



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'ambiente,
dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni DATEC

Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE
Settore di direzione Diritto, finanze e politica

08.314;. Iniziativa cantonale. SG Costruzioni fuori delle zone edificabili

Risultati della procedura di consultazione in sintesi

SOMMARIO

I.	INTRODUZIONE	2
1.	Antefatto	2
2.	Partecipanti	2
II.	OSSERVAZIONI GENERALI	2
1.	Valutazione complessiva	2
2.	Procedura e calendario	3
3.	Contenuto	3
	<i>Abbandono del distinzione tra abitazioni agricole e extra-agricole nel 1972</i>	3
	<i>Ricostruzione</i>	4
	<i>Dimensioni dell'ampliamento consentito</i>	4
	<i>Abitazioni temporanee</i>	4
	<i>Conseguenze sul paesaggio</i>	5
	<i>In relazione al principio di distinzione tra zone edificabili e non</i>	5
	<i>Conseguenze sull'agricoltura</i>	5
	<i>Varie</i>	5
4.	Esecuzione	6
5.	Sistematica	6
III.	ALCUNI ELEMENTI DEL TESTO NORMATIVO	6
1.	Rubrica	6
2.	Terzo periodo: ricostruzione	6
	<i>Conservare l'aspetto esterno dell'edificio</i>	6
	<i>Altri elementi</i>	7
3.	Quarto periodo: importanti esigenze della pianificazione territoriale	8
4.	Condizioni per l'autorizzazione sancite dall'articolo 24d capoverso 3 LPT	8
IV	PER CONCLUDERE	8

I. INTRODUZIONE

1. Antefatto

Conformemente al diritto vigente, determinate possibilità di modificare edifici abitativi costruiti al di fuori delle zone edificabili dipendono dallo scopo agricolo o extra-agricolo di tali edifici nel 1972. La distinzione in questione ha causato nella prassi grandi difficoltà.

Il 26 maggio 2008 il Cantone di San Gallo ha depositato un'iniziativa cantonale volta soprattutto a rendere superflua tale distinzione, considerata da numerosi Cantoni il problema principale nell'applicazione delle disposizioni sugli edifici fuori delle zone edificabili; si ritiene quindi necessario trovare una soluzione senza attendere la conclusione del riesame completo di dette disposizioni nell'ambito della seconda fase di revisione della legge del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (LPT; RS 700) nonché la presentazione delle relative proposte.

Concretamente, il problema viene risolto estendendo agli edifici che nel 1972 erano abitati a scopo agricolo la possibilità di essere demoliti e ricostruiti oppure ampliati oltre il volume esistente. Al fine di evitare eventuali evoluzioni indesiderate, si pone l'accento sul fatto che l'aspetto esterno degli edifici non deve subire modifiche sostanziali in seguito alla ricostruzione.

Il 14 aprile 2011 la CAPTE-N (Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale) ha messo in consultazione, accompagnata da un rapporto esplicativo, una modifica dell'articolo 24c LPT. La procedura si è conclusa il 20 giugno 2011.

2. Partecipanti

Sono stati sollecitati tutti i Cantoni, i 12 partiti parlamentari, le 3 federazioni centrali delle Città, dei Comuni e delle regioni di montagna, 8 federazioni dell'economia e 5 dell'agricoltura, più 29 altre organizzazioni interessate. Sulla modifica di legge si sono espressi tutti i Cantoni, 6 partiti, le 3 federazioni centrali dei Comuni, delle Città e delle regioni di montagna, 5 federazioni dell'economia, 33 altre organizzazioni interessate e privati cittadini.

II. OSSERVAZIONI GENERALI

1. Valutazione complessiva

In generale, il progetto ha trovato un vasto appoggio (AI, AR, BE, FR, GE, GL, JU, LU, NE, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD; PPD, UDC; Comuni, SAB; USC, USS, USAM; AgorA, aquanostra, costruzione svizzera, BGV, DCPA, CP, CVAM, economie suisse, FER, FRI, APF, Kandertal, Prométerre, suisse melio, SVIL, VSLG).

Secondo alcuni, la modifica di legge consentirebbe di sfruttare il territorio con maggior avvedutezza e renderebbe il paesaggio più attraente (CP, CVAM).

Uno dei partiti interpellati (PCS) si dichiara favorevole al progetto, all'imprescindibile condizione che le ricostruzioni complete conservino la volumetria e l'aspetto esterno dell'edificio originale, precisando

inoltre che gli interessi dell'agricoltura non vanno minacciati o pregiudicati solo per soddisfare i bisogni di abitanti che, sovente, non sono nemmeno autoctoni.

All'origine dell'iniziativa cantonale, le autorità sangallesi approvano su tutta la linea il nuovo articolo 24c LPT e ritengono che risponda alle principali richieste espresse.

Da più parti si sono levate voci di dissenso: c'è chi teme una liberalizzazione eccessiva (UCS; CFNP, NIKE; Lütolf), e chi considera che la nuova norma non solo entrerebbe in conflitto con i principi del *Progetto territoriale Svizzera* ma indurrebbe spese supplementari a carico delle Città e dei Comuni (UCS).

Altri, nelle circostanze attuali, respingono il progetto (AG, BL, VS, ZG; Verdi, PS; FSU, Pro Natura, SHS, SIA, FP, ASPU).

2. Procedura e calendario

Secondo diversi pareri espressi, occorre rinunciare a una modifica separata e risolvere invece il problema nell'ambito della seconda fase di revisione della LPT (AG, BL, GL, VD, VS, ZG, ZH; Verdi, PS; UCS; FSU, Pro Natura, SHS, SIA, FP, ASPU, WWF). Poiché i lavori del gruppo che se ne occupa sono avanzati in modo soddisfacente, le soluzioni che si delineano sarebbero in grado di raccogliere ampi consensi (ASPAN). Altri deplorano il fatto che la modifica di legge proposta sia un intervento isolato (LU, NE, OW; *costruionesvizzera*, *economiesuisse*, USAM, ASPAN); altri ancora non la ritengono urgente (BL; FSU, SIA).

In caso di revisione separata e anticipata, è stato chiesto che, nell'ambito del riesame completo della normativa concernente le costruzioni al di fuori delle zone edificabili (seconda fase di revisione della LPT), il contenuto delle disposizioni sia nuovamente verificato (FR, TG; SAB; USC), oppure, sempre nello stesso ambito, che siano adottate altre modifiche, soprattutto per quanto concerne la tenuta di cavalli e piccoli animali (PPD). Qualcuno ha proposto che, prima di mettere in vigore la nuova norma, si eseguano pianificazioni di prova in diverse regioni, così da poter valutare le conseguenze (IRL).

Alcuni (AgorA, FER) sostengono espressamente *l'anticipo* con il quale sarebbe presa questa modifica parziale; altri (AI) la considerano urgente. La nuova norma si potrebbe, a breve termine, applicare in una revisione anticipata, ma andrebbe poi rielaborata dal gruppo di esperti che sta lavorando alla seconda fase di revisione della LPT (DCPA).

3. Contenuto

Abbandono del distinzione tra abitazioni agricole e extra-agricole nel 1972

Come si sa, attualmente la possibilità di modificare abitazioni che si trovano al di fuori delle zone edificabili dipende da quella che era la destinazione di queste costruzioni nel 1972 (agricola o extra-agricola). La soppressione di questa distinzione è stata accolta praticamente all'unanimità (AI, AR, BE, BL, FR, GE, GL, JU, LU, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, UR, ZH; PPD, UDC; Comuni; USC, USS, USAM; *aquanostra*, *costruionesvizzera*, BGV, DCPA, CP, CVAM, *economiesuisse*, FRI, FSU, HN, IRL, Kandertal, CDPNP, Prométerre, SIA, *suissemelio*, VSLG, SVIL, ASPAN).

Secondo un Cantone (JU), anche gli edifici abitativi agricoli costruiti dopo il 1972 vanno sottoposti alla stessa regolamentazione. Per altri ciò non è necessario (USC, DCPA), ma si potrebbe riflettere in merito durante la seconda fase di revisione della LPT (DCPA). Ai proprietari di questi edifici va ad ogni modo riservata la possibilità di effettuare un risanamento energetico (USC).

La nuova norma si applicherà anche agli edifici abitativi agricoli costruiti dopo il 1972? Anche agli edifici abitativi che servono ancora al settore primario? Queste le domande sollevate da alcuni partecipanti (rispettivamente SH e VD, AgorA). Alcuni chiedono espressamente che i contadini non siano penalizzati rispetto a chi non pratica l'agricoltura (VD; Prométerre, USC).

Un Cantone (AR) chiede che la modifica riguardi anche gli annessi agricoli.

Ricostruzione

Per le osservazioni in merito, si rimanda al capitolo "Terzo periodo: ricostruzione" (pag. 7).

Dimensioni dell'ampliamento consentito¹

Un Cantone (OW) suggerisce di limitare l'ampliamento autorizzato a determinate dimensioni dell'edificio. Un altro (AG) vorrebbe circoscriverlo alla cubatura di quello esistente. Da alcune parti si chiede di non introdurre possibilità di ampliamento supplementari (PS) o di sancire nell'OPT il numero di unità abitative consentito (DCPA). Altri (WWF) si oppongono alla realizzazione di nuove unità abitative.

Abitazioni temporanee

Diversi partecipanti alla procedura di consultazione (PS; FSU, HN, Pro Natura, SHS, SIA, FP, ASPU) trovano che le nuove opportunità andrebbero limitate agli edifici abitati tutto l'anno. In caso contrario, vanno introdotte limitazioni incisive a livello di legge (Pro Natura, SHS, FP, ASPU). L'uso a scopi turistici è considerato problematico (PS). Alcuni (GL; DCPA) accolgono favorevolmente la proposta di adottare una normativa speciale, eventualmente nell'ordinanza del Consiglio federale, per la trasformazione di edifici abitativi non occupati o occupabili tutto l'anno, quali le baite sui maggenghi. Per gli edifici di questo tipo, d'altra parte, non si riesce a trovare alcun disciplinamento limitativo in grado di resistere all'applicazione pratica (CFNP): una problematica particolare e di complessa soluzione (CDPNP).

Secondo alcuni (GR; BGV), introducendo "limitazioni" agli interventi di demolizione/ricostruzione di edifici agricoli non abitati tutto l'anno, il Consiglio federale relativizzerebbe nuovamente, a livello di ordinanza, una normativa più liberale adottata dal Parlamento a livello di legge: ciò sarebbe inaccettabile, anche solo per motivi di principio.

¹ Per le richieste di limitare i possibili ampliamenti nell'ambito di una ricostruzione, si rimanda alle osservazioni puntuali che figurano al capitolo "Altri aspetti" (pag. 7-8).

Conseguenze sul paesaggio

Da più parti si ritiene che la nuova norma avrebbe sul paesaggio un impatto considerevole (BS, GL, OW, ZH; PS; Pro Natura, SHS, FP, ASPU) o eccessivo (CFNP, NIKE; Lütolf).

In relazione al principio di distinzione tra zone edificabili e non

Consentire maggiori trasformazioni entrerebbe in contraddizione con il principio di distinzione tra zona edificabile e non (ZG, BL, WWF; Lütolf), lo minerebbe (GL, BS) o lo metterebbe per lo meno in questione (AG; Verdi; costruzionesvizzera, DCPA, FSU, Pro Natura, SHS, SIA, FP, ASPU). Di fronte a edifici e impianti non conformi occorre far uso di estrema prudenza (AG; Verdi; USS; FSU, IRL, AN, Pro Natura, SHS, SIA, FP, ASPU, WWF).

Da più parti si teme inoltre che la nuova normativa possa accentuare la tendenza a modificare la destinazione e l'utilizzazione degli edifici, aumentando così la pressione sul mercato immobiliare (BL, VS, ZG; Pro Natura, FP, SVIL, ASPU, ASPAN). La modifica proposta solleva aspettative e crea incentivi (BL, VS, ZG).

Conseguenze sull'agricoltura

C'è chi guarda con timore alle ripercussioni che il nuovo articolo avrebbe sull'agricoltura (BL, SO, VS; PS; Pro Natura, SAB, USC, SHS, FP, SVIL, ASPU, ASPAN, WWF; Lütolf). In un'epoca in cui, attorno a città e villaggi, le aziende agricole spariscono a centinaia, non è accettabile ostacolare o minacciare l'attività del settore primario, solo per soddisfare i bisogni di abitanti che, sovente, non sono nemmeno autoctoni (PCS). Questo pericolo va eluso adottando misure esecutive adeguate o intervenendo a livello di giurisprudenza (SO) oppure prevedendo opportune precisazioni nei commenti alla normativa (DCPA).

Alcuni chiedono che si impedisca la separazione dall'attività agricola (TI) o che si cerchino altri modi per far sì che questi edifici restino alla popolazione locale (SVIL).

Varie

Un partecipante alla procedura di consultazione ritiene che l'introduzione di nuove possibilità di sfruttamento del territorio renda più attrattive e dinamiche le zone rurali (SAB) o aiuti a mantenere vive le infrastrutture e i servizi pubblici esistenti (USC).

Secondo alcuni occorre impedire che la modifica di legge provochi un aumento, difficilmente tollerabile, delle residenze secondarie (HN, IRL). Il previsto allentamento normativo, ad ogni modo, non dovrebbe andare a favore di attività commerciali (VELEDES).

4. Esecuzione

Poiché non occorrerà più accertare se un edificio era o meno abitato a scopo agricolo nel 1972, praticamente tutti i partecipanti considerano che l'esecuzione della legge sarà facilitata.

Un Cantone (BL) ritiene che non è possibile stabilire in modo univoco quando si tratta di ricostruzione; lo stesso problema, d'altra parte, si pone anche nelle zone edificabili.

5. Sistematica

Qualcuno considera che rispondere alle istanze sangallesi adottando una modifica dell'articolo 24c LPT sia un errore per quanto concerne la divisione sistematica della legislazione (ZH) e che la nuova norma vada invece introdotta, come diritto alla ricostruzione, nell'articolo 24d capoverso 1 (WWF). Durante la seconda fase di revisione della LPT andrebbe pertanto verificata la posizione del nuovo articolo e la sua coerenza rispetto alla struttura interna della legislazione (LU). Andrebbe inoltre riesaminato il rapporto tra l'articolo 24c e l'articolo 24d capoverso 2 (OW, VS).

Secondo alcuni, la demolizione e la ricostruzione vanno vietate nel caso di edifici protetti (AI; Pro Natura, SHS, FP, ASPU). Andrebbe tenuto conto di quanto richiesto dall'iniziativa parlamentare Dupraz (02.453) (USC).

III. ALCUNI ELEMENTI DEL TESTO NORMATIVO

1. Rubrica

Un interpellato (ASPAN) fa osservare che la rubrica andrebbe adeguata ai nuovi contenuti dell'articolo.

2. Terzo periodo: ricostruzione

Conservare l'aspetto esterno dell'edificio

Si tratta di un criterio importante agli occhi di molti. C'è chi lo ha accolto in termini espressamente positivi (BE, OW, SO, SZ; PPD; aquanostra, DCPA, CP, CVAM, FER, FRI, SVIL, ASPAN, VSLG). Altri ritengono necessario riformularlo in modo più incisivo (ZH; PS; CDPNP, AN, Pro Natura, SHS, FP, ASPU, ASPAN, WWF), altri considerano che non vada applicato in caso di ricostruzione (OW, PS; HN, Pro Natura, SHS, FP, ASPU), altri ancora si augurano un'applicazione restrittiva (GL, VD, ZH; PPD, PS; FSU, CDPNP, Pro Natura, SHS, SIA, FP, ASPU, WWF). Secondo alcuni (IRL, WWF) non va dimenticato che esistono innegabili problemi a livello di esecuzione. Occorre tener conto del materiale utilizzato per la costruzione, così che le parti lignee delle facciate e la copertura del tetto possano essere ripristinate nel rispetto dell'identità originaria dell'edificio (PCS). Le clausole generali di ordine estetico vanno applicate con estrema cautela (PLR).

È importante che gli spazi abitativi esistenti possano essere ristrutturati secondo criteri al passo con i tempi e, se necessario, demoliti e ricostruiti mantenendo le proporzioni, l'aspetto esterno e l'ubicazione (AI).

Alcuni (UDC; economiesuisse, Kandertal) ritengono che mantenere l'aspetto esterno dell'edificio sia un criterio troppo restrittivo. Anche le finestre e le porte devono poter essere adattate ai bisogni attuali (USC). Le eccezioni andrebbero accolte solo se necessarie per adeguare gli edifici tipici di una regione alle esigenze di un'abitabilità al passo con i tempi (Kandertal).

Da alcune parti si afferma che il criterio in questione non è che illusione, poiché l'obiettivo non sarà mai raggiunto (UCS; CFNP). La ricostruzione comporta una perdita irrimediabile (CFNP, NIKE).

Secondo alcuni (NE), il limite tra cosa è possibile e non è possibile fare non cambierebbe molto rispetto alla normativa in vigore, e ciò non faciliterebbe particolarmente l'esecuzione. Questo limite non è chiaro e andrebbe precisato nell'OPT (LU, VD, ZG; ASPAN). Il criterio è giusto, ma andrebbe sancito a livello di ordinanza (AR). A medio termine, per la ricostruzione ai sensi degli articoli 24c e 24d dovrebbero valere gli stessi criteri (NW). Più importante, sarebbe invece obbligare a costruire secondo uno stile architettonico radicato nella tradizione regionale, riservando la possibilità di cambiare da uno stile regionale all'altro (AR). Il criterio proposto andrebbe sostituito da un altro, secondo il quale l'edificio di sostituzione è tenuto ad adeguarsi in modo altrettanto discreto a quanto lo circonda, senza tuttavia essere obbligato a imitare pedissequamente stili architettonici di altri tempi (NW). Andrebbe chiesto il preavviso di esperti (BS; KBLN).

Altri elementi

Alcuni (TG; PLR) accolgono positivamente la libera scelta della ricostruzione. Secondo altri, la ricostruzione andrebbe parzialmente limitata (AG, VD, ZH) e dovrebbe avvenire una volta sola (AG) oppure essere ammessa solo su basi obiettive (VD). La ristrutturazione dovrebbe essere resa più interessante rispetto alla demolizione/ricostruzione (NW, BS; CDPNP), ad esempio introducendo una tassa d'incentivazione sui nuovi edifici (BS).

Diversi partecipanti alla procedura di consultazione ritengono che una ricostruzione debba limitarsi alla stessa volumetria dell'edificio originale (libera, invece, la ricostruzione sotterranea) (AG, NW; FSU, SIA, WWF) e alla stessa superficie abitativa (NW), poiché anche nelle zone edificabili le modifiche di immobili non conformi alla destinazione della zona sono state, finora, autorizzate al massimo entro le dimensioni precedenti (FSU, SIA). Nell'ambito di una ricostruzione, va data via libera a tutti gli interventi di risanamento energetico (PS; FP)

Un Cantone (OW) ritiene che la ricostruzione di edifici pericolanti vada autorizzata in casi eccezionali. Qualcuno (FP) propone anche di riscuotere una tassa sulla demolizione/ricostruzione, i cui proventi sarebbero destinati alla conservazione di edifici degni di protezione.

Altri deplorano che la nuova norma si concentri esclusivamente sull'aspetto esterno dell'edificio agricolo, ciò che, a medio termine, potrebbe comportare la scomparsa di parti di interne degne di protezione (AgorA).

3. Quarto periodo: importanti esigenze della pianificazione territoriale

Secondo un Cantone (AG) le “importanti esigenze della pianificazione territoriale” menzionate dalla nuova norma vanno elencate in una lista esaustiva. Occorrerebbe inoltre precisare che sono autorizzati, ad ogni modo, gli adeguamenti necessari a un’abitabilità al passo con i tempi (Kandertal).

4. Condizioni per l’autorizzazione sancite dall’articolo 24d capoverso 3 LPT

Due Cantoni (ZH, BE) dubitano che la valutazione degli interessi preponderanti sia sufficiente. Occorre dichiarare applicabile per lo meno l’articolo 24d capoverso 3 lettera a LPT (HN), lettera c (BE, OW) e lettera d (HN) o una parte dell’articolo 24d capoverso 3 LPT (ASPAN) (per le osservazioni in merito alle conseguenze sull’agricoltura, si rimanda al relativo sottocapitolo, pag. 6). Tutti i costi derivanti vanno addossati ai proprietari fondiari (AG, VS; costruzioni svizzere, DCPA, economie svizzere, APF), e ciò va disciplinato nell’OPT (DCPA).

IV PER CONCLUDERE

Il rapporto sui risultati della procedura di consultazione intende dare un’immagine quanto più rappresentativa della complessità dei pareri pervenuti, ma poiché non è possibile entrare in tutti i particolari, esso riesce solo in parte a riflettere la minuziosità e la ricchezza di dettagli con la quale i singoli partecipanti hanno valutato la proposta di revisione.



Elenco delle abbreviazioni

AG	Cantone di Argovia
AgorA	Associazione di gruppi e organizzazioni romandi dell'agricoltura
AI	Cantone di Appenzello Interno
AN	Amici della natura Svizzera
APF	Associazione Svizzera dei Proprietari Fondiari (APF Svizzera)
APPF	Associazione per la protezione della proprietà fondiaria agricola
aquanostra	AQUA NOSTRA
AR	Cantone di Appenzello Esterno
ASDA	Associazione svizzera dei dettaglianti in alimentari
ASIA	Associazione Svizzera Industria e Agricoltura
ASPAN	Associazione per la pianificazione del territorio
ASPU	Associazione Svizzera per la Protezione degli Uccelli
BE	Cantone di Berna
BL	Cantone di Basilea Campagna
BS	Cantone di Basilea Città
CDPNP	Conferenza dei delegati della protezione della natura e del paesaggio
CFNP	Commissione federale per la protezione della natura e del paesaggio
Comuni	Associazione dei Comuni Svizzeri
costruionesvizzera	organizzazione della costruzione
CP	Centro padronale
CVAM	Chambre Vaudoise des arts et métiers
DCPA	Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente
economiesuisse	economiesuisse
FCS	Federazione delle città svizzere
FER	Federazione delle imprese romande
FP	Fondazione svizzera per la protezione e la pianificazione del territorio
FR	Cantone di Friburgo
FRI	Fédération Romande Immobilière
FSU	Federazione svizzera degli urbanisti
GE	Cantone di Ginevra
GL	Cantone di Glarona
GR	Cantone dei Grigioni
HN	Helvetia Nostra
I Verdi	Partito ecologista svizzero
IRL	Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung (IRL, ETHZ)
JU	Canton du Jura
Kandertal	Planungsregion Kandertal, Frutigen
LU	Cantone di Lucerna

Lütolf	Lütolf Harry
NE	Cantone di Neuchâtel
nike	Centro nazionale d'informazione per la conservazione dei beni culturali
NW	Cantone di Nidwaldo
OW	Cantone di Obwaldo
PCC	Partito Cristiano Conservatore Svizzero
PCS	Partito cristiano-sociale
PLR	I Liberali
Pro Natura	Pro Natura
Prométerre	Prométerre
PS	Partito socialista svizzero
SAB	Gruppo svizzero per le regioni di montagna
SG	Cantone di San Gallo
SH	Cantone di Sciaffusa
SHS	Protezione della Svizzera
SIA	Associazione svizzera degli ingegneri e degli architetti
SO	Cantone di Soletta
suissemelio	Associazione svizzera per lo sviluppo rurale
SZ	Cantone di Svitto
TG	Cantone di Turgovia
TI	Cantone Ticino
UDC	Unione Democratica di Centro
UGAM	Unione grigionese delle arti e mestieri
UR	Cantone di Uri
usam	Unione svizzera delle arti e mestieri
USC	Unione svizzera dei contadini
USS	Unione sindacale svizzera
VD	Cantone di Vaud
VS	Cantone del Vallese
WWF	WWF Svizzera
ZG	Cantone di Zugo
ZH	Cantone di Zurigo