di demolizione secondo l'articolo 23*d* capoverso 3. Esso copre anche i costi dell'esecuzione sostitutiva. Conformemente al *capoverso 2, secondo periodo*, l'articolo 836 capoverso 2 CC²² è applicabile per analogia: il diritto di pegno non è opponibile ai terzi che si riferiscono in buona fede al registro fondiario se non vi è stato iscritto entro il termine previsto, ovvero entro quattro mesi dall'esigibilità del credito su cui si fonda, ma in ogni caso entro due anni dalla nascita dello stesso.

Il diritto di pegno di cui al capoverso 1 non sarà scalato dal limite d'aggravio legale previsto come misura destinata a prevenire l'indebitamento eccessivo secondo gli articoli 73 segg. LDFR. È pertanto aggiunto all'elenco di eccezioni riportato nell'articolo 75 capoverso 1 LDFR (lett. f).

Come disposto nel *capoverso 3*, il diritto cantonale può prevedere che la garanzia venga prestata con un onere fondiario di diritto pubblico ai sensi dell'articolo 784 CC invece che con un diritto di pegno. Gli oneri fondiari di diritto pubblico impongono al proprietario del fondo in questione di fornire una determinata prestazione all'ente pubblico avente diritto (Confederazione, Cantoni, Comuni o altre corporazioni o enti di diritto pubblico), per la quale questi risponde solo con il fondo²³. Nel caso in esame, ciò significa che per la demolizione dell'edificio o dell'impianto e per il ripristino dello stato naturale entra in gioco unicamente il fondo gravato da pegno. Conformemente all'articolo 784 CC, alla costituzione degli oneri fondiari di diritto pubblico e ai loro effetti nei confronti di terzi di buona fede sono applicabili le disposizioni concernenti le ipoteche legali di diritto cantonale (art. 836 CC). Ne consegue che un onere fondiario può essere costituito direttamente ipso iure (l'iscrizione nel registro fondiario ha un effetto puramente declaratorio) oppure che all'ente pubblico può essere assegnato per legge un diritto a iscrivere un onere fondiario nel registro fondiario (l'iscrizione ha allora un effetto costitutivo). In caso di mancata realizzazione della prestazione, all'ente pubblico non resta che l'esecuzione in via di realizzazione del pegno. Poiché nel caso di specie la prestazione dovuta non è una prestazione in denaro, l'ente pubblico ha diritto al risarcimento del danno (costi per la demolizione dell'edificio o impianto).

Il diritto cantonale può spingersi oltre ed esigere eventualmente una garanzia bancaria quale prerequisite per il rilascio dell'autorizzazione.

Art. 23g Disposizioni restrittive dei Cantoni

Conformemente all'articolo 27a LPT in vigore, la legislazione cantonale può prevedere restrizioni alle disposizioni degli articoli 16a capoverso 2, 24b, 24c e 24d. Questa disposizione è stata spostata nella nuova sezione dedicata alle disposizioni generali sulle costruzioni fuori delle zone edificabili. Nell'ambito dell'ampliamento del margine di manovra dei Cantoni (cfr. n. 4.1.1, 1°, 5° e 7° par.), questa possibilità viene estesa anche a tutte le fattispecie dell'edificazione conforme alla zona e vincolata all'ubicazione (art. 23h–24). Gli articoli 24b, 24c e 24d sono stati soppressi dall'elenco in quanto, secondo l'articolo 24^{bis} capoverso 1, si applicheranno in futuro solo se la legge cantonale li dichiara applicabili.

Il diritto cantonale continuerà inoltre a differenziare le restrizioni a seconda delle regioni in questione.

Art. 23h Edifici e impianti conformi alla zona agricola

I capoversi 1–3 dell'articolo 23h sono identici ai capoversi 1, 1^{bis} e 2 dell'articolo 16a in vigore.

²³ David Jenny, in *Basler Kommentar zum ZGB II*, 5a ed., Basilea 2015, n. 1 ad art. 784 CC.

Il contenuto del *capoverso 4* corrisponde al capoverso 3 dell'articolo 16a in vigore. La modifica rispetto alla formulazione precedente è dovuta all'introduzione nella legge della nozione, utilizzata nella pratica, di «zone agricole speciali» e al fatto che le *condizioni* per delimitare tali zone sono ora disciplinate in un articolo a sé stante (art. 16a), cui rimanda appunto il capoverso 4.

Sezione 3: Autorizzazioni eccezionali fuori delle zone edificabili

Nella sezione 3 sono riunite le disposizioni concernenti i progetti a ubicazione vincolata (art. 24) e quelle concernenti le modifiche non conformi alla zona di edifici e impianti esistenti e legali situati fuori delle zone edificabili (art. 24^{bis}–24g). L'articolo 24^{bis} contiene una serie di disposizioni che vanno osservate per tutti i progetti disciplinati negli articoli 24a–24g.

Art. 24 Edifici e impianti a ubicazione vincolata

Nell'articolo 24 diventa superfluo menzionare espressamente la necessità di effettuare una ponderazione degli interessi in quanto, in virtù dell'articolo 23a, tale requisito deve essere osservato in ogni caso per tutti i progetti fuori delle zone edificabili. Pur con una formulazione diversa, infatti, il contenuto del nuovo articolo 23a coincide di fatto con quello dell'articolo 24 lettera b del diritto vigente, prevedendo una ponderazione di tutti gli interessi.

Art. 24^{bis} Disposizioni comuni per edifici e impianti esistenti

Il *capoverso 1* rientra negli sforzi intrapresi per consentire ai Cantoni di esaminare più a fondo le opportunità e i rischi delle costruzioni fuori delle zone edificabili e di esercitare una maggiore influenza in questo settore. Da un lato viene quindi ampliato il margine di manovra rispetto a quello previsto dal diritto in vigore (art. 18a e 24g) e, dall'altro, viene sancito che dove non sia espressamente regolamentato non si applicherà più l'intero spettro delle eccezioni disciplinate nel diritto federale.

A parte l'eccezione di cui all'articolo 24b capoverso 1 LPT, applicabile alle aziende accessorie non agricole senza uno stretto legame materiale con l'azienda agricola, anche nel caso dell'ulteriore utilizzo di costruzioni esistenti edificate legalmente continuano a valere tutte le disposizioni relative all'autorizzazione (art. 24a segg.; fermo restando che, considerato il divieto di cambiare la destinazione di cui all'art. 23d cpv. 2, terzo periodo, e all'art. 23e cpv. 2, l'art. 24a sarà di fatto applicabile solo agli edifici e agli impianti edificati legalmente prima dell'entrata in vigore della nuova legge). Queste disposizioni dovrebbero tuttavia trovare applicazione solo se e nella misura in cui ciò è previsto espressamente dal diritto cantonale, il quale può inoltre differenziarne l'attuazione a livello regionale. In questo senso diventano norme attributive di competenza, come già avvenuto dal gennaio 1980 all'agosto 2000 per l'articolo 24 capoverso 2 LPT nella versione di allora, e per l'articolo 24d dal settembre 2000 all'agosto 2007.

Il fatto che i Cantoni possano scegliere le disposizioni sul «riciclaggio edilizio» di cui avvalersi (così chiamate perché si presuppone l'esistenza di un edificio o un impianto edificato legalmente) nonché se, dove e in quale misura desiderano avva-

lersi di tali disposizioni non significa che i limiti di quanto esse consentono non sia disciplinato dal diritto federale. Se le disposizioni cantonali permettono il rilascio di autorizzazioni che superano questi limiti, non potranno essere applicate in ragione della preminenza di tale diritto. Il Tribunale federale potrà continuare ad esaminare liberamente caso per caso se i limiti previsti dal diritto federale sono stati rispettati. Lo statuto di norme attributive di competenze non intacca in alcun modo la classificazione come compito della Confederazione ai sensi dell'articolo 2 LPN.

Il *capoverso 2* riprende sostanzialmente le disposizioni dell'articolo 24*d* capoverso 3 LPT e dell'articolo 43*a* OPT, tralasciando però il criterio – già contenuto nella lettera a – secondo cui l'autorizzazione edilizia non deve comportare un edificio sostitutivo non necessario. Il criterio d'idoneità dell'articolo 24*d* capoverso 3 lettera a LPT (seconda parte del periodo), cui non corrisponde alcuna disposizione nell'articolo 43*a* OPT, ha una sua logica soltanto nel contesto degli edifici e degli impianti degni di protezione (art. 24*d*) e non ne viene quindi cambiata la sistematica (art. 24*d* cpv. 2 lett. a^{ter}). La ponderazione di tutti gli interessi in gioco prevista dagli articoli 24*d* capoverso 3 lettera e nonché 43*a* lettera e OPT è stata invece spostata nell'articolo 23*a* e non figura quindi più in questo capoverso.

La lettera a corrisponde per lo più all'articolo 24*d* capoverso 3 lettera a LPT (prima parte del periodo) e riprende il contenuto dell'articolo 43 lettera a OPT.

La *lettera b* corrisponde materialmente all'articolo 24*d* capoverso 3 lettera c LPT e all'articolo 43*a* lettera c OPT. Si discosta deliberatamente dal principio di solidarietà del servizio pubblico perché chiunque possa approfittare di un terreno a basso costo situato fuori delle zone edificabili per svolgervi un'attività che, oltre a essere propria di una zona edificabile, non è né conforme alla zona né vincolata all'ubicazione dovrebbe almeno farsi carico dei costi di urbanizzazione che ne derivano e non aspettarsi che siano coperti dalla collettività. Dove previsto per legge, il principio di solidarietà del servizio pubblico continua invece ad applicarsi all'urbanizzazione di edifici agricoli.

La lettera b non costituisce una fattispecie di autorizzazione, ma piuttosto un'ulteriore condizione, che deve essere soddisfatta affinché le autorizzazioni secondo gli articoli 24*a*–24*g* possano essere concesse.

Infine, la *lettera c* corrisponde in larga parte all'articolo 24*d* capoverso 3 lettera d LPT e all'articolo 43*a* lettera d OPT, e precisa che la coltivazione agricola non deve essere *né ostacolata né messa in pericolo*. Ciò non da ultimo in considerazione del fatto che l'agricoltura si trova sempre più spesso a far fronte a reclami dovuti a immissioni su utilizzazioni non conformi alla zona.

I viginti articoli 24*d* capoverso 3 LPT e 43*a* OPT sono concepiti principalmente come condizioni per il rilascio di un'autorizzazione. Una volta che questa è stata rilasciata, le condizioni non producono più effetti, a meno che l'autorizzazione stessa preveda condizioni od obblighi. Se, ad esempio, si scopre a posteriori che un'utilizzazione non conforme alla zona ostacola o mette in pericolo la coltivazione agricola, si dovrà far ricorso a un altro strumento per garantire che l'agricoltura abbia la priorità. Il *capoverso 3* prevede pertanto che l'autorizzazione diventi caduca per legge se le condizioni di cui al capoverso 2 non sono più soddisfatte. Ne consegue una situazione giuridica molto simile a quella risultante con la condizione

secondo l'articolo 23*d*. Le corrispondenti conseguenze giuridiche dell'articolo 23*d* capoversi 2 e 3 sono pertanto dichiarate applicabili per analogia.

Art. 24a, rubrica, nonché cpv. 1, frase introduttiva

L'articolo 24*a* non subisce alcuna modifica materiale. Poiché i titoli del capitolo 4 e della sezione 3 indicano già che si tratta soltanto di edifici e impianti fuori delle zone edificabili, si può omettere la precisazione nella frase introduttiva del capoverso 1.

È importante ricordare che il divieto di cambiare la destinazione secondo gli articoli 23*d* capoverso 2, terzo periodo, e 23*e* capoverso 2 ha la priorità sull'articolo 24*a* che, di fatto, diventa pertanto una disposizione transitoria. Per non creare inutilmente confusione, si è tuttavia deciso di non includere tra le disposizioni transitorie questa norma, ben nota nella dottrina e nella giurisprudenza, ma piuttosto di inserirla in un articolo a sé stante.

Va inoltre osservato che l'articolo 24*a* diventa una norma di delega (cfr. art. 24^{bis} cpv. 1 e il relativo commento).

Art. 24b cpv. 1 e 1^{bis}

Le aziende accessorie non agricole di cui all'articolo 24*b* capoverso 1 LPT, ossia le aziende accessorie senza stretto legame con l'azienda agricola, sono da tempo oggetto di critiche per varie ragioni. Gli ambienti commerciali criticano gli effetti di distorsione della concorrenza nei confronti delle imprese commerciali con sede all'interno delle zone edificabili. Dal punto di vista della pianificazione del territorio, le imprese commerciali situate fuori delle zone edificabili sono generalmente problematiche. E infine si rimprovera il fatto che l'articolo 24*b* capoverso 1 LPT non sia stato concepito per le aziende redditizie, in quanto limita le prospettive di crescita o perfino di professionalizzazione. Il rilascio di autorizzazioni secondo l'articolo 24*b* capoverso 1 LPT rischia quindi di creare delle situazioni che non soddisfano nessuno. È forse anche per questa ragione che, in base a quanto si è osservato, la disposizione in oggetto non ha acquisito una grande importanza pratica. Di per sé, non è quindi logico mantenerla così com'è.

Esiste però un ambito di applicazione molto specifico nel quale i problemi descritti emergono in misura molto minore: la produzione di pesci, insetti e organismi analoghi non contemplati dall'articolo 23*h* capoverso 1 e che servono da base per alimenti e foraggio. Pur avendo una grande affinità con l'agricoltura, questo settore non presenta un legame sufficientemente stretto con l'azienda agricola ai sensi dell'articolo 24*b* capoverso 1^{bis} LPT. Se si stralciasse semplicemente l'articolo 24*b* capoverso 1 LPT, verrebbe meno la possibilità di stabilire tale produzione in edifici e impianti esistenti non più necessari per scopi agricoli (anche se non ancora soggetti all'obbligo di demolizione di cui all'articolo 23*d*), nella misura in cui tale produzione va a integrare un commercio agricolo esistente.

Per questa ragione, ci si è limitati a restringere il campo d'applicazione dell'articolo 24*b* capoverso 1 LPT, rinunciando alla condizione sancita nel diritto vigente, secondo cui per la sussistenza dell'azienda agricola sarebbe necessario un reddito supplementare. La possibilità di avviare la produzione citata sopra quando sono

soddisfatte tutte le altre condizioni andrà concessa anche ad aziende dinamiche e redditizie.

I pesci e gli insetti non sono considerati prodotti agricoli ai sensi della legislazione sull'agricoltura e la loro produzione non è pertanto considerata coltivazione agricola ai sensi dell'articolo 23^h capoverso 1. Soprattutto quando tali organismi sono prodotti a scopo alimentare, è palese lo stretto legame con la produzione agricola. Attualmente l'attenzione si concentra sulla produzione di pesci e di altri animali acquatici come i gamberetti. Ma vista l'inclusione degli insetti tra le derrate alimentari, anche la loro produzione potrà rapidamente acquisire una certa rilevanza pratica. Per non creare inutili problemi di delimitazione, i pesci e gli insetti sono citati a titolo di esempio, ma il campo d'applicazione è esteso agli organismi in generale.

Sebbene l'accento sia posto sull'uso di organismi a scopo alimentare, cioè per il consumo umano, è ipotizzabile anche che, ad esempio, vengano allevati insetti da utilizzare in una forma adeguata per arricchire il mangime dei suini. Poiché sarà comunque difficile verificare se tutti gli organismi prodotti verranno consumati dall'uomo, definire una restrizione in questo senso sfuggirebbe a qualsiasi controllo e applicazione.

Per quanto riguarda il capoverso 1^{bis}, è stato modificato soltanto il primo periodo per adeguarlo al nuovo capoverso 1, ma la disposizione resta invariata sotto il profilo materiale.

Come per l'articolo 24^a, deve essere rispettato il divieto di cambiare la destinazione di un prodotto conformemente agli articoli 23^d capoverso 2, terzo periodo, e 23^e capoverso 2, che ha la priorità sull'articolo 24^b.

Va inoltre osservato che l'articolo 24^b diventa una norma di delega (cfr. art. 24^{bis} cpv. 1 e il relativo commento).

Art. 24c, rubrica, nonché cpv. 1, 3 e 5

Con l'aggiunta del capoverso 3 nel quadro della revisione della LPT del 23 dicembre 2011, l'articolo 24^c si riferisce ora anche agli edifici abitativi che erano utilizzati in modo conforme alla zona, alla data in cui il fondo in questione è stato attribuito al comprensorio non edificabile ai sensi del diritto federale. La rubrica in vigore («Edifici e impianti esistenti fuori delle zone edificabili, non conformi alla destinazione della zona») va pertanto precisata. Con «edifici secondo il diritto anteriore» si intendono gli edifici già costruiti quando il fondo è diventato parte del comprensorio non edificabile ai sensi del diritto federale, ossia in generale il 1° luglio 1972 (cfr. rubrica dell'art. 42 OPT). In questa categoria rientrano anche gli edifici costruiti legalmente in una zona edificabile e attribuiti in seguito a una zona non edificabile (attribuzione che viene ancora fatta, per esempio in applicazione della revisione parziale della LPT del 15 giugno 2012).

Sotto il profilo materiale, l'articolo 24^c non subisce alcuna modifica. Non essendo oggetto di revisione, i capoversi 2 e 4 non vengono riportati nel disegno di legge né sono commentati in questa sede.

La precisazione che gli edifici in questione sono situati fuori delle zone edificabili può essere omessa in quanto già esplicitato dai titoli del quarto capitolo e della

sezione 3. I requisiti di cui all'articolo 24c capoverso 3, secondo periodo LPT sono ora soddisfatti dall'articolo 24^{bis} lettere a e c, ragione per cui la disposizione può essere abrogata. Lo stesso vale per l'articolo 24c capoverso 5, il cui contenuto è ripreso nell'articolo 23a.

Poiché il criterio della legalità viene menzionato solo nel capoverso 2, si potrebbe credere, erroneamente, che anche gli edifici costruiti illegalmente sono in linea di principio protetti nella loro situazione di fatto. È tuttavia chiaro che non è questo il caso e, sinora, non vi sono mai stati problemi in questo senso. Per non suscitare incertezze, si è pertanto deciso di non riformulare la disposizione.

Va inoltre osservato che l'articolo 24c diventa una norma di delega (cfr. art. 24^{bis} cpv. 1 e il relativo commento).

Art. 24d, rubrica, nonché cpv. 1 e 1^{bis}, cpv. 2 lett. a^{bis} e a^{ter} e cpv. 3

Il capoverso 1 precisa, da un lato, che gli edifici abitativi agricoli possono essere adibiti a scopi abitativi non agricoli (affittandoli in particolare a persone che non lavorano nell'agricoltura) in periodi in cui vi è una carenza di domanda per un'utilizzazione conforme alla zona (in particolare agricola) o vincolata all'ubicazione. Dall'altro lato, poiché gli edifici abitativi agricoli sono generalmente riservati alle attività agricole e non sono destinati al mercato immobiliare – spesso come proprietà di lusso –, è necessario ottenere un'autorizzazione per le locazioni non agricole. Un'utilizzazione agricola (eccezionalmente anche un altro tipo di utilizzazione conforme alla zona o vincolata all'ubicazione) avrà comunque sempre la precedenza in virtù del primato dell'agricoltura sancito nell'articolo 16 capoverso 4, primo periodo. E in ogni caso, l'utilizzazione a scopi abitativi extra-agricoli dovrà avere fini analoghi a quella dell'utilizzo agricolo originario.

Nei Comuni con una quota di abitazioni secondarie superiore al 20 per cento è ammessa la locazione a titolo di abitazione di vacanza unicamente se l'abitazione è stata realizzata in virtù del diritto anteriore ai sensi dell'articolo 10 LASEc, ovvero se è stata realizzata prima dell'11 marzo 2012 nel rispetto delle disposizioni in vigore oppure se la realizzazione risultava autorizzata in tale data con decisione passata in giudicato (art. 10 in combinato disposto con l'art. 11 cpv. 1 LASEc). Nei Comuni in cui la quota di abitazioni secondarie supera la soglia del 20 per cento, le abitazioni realizzate dopo tale data possono essere utilizzate esclusivamente come abitazioni primarie (art. 2 cpv. 2 LASEc) oppure come abitazioni equiparate ad abitazioni primarie secondo l'articolo 2 capoverso 3 LASEc.

Questa nuova regolamentazione serve anche a prevenire abusi come quelli su cui si è pronunciato il Tribunale federale con la sentenza 1C_135/2016 del 1° settembre 2016, dove ha peraltro affermato che gli edifici utilizzati fin dall'inizio in modo non conforme alla zona sono illegali sia dal punto di vista formale che materiale (consid. 3.3).

Il capoverso 1^{bis} si riferisce agli edifici abitativi agricoli, retti dal nuovo diritto, che non sono più utilizzati a scopo agricolo. Si considerano retti dal nuovo diritto gli edifici abitativi realizzati dopo che il fondo è stato attribuito al comprensorio non edificabile ai sensi del diritto federale (quelli realizzati secondo il diritto anteriore ricadono nel campo d'applicazione dell'art. 24c, cfr. commento a questo articolo).

Negli edifici costruiti secondo il nuovo diritto sono ammesse modifiche parziali se queste sono indispensabili per un'utilizzazione a scopo abitativo al passo con i tempi oppure a scopo di risanamento energetico (*lett. a*). Dall'articolo 24*d* capoverso 3 lettera b LPT viene inoltre ripreso il criterio secondo il quale l'aspetto esterno e la struttura edilizia basilare devono restare sostanzialmente immutati (*lett. b*). Si precisa altresì che si può far uso di questa possibilità solo per gli edifici abitativi conservati nella loro sostanza.

Il capoverso 1^{bis} eleva di fatto l'attuale articolo 42*a* OPT al livello di legge formale. Per sapere se un ampliamento per un'utilizzazione a scopo abitativo al passo con i tempi è indispensabile, si rinvia al commento all'articolo 42*a* OPT²⁴.

In virtù dell'articolo 24^{bis} capoverso 2 lettera a, alle divisioni materiali saranno applicati criteri di valutazione più severi; queste dovranno inoltre essere coordinate con le autorità responsabili della pianificazione del territorio, obbligo questo che sussiste già ai sensi dell'articolo 25*a* LPT. Per decidere se esiste l'esigenza di un'utilizzazione a scopi agricoli occorre effettuare una valutazione globale tra le aziende che operano nel comprensorio interessato. Se tale esigenza riemerge dopo la divisione materiale e la vendita, si dovrà riconsiderare l'autorizzazione concessa nel frattempo per un'utilizzazione non conforme alla zona (art. 24^{bis} cpv. 3).

Il capoverso 2 rimane sostanzialmente invariato sotto il profilo materiale. L'unica modifica consiste nell'aggiunta delle lettere a^{bis} e a^{ter}, dovuta sia al trasferimento quasi integrale dell'articolo 24*d* capoverso 3 nell'articolo 24^{bis} sia al fatto che i criteri non ripresi devono essere integrati in questo capoverso. Nella lettera a^{bis} viene inoltre introdotta una novità materiale: per quanto concerne gli edifici degni di protezione di cui all'articolo 24*d* capoverso 2 LPT per i quali bisognava comunque porre requisiti elevati in materia di protezione, il loro status imponeva limiti ben più rigidi di quanto non facesse l'articolo 24*d* capoverso 3 lettera b LPT. Questo aspetto emerge ora anche nel testo di legge con l'aggiunta della nuova lettera a^{bis}: invece di prescrivere semplicemente che l'aspetto esterno e la struttura edilizia basilare debbano restare sostanzialmente immutati, si prevede ora che il grado di protezione di tali edifici debba restare integralmente preservato. Per valutare se ciò avvenga veramente è fondamentale considerare anche il contesto in cui l'edificio è inserito. Si possono pertanto stabilire obiettivi specifici relativi a tale contesto in una decisione in materia di protezione.

Va inoltre osservato che l'articolo 24*d* diventa una norma di delega (cfr. art. 24^{bis} cpv. 1 e il relativo commento).

Art. 24e cpv. 5 e 6

La disposizione entrata in vigore il 1° maggio 2014 viene ripresa senza alcuna modifica materiale.

²⁴ Ufficio federale dello sviluppo territoriale, Spiegazioni in merito all'articolo 42*a* dell'ordinanza sulla pianificazione del territorio, versione 2, Berna, agosto 2004, consultabile online all'indirizzo www.are.admin.ch > Sviluppo e pianificazione del territorio > Diritto pianificatorio > Costruire fuori zone edificabili.

I requisiti dell'articolo 24e capoverso 5 LPT sono ora ampiamente soddisfatti dagli articoli 24^{bis}, 23a e 23b. In queste disposizioni manca soltanto il criterio della conservazione dell'aspetto esterno e della struttura edilizia basilare, motivo per cui, al posto del rimando all'articolo 24d previsto nel diritto in vigore, tale criterio viene sancito nel capoverso 5.

Secondo il *capoverso 6, terzo periodo*, il nostro Collegio ha ora la facoltà di decidere che piccoli edifici annessi possano essere ricostruiti se distrutti per cause di forza maggiore. Questo periodo è stato introdotto per rispondere alla richiesta formulata nella mozione 16.3622 Tenuta di bestiame minuto a scopo di hobby nel diritto sulla pianificazione del territorio, depositata dalla CAPTE CS. La possibilità di ricostruire l'edificio rappresenta uno strappo nella logica del «riciclaggio edilizio» degli articoli 24a–24f, ma considerato che tale possibilità sarà ammessa solo per motivi fondati e unicamente per piccoli edifici ammessi distrutti per cause di forza maggiore, integrare questa disposizione nel capoverso appare una soluzione sostenibile.

Va inoltre osservato che l'articolo 24e diventa una norma di delega (cfr. art. 24^{bis} cpv. 1 e il relativo commento).

Art. 24f Edifici e impianti usati a scopi commerciali costruiti secondo il diritto anteriore

La nuova strutturazione delle disposizioni concernenti le costruzioni fuori delle zone edificabili consente di integrare l'articolo 37a LPT negli articoli 24 segg., a vantaggio di una migliore organizzazione sistematica del testo. La rubrica è stata adeguata a quella dell'articolo 24c.

Va inoltre osservato che l'articolo 24f diventa una norma di delega (cfr. art. 24^{bis} cpv. 1 e il relativo commento).

Art. 24g *Deroghe agli articoli 24c, 24d e 24f*

Questa disposizione disciplina la strategia pianificatoria e compensatoria per i casi in cui determinate utilizzazioni, e le rispettive misure di compensazione, siano ammesse sulla base di autorizzazioni speciali, senza cioè definire nulla nel piano d'utilizzazione.

Il *capoverso 1* rinvia ai requisiti di cui all'articolo 8d relativi al piano direttore e chiarisce che si può ricorrere alle procedure secondo l'articolo 24g solo in casi molto specifici, in cui si ha cioè a che fare con costruzioni o utilizzazioni limitate a un determinato ambito tematico. Gli articoli 24c, 24d, 24f e 24g (vedi sotto) presuppongono tutti l'esistenza di un edificio o di un impianto, il che non significa che sia necessaria una connessione tangibile con un edificio o un impianto esistente, ma semplicemente una vicinanza geografica, come nel caso, ad esempio, di un gruppo di edifici. Le costruzioni all'aperto di nuova fabbricazione, invece, non rientrano nel campo d'applicazione di questo articolo (sono eventualmente ammissibili nel contesto dell'art. 18a, ma sono associate a elevate esigenze in termini di compensazione per evitare che ne scaturisca un'utilizzazione che arreca disturbo). Come già accen-

nato, possono essere consentite solo le deroghe alle fattispecie di autorizzazione ammesse dal diritto federale e riportate qui di seguito.

- Articolo 24c: questa disposizione riguarda in particolare le utilizzazioni a scopo agricolo secondo il diritto anteriore (di norma, esistenti legalmente nel 1972; cfr. commento a questo articolo).
- Articolo 24d: in questo caso le costruzioni interessate sono, da un lato, gli edifici agricoli abitativi edificati secondo il nuovo diritto (di norma, dopo il 1972) e disciplinati nel capoverso 1 del presente articolo; dall'altro, gli edifici protetti secondo il capoverso 2.
- Articolo 24f (ex art. 37a LPT): questa disposizione riguarda infine le strutture commerciali edificate secondo il diritto anteriore prima del 1980.

Conformemente alla *lettera a*, ci si può avvalere delle possibilità di cui all'articolo 24g in una specifica procedura di autorizzazione edilizia solo nella misura in cui ciò sia espressamente previsto dal piano direttore. Il progetto edilizio deve inoltre essere realizzato nel perimetro in cui sono applicabili queste deroghe (cfr. art. 8d cpv. 2 lett. a).

La *lettera b* precisa che le autorizzazioni edilizie rilasciate in virtù dell'articolo 24g, lungi dal creare un peggioramento della situazione generale nel comprensorio fuori delle zone edificabili, devono piuttosto portare a un suo miglioramento. Tuttavia, a differenza di una procedura secondo l'articolo 18a, in questo caso sono le misure di compensazione quantitativa o reale a essere in primo piano. Senza una base nel piano d'utilizzazione, è praticamente impossibile riuscire a disporre misure di miglioramento che non rappresentano contemporaneamente una compensazione quantitativa. Ciò significa che le utilizzazioni più estese secondo l'articolo 24g devono essere compensate con la demolizione di edifici o impianti esistenti in modo tale che, al di là di un deterioramento della situazione generale, il risultato finale sia un notevole miglioramento. In ultima analisi, non ne devono risultare utilizzazioni più importanti e, nel complesso, più impattanti (cfr. commento all'art. 18a cpv. 1 lett. b). Devono inoltre essere rispettate le prescrizioni del piano direttore relative ai requisiti minimi di compensazione e alla loro garanzia giuridica conformemente all'articolo 8d capoverso 2 lettera c.

La *lettera c* serve ad assicurare che venga effettuata la compensazione. Nell'ambito della procedura di autorizzazione edilizia, ad esempio, occorre stabilire determinate condizioni per garantire che i lavori di edificazione non inizino prima che siano stati demoliti gli edifici e gli impianti destinati alla compensazione reale.

La *capoverso 2* garantisce che le utilizzazioni più estese che sono state autorizzate non continuino a sussistere dopo che è stata effettuata la compensazione. Se, ad esempio, un edificio demolito a scopo di compensazione viene ricostruito (p. es. per un'utilizzazione agricola o vincolata all'ubicazione), l'utilizzazione autorizzata secondo l'articolo 24g dovrebbe essere sospesa fino a quando non è stata effettuata una compensazione conforme ai requisiti stabiliti. E se il proprietario del fondo non si adopera per garantire questa compensazione (ossia non cerca un mezzo di compensazione che soddisfi i requisiti e non è disposto a pagarne il prezzo, influenzato tra l'altro dall'offerta e dalla domanda), si dovrebbe disporre la demolizione parziale dell'utilizzazione autorizzata conformemente all'articolo 24g.

Come esempio di una procedura secondo l'articolo 24g si può prendere il caso di un Cantone che desidera preservare determinate superfici coltivate in cui si trovano edifici speciali tipici della regione. Trattandosi di edifici di dimensioni relativamente modeste, è difficile ampliarli rispettando gli standard attuali in linea con le possibilità offerte dall'articolo 24c. Il Cantone vorrebbe quindi consentire delle trasformazioni più ampie in siti adeguati e ben collegati, stabiliti nel piano direttore, che devono soddisfare elevati requisiti architettonici. A titolo di compensazione, intende impiegare soprattutto edifici abitativi (per lo più disabitati) che arrecano disturbo e non sono più utilizzati né sono necessari a scopi agricoli. Sarebbero ammessi anche edifici di economia rurale che arrecano disturbo e non sono più necessari, ma per garantire che non ne risulti un'utilizzazione con un impatto complessivo maggiore, le superfici e i volumi dovrebbero essere ampiamente sovracompensati (cfr. commento all'art. 18a cpv. 1 lett. b, *in fine*).

Art. 24h

L'edificazione fuori delle zone edificabili è in larga misura disciplinata dal diritto federale; per questa ragione, anche le sanzioni penali riservate a tre infrazioni qualificate di norme giuridiche sono regolamentate in modo uniforme a livello di diritto federale; si tratta dell'edificazione senza autorizzazione edilizia (lett. a), dell'ottenimento di un'autorizzazione mediante informazioni errate o incomplete (lett. b) e dell'inosservanza di disposizioni di polizia edilizia (lett. c). La fattispecie dell'edificazione senza autorizzazione edilizia si riferisce a violazioni dell'articolo 22 capoverso 1 LPT. Poiché secondo quest'ultima disposizione necessitano di un'autorizzazione anche le trasformazioni di edifici o impianti, la *lettera a* include espressamente anche tale fattispecie.

Queste disposizioni penali mirano a rafforzare l'esecuzione del diritto federale in materia di pianificazione del territorio in un ambito particolarmente a rischio. Le fattispecie penali devono essere considerate delitti in ragione del fatto che, date le violazioni commesse, non si tratta di trasgressioni di lieve entità. Sono da considerarsi delitti anche quelli secondo le norme penali, analoghe per tipo di violazione, previste dalla legge federale del 16 dicembre 1983 sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (LAFE) e della LASEc. La qualifica come delitto consente anche di punire penalmente le aziende secondo l'articolo 102 capoverso 1 CP²⁵ qualora la responsabilità per carenza organizzazione interna non possa essere ascritta a una persona fisica determinata.

Capoverso 3: se in un procedimento penale viene dimostrato che un delitto secondo il capoverso 1 o 2 ha influito sull'esito di una procedura di autorizzazione edilizia, sussiste un motivo di revisione del diritto federale. In una simile evenienza, l'autorità preposta al rilascio delle autorizzazioni edilizie o l'autorità di ricorso è tenuta a verificare se la disposizione in questione debba essere abrogata o modificata.

²⁵ RS 311.0

Art. 24i

Secondo il presente articolo, il nostro Collegio dovrà verificare le implicazioni che le norme relative alle costruzioni fuori delle zone edificabili avranno sullo sviluppo territoriale, sul paesaggio e sulla cultura della costruzione nonché analizzare le disposizioni di legge e la loro applicazione per determinare se vi sia la necessità di adattarle. Il rapporto sulle suddette implicazioni può assumere anche la forma di un messaggio in cui il nostro Collegio chiede le necessarie modifiche della legge sulla pianificazione del territorio.

Art. 25, rubrica, nonché cpv. 2

Dato che il capoverso 2 è stato spostato nel nuovo articolo 25^{bis}, occorre modificare di conseguenza la rubrica dell'articolo 25.

Art. 25^{bis} Competenze fuori delle zone edificabili

La LPT non disciplina in alcun modo l'attività di ripristino della situazione conforme al diritto. Questa lacuna non è di per sé problematica visto che le disposizioni materiali concernenti le condizioni per il rilascio di un'autorizzazione implicano anche l'obbligo di ripristinare la situazione conforme al diritto in presenza di modifiche abusive. I problemi nascono però dal fatto che il diritto vigente non è chiaro sul piano delle competenze. In più, le esperienze maturate dall'entrata in vigore della legge hanno evidenziato come il compito di disporre ed eseguire il ripristino della situazione conforme al diritto risulti complesso e oneroso in molti Cantoni. Ai fini della credibilità delle disposizioni concernenti le costruzioni fuori delle zone edificabili è cruciale garantire che venga disposto e attuato in modo efficace tale ripristino. In ogni caso, occorre evitare di arrivare al punto in cui coloro che rispettano la legge sono chiaramente svantaggiati. Ne consegue la necessità, da un lato, di specificare nella legge che una rinuncia al ripristino della situazione conforme al diritto fuori delle zone edificabili può essere decisa esclusivamente dall'autorità preposta alla verifica delle rispettive domande di costruzione (cpv. 4) e, dall'altro, di conferire un mandato di esecuzione chiaro e adeguato alla rilevanza di questo tema (per preservare l'autonomia organizzativa dei Cantoni la disposizione non precisa quale sia l'autorità incaricata di prendere disposizioni di polizia edilizia):

- il *capoverso 2* sottolinea l'importanza del ripristino della situazione conforme al diritto, incaricando espressamente l'autorità cantonale competente per il rilascio delle autorizzazioni di individuare le utilizzazioni non autorizzate entro un termine congruo, di vietarle immediatamente e di interromperle in modo efficace, nonché di disporre ed eseguire senza indugio la demolizione parziale degli interventi edilizi non autorizzati se questi non si rivelano ammissibili nel quadro di una procedura d'autorizzazione a posteriori.

La differenziazione temporale è stata scelta deliberatamente perché non tutte le modifiche o le utilizzazioni illegali possono essere individuate immediatamente. Si vuole così esprimere il fatto che è necessario un certo sforzo per individuare le costruzioni illegali e che quindi non solo si possono, ma anche si devono fissare delle priorità: quanto più sensibile è un dato comprensorio, tanto più grave o fonte di disturbo è il comportamento illegale e, quindi,

tanto più velocemente dovrà essere individuato. È essenziale che le domande di costruzione in arrivo o le necessarie indagini di polizia edilizia siano colte come un'opportunità per chiarire la situazione generale in loco.

Nei comprensori che richiedono un'attenzione particolare continuerà ad essere necessario un forte impegno da parte della polizia edilizia: è il caso dei comprensori che rientrano nel campo d'applicazione dell'articolo 39 capoverso 2 OPT (cfr. art. 39 cpv. 5 OPT) oppure delle utilizzazioni destinate a migliorare la situazione generale secondo gli articoli 18a e 24g.

- il *capoverso 3* conferisce in forza della legislazione federale all'autorità cantonale competente per le autorizzazioni per lo meno la possibilità di intervenire, al posto dell'autorità di polizia edilizia, nelle questioni che rientrano nel campo d'applicazione del diritto in materia di sorveglianza; la autorizza cioè a prendere disposizioni almeno in via sussidiaria, minacciando ed eseguendo in particolare l'esecuzione sostitutiva.
- Per quanto il ripristino della situazione conforme al diritto presupponga, per motivi di ordine costituzionale, una verifica del principio della proporzionalità, l'ordine di ripristino risulta in realtà sproporzionato solamente nel caso in cui la deroga alla legge sia minima e gli interessi generali lesi non giustifichino il danno che sarebbe arrecato al proprietario in seguito al ripristino. Già una semplice modifica dell'utilizzazione rappresenta tuttavia una grave violazione di uno dei principi del diritto pianificatorio della Confederazione ai quali la giurisprudenza del Tribunale federale attribuisce un'importanza prioritaria, ossia il principio della separazione tra comprensorio edificabile e comprensorio non edificabile (DTF 132 II 21, consid. 6.4, pag. 40). Nel *capoverso 4* si richiama pertanto espressamente l'attenzione sul fatto che al di fuori delle zone edificabili è possibile rinunciare al ripristino della situazione conforme al diritto esclusivamente in via eccezionale. Un esempio ipotizzabile è il caso in cui sia stato realizzato un ampliamento sotterraneo con altezza dei locali troppo elevata rispetto a quella prevista nei progetti autorizzati.

Il *capoverso 1* dell'articolo 25^{bis} corrisponde testualmente all'articolo 25 capoverso 2 della legge in vigore, che è stato spostato nel nuovo articolo 25^{bis} per ragioni legate alla sistematica.

Art. 27a

L'articolo 27a è stato sostituito dall'articolo 23f e può pertanto essere abrogato.

Art. 34 cpv. 2 lett. c

La modifica del capoverso 2 lettera c è una diretta conseguenza della nuova sistematica delle disposizioni concernenti le costruzioni fuori delle zone edificabili.

Art. 36 cpv. 2

L'articolo 36 capoverso 2 LPT deve in ogni caso essere adattato, in quanto l'articolo 27a LPT, cui si riferisce l'ultima parte del periodo, è stato spostato e modificato. Questa parte del periodo può tuttavia essere stralciata perché la revisione in esame non introduce nuove fattispecie di autorizzazione che potrebbero diventare direttamente applicabili senza che il Cantone possa adottare misure contro una loro applicazione eccessiva (rispetto alla situazione concreta).

Art. 37a e 38

Gli articoli 37a e 38 possono essere abrogati, il primo perché ripreso dall'articolo 24f e il secondo perché sostituito dall'articolo 3 LASEc.

Art. 38b Disposizione transitoria della modifica del ...

Riallacciandosi all'articolo 16b capoverso 2 LPT, l'articolo 38b fa sì che venga mantenuta la necessaria base legale per gli oneri di demolizione disposti in virtù dell'articolo 16b LPT o del diritto cantonale – ovvero prima dell'entrata in vigore dell'articolo 23d – come misura meno severa nel caso in cui non fosse dimostrata l'esistenza dell'impresa a lungo termine (art. 34 cpv. 4 lett. c OPT). Le conseguenze giuridiche coincidono con quelle dell'articolo 23d capoverso 2, benché nel caso in oggetto per gli oneri di demolizione disposti secondo il diritto anteriore non sussista un diritto di pegno legale ai sensi dell'articolo 23e. Qualora, al decadere dell'autorizzazione, possa essere concessa una nuova autorizzazione per un'utilizzazione conforme alla zona o vincolata all'ubicazione, quest'ultima dovrà essere vincolata a un obbligo di demolizione ai sensi dell'articolo 23d.

5.2 Legge federale sul diritto fondiario rurale (LDFR)

Art. 60 cpv. 1 lett. e nonché j

Il rimando alla LPT nella *lettera e* deve essere adeguato in seguito alle modifiche introdotte con la revisione di legge.

La nuova eccezione introdotta nella *lettera j* al divieto di divisione materiale e frazionamento secondo l'articolo 58 LDFR per terreni situati nelle zone agricole speciali serve a consentire che, all'occorrenza, tali terreni siano resi disponibili anche per altre persone oltre che per i proprietari.

Art. 64 cpv. 1 lett. h

La nuova *lettera h* offre ai Cantoni e ai Comuni la possibilità di acquistare terreni agricoli per creare zone agricole speciali utilizzate conformemente alla loro destinazione (per la disponibilità di terreni, si veda il commento all'art. 16a cpv. 3). Questa possibilità non deve ovviamente tradursi in un accumulo di terreni da parte della collettività o in un loro utilizzo per scopi diversi da quello di garantirne la disponibilità ai sensi dell'articolo 16a capoverso 3 LPT. Di conseguenza, i terreni così acqui-

stati devono essere rivenduti a interessati validi. Se la delimitazione di una zona agricola speciale in programma dovesse naufragare definitivamente, il terreno deve essere venduto nuovamente agli agricoltori.

Art. 75 cpv. 1 lett. f

Per questa disposizione si rinvia al commento all'articolo 23^f capoverso 1 LPT.

6 Ripercussioni

6.1 Premessa

Nel 2015 l'avamprogetto è stato sottoposto a una valutazione della sostenibilità (VSost) e a un'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR)²⁶. Queste valutazioni sono state aggiornate alla luce della procedura di consultazione complementare condotta sui nuovi elementi nell'estate 2017 e in vista dell'elaborazione del disegno di legge.

6.2 Ripercussioni per la Confederazione

Un onere supplementare a carico della Confederazione potrebbe derivare soprattutto dalla strategia pianificatoria e compensatoria con le sue differenti procedure (art. 8c in combinato disposto con l'art. 18a rispettivamente art. 8d in combinato disposto con l'art. 24g), in particolare in termini di consulenza e assistenza a Cantoni e Comuni nonché di verifica e approvazione dei piani direttori cantonali utilizzati per attuare la strategia. Diventeranno più impegnativi anche i compiti connessi alla vigilanza sulla corretta applicazione delle nuove disposizioni di diritto federale sulla delimitazione delle zone agricole speciali (art. 16a) e delle altre zone (art. 18 cpv. 1 e 1^{bis}), nonché quelli legati all'applicazione delle disposizioni concernenti l'obbligo di demolizione (art. 23d–23f). Anche lo svolgimento dell'esame delle implicazioni di cui all'articolo 24i si tradurrà in un onere supplementare per la Confederazione. Questi oneri aggiuntivi non potranno essere compensati integralmente né fissando le opportune priorità né creando sinergie di risorse; saranno prevedibilmente necessari in totale tre posti supplementari presso l'ARE se si vuole che la Confederazione sia in grado di adempiere i compiti che le spettano in ambito di pianificazione del territorio in modo rapido ed efficiente e di esercitare correttamente la sua funzione di vigilanza. L'eventuale onere supplementare per l'Ufficio federale della cultura non è al momento stimabile. L'effettivo fabbisogno di personale supplementare sarà valutato con maggiore accuratezza e la richiesta dei posti supplementari sarà presentata al nostro Collegio in concomitanza con le disposizioni d'esecuzione.

²⁶ Ecoplan: *Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB) und Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) zur 2. Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes*, Berna 2015, con relativi aggiornamenti del 2017 e 2018 (in tedesco), cfr. www.are.admin.ch > Sviluppo e pianificazione del territorio > Diritto pianificatorio > Revisione della LPT > Revisione LPT 2.

6.3 **Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna**

Nel disegno di legge la ripartizione dei compiti nel settore della pianificazione del territorio non ha subito modifiche radicali. La strategia pianificatoria e compensatoria offre tuttavia la possibilità di rispondere meglio alle esigenze cantonali e regionali in materia di costruzioni fuori delle zone edificabili e rafforza in questo senso il ruolo dei Cantoni, dando così maggior peso al principio di sussidiarietà. La Confederazione, dal canto suo, conserva un ruolo importante in quanto dovrà continuare ad autorizzare gli adattamenti dei piani direttori cantonali. Se un Cantone desidera sfruttare le possibilità offerte dalla strategia pianificatoria e compensatoria, dovrà anche essere disposto a investire nella pianificazione e nell'attuazione. In ambito di costruzioni fuori delle zone edificabili, inoltre, saranno rafforzate le competenze cantonali a livello di esecuzione, il che presuppone però che i Cantoni dispongano delle risorse necessarie. Un'ulteriore riprova del rafforzamento sostanziale delle competenze cantonali è costituita dal fatto che in futuro i Cantoni potranno stabilire in piena autonomia quali delle disposizioni derogatorie di cui agli articoli 24a–24g potranno trovare applicazione sul loro territorio e in quale misura; nella LPT continueranno a essere fissati solo i limiti massimi previsti per le possibilità di edificazione e utilizzazione.

Se nei centri urbani e negli agglomerati le costruzioni fuori delle zone edificabili rappresentano una realtà trascurabile, l'opposto è vero per le costruzioni nel sottosuolo e gli spazi funzionali. Data la loro natura di norme generali, i principi formulati nel progetto di revisione su questi ultimi due aspetti non cambieranno molto la situazione in corso, ma incoraggiano comunque un approccio pianificatorio globale e previdente. Questo è importante soprattutto in spazi urbani dinamici e complessi e avrà risvolti positivi sulla sicurezza degli investimenti e della pianificazione.

Gli spazi rurali e le regioni di montagna sono particolarmente interessati dalla revisione delle norme concernenti le costruzioni fuori delle zone edificabili sia perché in queste aree l'agricoltura svolge una funzione importante sia perché il loro sviluppo dipende in larga misura dalle innovazioni aventi un rapporto più o meno diretto con l'agricoltura (p. es. nel settore dell'agriturismo). La strategia pianificatoria e compensatoria consente di prendere meglio in considerazione le peculiarità delle zone rurali e montane, ma ciò richiede anche uno sforzo di pianificazione da parte di Cantoni, regioni e Comuni. In queste aree, dunque, le ripercussioni a livello di economia e società saranno piuttosto positive e, se il principio di miglioramento è applicato in modo coerente, anche l'ambiente non potrà che giovare. Fondamentalmente, i margini di manovra in tali aree aumenteranno e se saranno sfruttati in modo responsabile e lungimirante, le conseguenze saranno senza dubbio buone.

6.4 Ripercussioni per l'economia

Nel complesso, le ripercussioni economiche del progetto sono relativamente limitate, e in generale ci si attende un risvolto positivo.

Le *norme relative alle costruzioni fuori delle zone edificabili* sono più chiare e, grazie alla strategia pianificatoria e compensatoria, anche più flessibili, il che dovrebbe appunto avere un effetto favorevole sul piano economico. La revisione delle disposizioni agevolerà alcune aziende e creerà qualche ostacolo per altre, ma complessivamente non introdurrà un cambiamento di paradigma radicale rispetto al diritto vigente. È però difficile anticipare le conseguenze concrete perché queste dipenderanno dalle modalità attuative e dalla dinamica economica nel settore agricolo e in quello delle attività accessorie agricole.

Le nuove norme complicheranno un po' le cose per le attività che non presentano uno stretto legame materiale con l'agricoltura, ma consentiranno di eliminare le distorsioni della concorrenza nei confronti delle aziende agricole situate nelle zone edificabili. La revisione avrà quindi risvolti positivi per queste aziende, ponendole tendenzialmente su un piede di parità.

Un'altra novità consiste in un cambiamento di sistema: dalle autorizzazioni edilizie a tempo indeterminato associate alla prova dell'esistenza dell'azienda a lungo termine si passerà ad autorizzazioni svincolate da tale prova, ma con una limitazione della durata del fabbisogno dell'edificio o impianto costruito e l'obbligo di demolire la nuova costruzione al cessare di tale fabbisogno (obbligo di demolizione secondo gli art. 23d–23f). Questo cambiamento avvantaggia le costruzioni fuori delle zone edificabili e offre al settore dell'agricoltura un margine di manovra più ampio rispetto al passato.

I nuovi principi relativi alla *pianificazione in spazi funzionali*, alla *pianificazione del sottosuolo* e alla *ponderazione degli interessi* rafforzano le fondamenta di una pianificazione del territorio efficace e lungimirante, essenziale in un Paese come la Svizzera, densamente popolato e con conflitti crescenti a livello di utilizzazioni e interessi territoriali. La presente revisione, seppur contenuta, consentirà all'economia elvetica di organizzarsi meglio anche sul piano territoriale, di ottimizzare i costi infrastrutturali sul lungo periodo e di arginare quelli ambientali. Non si esclude che le pianificazioni (soprattutto del sottosuolo) comporteranno spese aggiuntive o che alcune imprese dovranno fare i conti con nuove restrizioni, ma è difficile fare previsioni più precise data la natura generale dei principi formulati.

6.5 Ripercussioni per la società

Le ripercussioni del progetto di revisione per la società saranno piuttosto modeste. In generale, la certezza del diritto ne risulterà rafforzata: le prescrizioni in materia edilizia cambiano solo leggermente e sono riconducibili in gran parte alla precedente prassi di rilascio delle autorizzazioni. In alcuni casi, come per la strategia pianificatoria e compensatoria, ci sarà una fase di transizione durante la quale i Cantoni, i Comuni e i tribunali dovranno sviluppare la propria prassi d'interpretazione e attuazione.

Tale strategia permetterà un rafforzamento delle regioni – se il Cantone lo prevede nel piano direttore – grazie al maggiore margine di manovra di cui disporranno per tener conto delle loro esigenze specifiche.

6.6 Ripercussioni per l'ambiente

Il presente progetto, i cui cardini sono l'obbligo di demolizione e la strategia pianificatoria e compensatoria, è stato concepito in modo tale da ottimizzare la protezione delle superfici coltivate. L'idea alla base dell'obbligo di demolizione parziale e del principio di compensazione e miglioramento è di migliorare la tutela dell'ambiente o almeno di evitare un peggioramento della situazione. Rispetto al progetto del giugno 2017, si è provveduto a precisare in maniera significativa la strategia pianificatoria e compensatoria inserendo una serie di disposizioni in virtù delle quali la strategia deve essere finalizzata a un miglioramento della situazione generale e deve essere garantita l'attuazione delle misure disposte. Tali miglioramenti vengono poi sostenuti anche tramite le possibilità di verifica della Confederazione nonché tramite il diritto di ricorso delle associazioni e il possibile controllo giudiziario.

Per contro, in alcuni casi non sarà possibile dimostrare che l'esistenza dell'azienda è garantita a lungo termine e questo potrebbe determinare un leggero aumento dell'attività edilizia fuori delle zone edificabili, che potrebbe essere compensato solo in una certa misura, sul lungo periodo, dalla demolizione parziale di altre strutture.

L'effettivo impatto ambientale dipenderà da come verranno implementate le nuove norme sull'obbligo di demolizione. Non si può inoltre prevedere come sarà applicata la strategia pianificatoria e compensatoria o come sarà valutato nella pratica il miglioramento della situazione generale, né se le misure di miglioramento saranno effettivamente provvedimenti supplementari non altrimenti realizzabili e se la portata delle compensazioni sarà più o meno consistente. Nel complesso, è quindi impossibile sapere se la normativa proposta farà rallentare o accelerare l'aumento o l'ingrandimento di edifici e impianti fuori delle zone edificabili, tanto più che entrano in gioco moltissimi fattori non facilmente prevedibili (modalità di attuazione, evoluzione dell'agricoltura, dell'artigianato e dell'[l'agro] turismo e politica agricola).

7 Aspetti giuridici

7.1 Costituzionalità

Il presente disegno si fonda sull'articolo 75 capoverso 1 Cost. che, oltre a conferire alla Confederazione la facoltà di stabilire i principi della pianificazione territoriale, contiene le disposizioni materiali su cui deve basarsi la legislazione attinente (cfr. anche n. 1.1).

Il principio della separazione tra zone edificabili e zone non edificabili è uno dei principi fondamentali nella legislazione svizzera in materia di pianificazione del territorio e ha rango costituzionale. Le modifiche proposte alle disposizioni concer-

nenti le costruzioni fuori delle zone edificabili tengono appunto conto dell'importanza di questo principio, che emerge tra l'altro con particolare chiarezza dalle disposizioni proposte in merito all'obbligo di demolizione (art. 23*d*–23*f*), finalizzate a stabilizzare il numero di edifici situati al di fuori delle zone edificabili. Nel caso delle disposizioni relative alla strategia pianificatoria e compensatoria (art. 8*c* in combinato disposto con l'art. 18*a* rispettivamente art. 8*d* in combinato disposto con l'art. 24*g*), l'obiettivo è invece rendere i Cantoni in grado di soddisfare esigenze di natura specifica all'interno del comprensorio non edificato, senza con ciò intaccare in alcun modo il principio della separazione. A tal fine, è disposto infatti che le corrispondenti utilizzazioni debbano servire a un miglioramento della situazione generale del comprensorio interessato e che non possano tradursi in utilizzazioni più importanti o impattanti. Si tratta di disposizioni di diritto federale direttamente applicabili, la cui attuazione può essere esaminata dal Tribunale federale con libera cognizione e contro la cui violazione possono presentare ricorso le organizzazioni legittimate a ricorrere ai sensi dell'articolo 12 LPN.

Una protezione efficace delle superfici coltivate e dei paesaggi aperti deve quindi porre un freno alle possibili tendenze alla dispersione degli insediamenti. Svolgono un grande contributo in tal senso le disposizioni concernenti la delimitazione delle zone speciali (art. 18) e delle zone agricole speciali (art. 16*a*), che sono state precisate in modo che, diversamente da quanto accade con il diritto vigente, non sia più possibile autorizzare i lavori di trasformazione riguardanti aziende accessorie non agricole che non presentino uno stretto legame materiale con l'azienda agricola, come ad esempio falegnamerie o autorimesse (art. 24*b*). Tali aziende accessorie, infatti, comportano una relativizzazione troppo marcata del principio della separazione. Inoltre, al di fuori delle zone edificabili è previsto obbligatoriamente l'intervento di un'autorità cantonale non soltanto in sede di rilascio delle autorizzazioni, ma anche nel processo decisionale in merito al ripristino della situazione conforme al diritto (art. 25^{bis}). Questa misura organizzativa è imprescindibile ai fini di un'applicazione coerente delle disposizioni vigenti. Allo stesso scopo rispondono le disposizioni penali proposte (art. 24*h*).

Per quanto concerne la pianificazione del territorio negli spazi funzionali, la disposizione proposta in materia (art. 2 cpv. 1^{bis}) tiene conto dei dubbi di diritto costituzionale sollevati contro il progetto posto in consultazione. Essa si limita infatti a invitare Confederazione, Cantoni e Comuni a collaborare negli ambiti con interdipendenze funzionali e territoriali nella misura in cui ciò sia necessario per attuare gli scopi e i principi della pianificazione del territorio. Questa concretizzazione è basata sull'incarico generale di collaborazione di cui all'articolo 75 capoverso 2 Cost. Con il nuovo articolo 3 capoverso 5 si tiene invece debitamente conto della crescente importanza del sottosuolo sancendo l'obbligo di un ampio e accurato coordinamento in materia. La Confederazione ha la facoltà di imporre un siffatto obbligo in virtù della competenza di emanare norme di principio di cui dispone in virtù dall'articolo 75 capoverso 1 Cost.

7.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il disegno è conforme alle norme di diritto internazionale applicabili alla Svizzera.

7.3 Subordinazione al freno alle spese

Il presente disegno non prevede nuove disposizioni in materia di sussidi né nuovi crediti d'impegno o nuove dotazioni finanziarie. Di conseguenza, non vi sono disposizioni da subordinare al freno alle spese.

