

# Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio degli Stati

## Revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio (seconda fase con controprogetto all'Iniziativa paesaggio). Progetto preliminare della Commissione posto in consultazione

### Rapporto esplicativo del 29 aprile 2021

#### Indice

1. Contesto.....	2
2. Grandi linee del progetto preliminare posto in consultazione .....	2
2.1. Contenuti del progetto.....	2
2.2. Elementi principali del progetto preliminare posto in consultazione .....	3
3. Commento ai singoli articoli.....	5
Ingresso.....	5
Art. 1 cpv. 2 lett. b <sup>ter</sup> e b <sup>quater</sup> .....	5
Art. 3 cpv. 2 lett. a <sup>bis</sup> e lett. 5 .....	6
Art. 5 cpv. 2 <sup>bis</sup> , 2 <sup>ter</sup> e 2 <sup>quater</sup> .....	7
Art. 8c.....	7
Art. 16 cpv. 4 .....	9
Art. 16a cpv. 1 <sup>bis</sup> e 2 .....	9
Art. 18 cpv. 1, 1 <sup>bis</sup> e 2 .....	9
Art. 18 <sup>bis</sup> .....	10
Art. 24 <sup>bis</sup> .....	11
Art. 24 <sup>ter</sup> .....	11
Art. 24 <sup>quater</sup> .....	12
Art. 24e cpv. 6, terzo periodo .....	12
Art. 24g.....	12
Art. 25 cpv. 3 e 4 .....	13
Art. 27a.....	13
Art. 34 cpv. 2 lett. c.....	13
Art. 38.....	14
Art. 38b.....	14
Art. 38c.....	14

## **1. Contesto**

Il 31 ottobre 2018 il Consiglio federale ha presentato il disegno relativo alla seconda fase della revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio (cfr. messaggio del 31 ottobre 2018 concernente la seconda fase della revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio [FF 2018 6267]; qui di seguito «revisione LPT 2»). Il 16 ottobre 2020 la Commissione, considerando che vi è necessità di legiferare in questo ambito, ha deciso di entrare in materia sul progetto ma di semplificare il disegno del Consiglio federale e di ridurre la complessità delle misure proposte.

Il progetto elaborato dalla Commissione riprende gli elementi che avevano ottenuto l'ampio consenso delle organizzazioni sentite e dei Cantoni e stralcia invece le disposizioni contestate, che non sarebbero state in grado di raccogliere una maggioranza. La Commissione tiene in particolar modo conto delle peculiarità cantonali in materia di pianificazione territoriale nell'ambito della legislazione federale. È infatti necessario garantire ai Cantoni maggiore flessibilità per permettere loro di sviluppare e attuare soluzioni ad hoc.

Nel corso delle deliberazioni la Commissione ha introdotto anche elementi che integrano le principali richieste dell'iniziativa popolare federale «Contro la cementificazione del nostro paesaggio (Iniziativa paesaggio)». Depositata l'8 settembre 2020 dall'associazione «Sì alla natura, al paesaggio e al patrimonio edilizio», essa chiede di sancire espressamente nella Costituzione federale (Cost.; RS 101) la separazione dei comprensori edificabili da quelli non edificabili quale principio fondamentale della pianificazione territoriale. Prevede inoltre che la Confederazione e i Cantoni provvedano affinché nei comprensori non edificabili il numero degli edifici e la superficie da essi occupata non aumentino. Anche la Commissione è favorevole al rafforzamento della separazione di comprensori edificabili da quelli non edificabili e all'obiettivo di mantenere stabile nei comprensori non edificabili il numero di edifici e la superficie da essi occupata. La Commissione ritiene però che l'iniziativa non si esprima su aspetti importanti, ad esempio su come realizzare concretamente gli obiettivi di stabilizzazione, e ha pertanto deciso di elaborare un controprogetto indiretto che concretizzi anche i punti non esplicitati dall'iniziativa.

Il presente progetto contiene numerosi elementi nuovi che non sono ancora stati sottoposti a consultazione. Il 29 aprile 2021, la Commissione ha pertanto deciso di svolgere un'ulteriore procedura di consultazione.

## **2. Grandi linee del progetto preliminare posto in consultazione**

### **2.1. Contenuti del progetto**

Il progetto preliminare si fonda in parte su un progetto di legge elaborato dall'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) su incarico della Commissione nell'ambito delle deliberazioni concernenti la revisione LPT 2. Dopo aver sentito i rappresentanti dei Cantoni e diverse organizzazioni, la Commissione ha constatato che, nonostante la necessità di disciplinare l'ambito delle costruzioni fuori delle zone edificabili sia in massima parte incontestata, il disegno del Consiglio federale proponeva meccanismi in parte troppo complessi. Ha quindi chiesto l'elaborazione di un progetto incentrato sulle norme e sulla

struttura del diritto vigente e limitato agli elementi centrali che nelle audizioni avevano raccolto consensi quasi unanimi. La Commissione ha poi integrato tale progetto con disposizioni volte ad attuare la richiesta di fondo dell'Iniziativa paesaggio, cioè di mantenere stabile il numero di edifici e la superficie da essi occupata nelle zone non edificabili. Nel presente progetto sono inoltre confluiti elementi che hanno lo scopo di rafforzare il principio della preminenza dell'agricoltura nella zona agricola. In tal modo la Commissione ha integrato le richieste ulteriori che sono state avanzate in occasione delle audizioni da essa condotte in merito alla revisione LPT 2. Dal profilo materiale vi è uno stretto legame con gli obiettivi perseguiti dall'Iniziativa paesaggio, in quanto anche il presente progetto contribuisce in maniera determinante a rafforzare la separazione tra comprensori del territorio edificabili e non edificabili.

## 2.2. Elementi principali del progetto preliminare posto in consultazione

Gli elementi centrali del progetto hanno lo scopo di integrare e concretizzare le richieste di fondo dell'Iniziativa paesaggio, affinché la nuova normativa possa fungere da controprogetto indiretto a tale iniziativa. Questi elementi, che non figuravano nella revisione LPT 2, sono concepiti come soluzione omogenea declinata in una serie di articoli di legge.

Il progetto prevede innanzitutto di introdurre nella legge del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (LPT; RS 700) un nuovo **obiettivo di pianificazione** e un nuovo **principio pianificatorio**, con i quali si esplicita che il numero totale di edifici situati nei comprensori non edificabili e l'impermeabilizzazione del suolo causata dagli edifici e impianti non agricoli devono essere stabilizzati. Per stabilizzare il numero di edifici e impianti è prevista principalmente una **strategia basata su incentivi** sotto forma di **contributi alla demolizione** che coprono i costi per la demolizione di costruzioni e impianti fuori delle zone edificabili. Tali contributi saranno finanziati dai Cantoni, in primo luogo mediante i ricavi dalla compensazione del plusvalore secondo l'articolo 5 capoverso 1 LPT. È inoltre previsto che può contribuire anche la Confederazione. L'attuazione della strategia di stabilizzazione contempla anche l'obbligo di riferire sull'evoluzione dei parametri determinanti (numero di edifici nelle zone non edificabili, grado di impermeabilizzazione del suolo). Otto anni dopo l'entrata in vigore del presente progetto vi sarà un controllo unico per stabilire se gli obiettivi di stabilizzazione sono stati raggiunti nei singoli Cantoni. Il loro mancato raggiungimento comporta conseguenze giuridiche per il Cantone interessato, il quale dovrà attribuire nel suo **piano direttore** i compiti necessari affinché gli obiettivi di stabilizzazione siano realizzati al più tardi 16 anni dopo l'entrata in vigore della revisione. Se i piani direttori adeguati di conseguenza non sono ancora stati approvati dal Consiglio federale 11 anni dopo l'entrata in vigore del presente progetto, a partire da tale momento e fino all'ottenimento di tale approvazione nel Cantone interessato si applicherà un **obbligo di compensazione** per ogni edificio nuovo.

Accanto a questi elementi nuovi, elaborati dalla Commissione, il progetto riprende dalla revisione LPT 2 le disposizioni che possono contribuire in modo determinante a realizzare gli obiettivi centrali della pianificazione territoriale proposti anche da varie organizzazioni durante le audizioni relative alla revisione LPT 2, in particolare quelle che rafforzano il principio della separazione dei comprensori edificabili da quelli non edificabili, che estendono il margine decisionale per poter considerare le particolarità cantonali e regio-

nali nei progetti edili fuori delle zone edificabili e quelle che rafforzano l'agricoltura nelle zone agricole.

Il progetto mette a disposizione dei Cantoni uno strumento pianificatorio che permetterà di considerare in misura maggiore le particolarità cantonali e regionali nel caso di costruzioni fuori delle zone edificabili. Sulla base di una strategia globale di sviluppo territoriale e di quanto iscritto nel piano direttore, i Cantoni potranno infatti elaborare e attuare **soluzioni ad hoc** in determinati comprensori, contribuendo così anche a migliorare la situazione territoriale e paesaggistica generale in tali comprensori. In questo ambito sarà possibile derogare puntualmente alle disposizioni generali sulle costruzioni fuori delle zone edificabili. Le utilizzazioni più estese saranno però vincolate a **misure sostanziali di compensazione e di miglioramento**, per garantire che nel comprensorio di pianificazione interessato la situazione generale sia effettivamente migliorata alla luce degli scopi e dei principi della pianificazione del territorio e che non vi aumenti il carico complessivo.

Inoltre il progetto prevede che le **eccezioni** per gli edifici e impianti la cui utilizzazione non è conforme alla zona né vincolata all'ubicazione non siano più applicabili automaticamente in tutti i Cantoni. Questi ultimi dovranno invece poter procedere in modo differenziato tenendo conto delle particolarità del territorio. Il progetto prevede quindi che nei singoli Cantoni siano applicabili soltanto le eccezioni che sono state riprese dal **diritto cantonale**.

Per rafforzare l'agricoltura nelle zone agricole la definizione legale di zona agricola sottolinea espressamente che in queste zone **l'agricoltura prevale** sulle utilizzazioni non agricole. Tale priorità si applicherà, ferme restando le pertinenti normative ambientali, in particolare nei casi di conflitto con le utilizzazioni non agricole, ad esempio quando contro progetti edili agricoli sono presentati ricorsi per motivi legati alle emissioni foniche o di odore.

Infine, per rafforzare il principio della separazione tra i comprensori edificabili e quelli non edificabili, si intendono migliorare le basi per procedere efficacemente contro le **attività edili illegali fuori delle zone edificabili**. In questo ambito le autorità comunali sono spesso confrontate con limiti di fattibilità nell'adempimento del loro compito in materia di polizia edilizia. Il vigente articolo 25 capoverso 2 LPT stabilisce competenze minime dei Cantoni in materia di autorizzazioni edilizie per edifici e impianti fuori delle zone edificabili. In aggiunta a tali competenze, il presente progetto sancisce la corresponsabilità dei Cantoni anche nei casi in cui per un edificio o un impianto situato fuori delle zone edificabili occorra ordinare il ripristino dello stato conforme al diritto.

Con il nuovo principio pianificatorio relativo al sottosuolo e la normativa relativa alla costruzione di piccoli edifici secondari che servono alla tenuta di animali a scopo di hobby, la Commissione riprende due altri elementi del disegno del Consiglio federale nel suo progetto preliminare sottoposto a consultazione. Inoltre propone di aggiungere tra le eccezioni fuori delle zone edificabili una disposizione concernente la costruzione di antenne di telefonia mobile e una concernente la costruzione di reti termiche per l'approvvigionamento energetico.

Per contro non sono stati ripresi gli elementi della revisione LPT 2 che sono stati fortemente criticati in occasione del dibattito sull'entrata in materia nel Consiglio nazionale e nelle audizioni svolte dalle Commissioni parlamentari e per i quali pertanto non è verosimile ottenere il consenso della maggioranza. Sono stati stralciati in particolare l'obbligo generale di demolizione (art. 23d segg. D-LPT), la precisazione delle esigenze in materia di zone agricole speciali (art. 16a D-LPT), l'approccio basato sull'oggetto in quanto modalità della cosiddetta strategia pianificatoria e compensatoria (art. 8d in combinato disposto con l'art. 24g D-LPT) e le disposizioni penali (art. 24h D-LPT).

### **3. Commento ai singoli articoli**

#### **Ingresso**

La modifica dell'ingresso permette di esplicitare il legame con la vigente Costituzione federale del 18 aprile 1999 (Cost., RS 101), i cui articoli 75 e 108 disciplinano rispettivamente le competenze della Confederazione in materia di pianificazione del territorio e quelle in materia di promozione della costruzione d'abitazioni e dell'accesso alla proprietà. Il nuovo ingresso menziona inoltre l'articolo 104a Cost. concernente la sicurezza alimentare: si risponde così in modo adeguato alla richiesta formulata dal consigliere nazionale Markus Zemp nella mozione 10.3086 «La legge sulla pianificazione del territorio al servizio di un'agricoltura produttiva» del 10 marzo 2010. La mozione chiedeva di inserire nell'ingresso della LPT l'articolo 104 Cost., che disciplina le competenze della Confederazione in ambito agricolo; nel frattempo, tuttavia, alla Cost. è stato aggiunto il nuovo articolo 104a sulla sicurezza alimentare, il quale affronta aspetti legati alla pianificazione territoriale in modo più specifico dell'articolo sull'agricoltura, di portata tematica più ampia.

#### **Art. 1 cpv. 2 lett. b<sup>ter</sup> e b<sup>quater</sup>**

I nuovi obiettivi di pianificazione proposti concernono la stabilizzazione del numero di edifici nei comprensori non edificabili e dell'impermeabilizzazione non agricola del suolo nelle zone agricole gestite tutto l'anno e sono volti a trasporre nella LPT un obiettivo fondamentale dell'Iniziativa paesaggio. In virtù dell'articolo 75c capoverso 2 Cost. nel tenore previsto dall'iniziativa, la Confederazione e i Cantoni provvedono affinché nei comprensori non edificabili il numero degli edifici e la superficie da essi occupata non aumentino. Il ricorso al concetto di stabilizzazione permette di eludere il riferimento a un limite fisso e di prendere in debita considerazione la natura dinamica o statica del sistema, evitando in tal modo in sede di esecuzione problemi e rigidità non conformi allo spirito della revisione.

La nozione di edificio utilizzata nella *lettera b<sup>ter</sup>* corrisponde a quella utilizzata dal Registro federale degli edifici e delle abitazioni (REA), che comprende in particolare gli edifici abitativi agricoli e non agricoli, le costruzioni a utilizzazione commerciale o gli edifici annessi utilizzati a scopi agricoli. Il numero di questi edifici va mantenuto stabile nei comprensori non edificabili. I rapporti previsti dall'articolo 24g hanno lo scopo di verificare se tale obiettivo è realizzato; dal canto suo, l'articolo 38c disciplina le conseguenze per il caso in cui l'obiettivo non è realizzato otto anni dopo l'entrata in vigore della modifica della LPT (si vedano al riguardo i commenti ai relativi articoli).

L'obiettivo di stabilizzazione dell'impermeabilizzazione del suolo di cui alla *lettera b<sup>quater</sup>* si riferisce alle utilizzazioni non agricole ed è inoltre limitato, dal profilo spaziale, alle zone agricole gestite tutto l'anno. Questa precisazione esclude la regione di estivazione come definita all'articolo 1 capoverso 2 dell'ordinanza del 7 dicembre 1998 sulle zone agricole (RS 912.1), che comprende la superficie tradizionalmente utilizzata per l'economia alpestre. Per impermeabilizzazione del suolo si intende ogni copertura del suolo che lo rende impermeabile all'aria e all'acqua, con conseguente difficoltà o impossibilità per le acque piovane di infiltrarsi nel sottosuolo e riduzione degli scambi gassosi tra suolo e atmosfera. Cause tipiche dell'impermeabilizzazione sono strade, sentieri, posteggi, aree di trasbordo o luoghi di immagazzinamento con rivestimento duro (asfalto, cemento armato, pavimentazione a lastre). Dato che il fabbisogno di suolo legato a questo tipo di costruzioni è responsabile di una parte considerevole della perdita di superfici coltivate, l'estensione materiale del campo di applicazione rispetto all'Iniziativa paesaggia – che si concentra sugli edifici e la superficie da essi occupata – è giustificata. Anche per quanto concerne l'impermeabilizzazione vige l'obbligo di presentare rapporto (cfr. art. 24g cpv. 1 lett. b) e sono previste conseguenze per il caso in cui l'obiettivo di stabilizzazione non venisse raggiunto otto anni dopo l'entrata in vigore della revisione (art. 38c) (si vedano al riguardo i commenti ai relativi articoli).

### **Art. 3 cpv. 2 lett. a<sup>bis</sup> e lett. 5**

Il principio pianificatorio definito al *capoverso 2 lettera a<sup>bis</sup>*, secondo cui gli edifici e gli impianti vanno costruiti in modo da risparmiare superfici e limitare al minimo l'impermeabilizzazione del suolo, è di fatto implicitamente già previsto dal diritto vigente; esso si applica a titolo generale e quindi anche agli edifici e impianti agricoli. Tale principio significa ad esempio che in occasione di progetti edilizi fuori delle zone edificabili occorre innanzitutto esaminare se, per ridurre al minimo l'impermeabilizzazione del suolo, è possibile sfruttare una costruzione già esistente invece di erigerne una nuova, oppure usare per le aree di accesso una copertura in ghiaia invece che in asfalto, o scegliere un'ubicazione adiacente all'azienda agricola ed evitare così la costruzione di nuove vie di accesso; inoltre occorre limitare al minimo indispensabile le dimensioni degli edifici e impianti.

Il principio pianificatorio proposto al *capoverso 5* intende sottolineare l'importanza crescente del sottosuolo nella pianificazione del territorio. La disposizione menziona a titolo non esaustivo alcuni esempi importanti di utilizzazione del sottosuolo (utilizzazione delle acque sotterranee, delle materie prime, dell'energia e degli spazi utilizzabili per l'edificazione, ad esempio di infrastrutture di trasporto o di altro genere); questi aspetti vanno coordinati con le utilizzazioni in superficie e con gli interessi di protezione (zone di protezione in superficie e obiettivi di protezione nel sottosuolo, come ad esempio la protezione dell'economia idrica o di monumenti storici o archeologici). I relativi compiti di coordinamento possono essere eseguiti mediante gli strumenti di pianificazione del territorio esistenti, motivo per cui non è necessario creare strumenti *ad hoc* per la gestione del sottosuolo. L'inserzione di questo principio pianificatorio nella LPT non determina un obbligo generale di pianificazione del sottosuolo, ma serve a sensibilizzare le autorità pianificatorie a tenere debitamente in considerazione anche la prospettiva del sottosuolo.

## **Art. 5 cpv. 2<sup>bis</sup>, 2<sup>ter</sup> e 2<sup>quater</sup>**

Il contributo alla demolizione previsto dal *capoverso 2<sup>bis</sup>* è l'elemento centrale di una strategia di incentivazione volta a permettere di realizzare gli obiettivi di stabilizzazione di cui all'articolo 1 capoverso 2 lettere b<sup>ter</sup> e b<sup>quater</sup>. Il contributo copre i costi della demolizione sostenuti dai proprietari in occasione dell'eliminazione di edifici e impianti situati fuori delle zone edificabili; non sono coperte le eventuali spese per lo smaltimento di rifiuti speciali. Il contributo non è versato se il proprietario è tenuto ad assumersi i costi della demolizione in forza di una disposizione legale. La condizione per il versamento del contributo alla demolizione è che gli edifici e impianti non vengano sostituiti, salvo nel caso di edifici e impianti agricoli: per questi i costi della demolizione vengono coperti anche in caso di sostituzione.

Il *capoverso 2<sup>ter</sup>* prevede che il contributo alla demolizione è finanziato dai Cantoni mediante il prodotto della compensazione del plusvalore secondo l'articolo 5 capoverso 1: il rimando al capoverso 1 indica che non si intende qui soltanto il prodotto dell'applicazione delle aliquote minime definite nei capoversi 1<sup>bis</sup> e seguenti, ma anche di altre compensazioni del plusvalore operate da Cantoni e Comuni. Oltre alla quota finanziata mediante le compensazioni, i contributi alla demolizione saranno finanziati mediante le risorse generali dei Cantoni.

Il *capoverso 2<sup>quater</sup>* dà la possibilità alla Confederazione di accordare ai Cantoni aiuti finanziari sotto forma di contributi per la demolizione di edifici e impianti fuori delle zone edificabili. Oggi, la legge del 29 aprile 1998 sull'agricoltura (LAgr; RS 910.1) stabilisce che la Confederazione può partecipare alle spese sostenute dai Cantoni per la demolizione di edifici e impianti non più utilizzati per l'agricoltura. Inoltre, in virtù dell'articolo 13 della legge federale del 1° luglio 1966 sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN; RS 451) in determinati casi può concedere contributi per la demolizione di edifici e impianti situati in comprensori pregiati dal punto di vista paesaggistico. Con l'introduzione del *capoverso 2<sup>quater</sup>* i contributi di promozione di siffatti interventi di smantellamento saranno d'ora in poi generalmente accordati sulla base di questa nuova disposizione speciale.

## **Art. 8c**

L'articolo 8c in combinato disposto con l'articolo 18<sup>bis</sup> mette a disposizione dei Cantoni uno strumento pianificatorio facoltativo per sviluppare ulteriormente comprensori fuori delle zone edificabili sulla base di una strategia globale di sviluppo territoriale. In questi casi i Cantoni possono ammettere determinate utilizzazioni più estese in deroga alle disposizioni generali sulle costruzioni fuori delle zone edificabili, a condizione però di garantire, mediante sostanziali misure di compensazione e miglioramento, che nella zona in questione si abbia un miglioramento effettivo della situazione generale alla luce degli scopi e dei principi della pianificazione del territorio.

Inoltre, per poter attuare la strategia globale il Cantone deve stabilire nel piano direttore in quali comprensori possono essere delimitate le zone secondo l'articolo 18<sup>bis</sup> nel quadro della successiva pianificazione dell'utilizzazione.

Nel *capoverso 1* sono stabiliti i requisiti che vanno soddisfatti per poter ammettere utilizzazioni a ubicazione non vincolata. Secondo la *lettera a*, la pianificazione deve basarsi su una strategia globale di sviluppo territoriale ed essere finalizzata a creare nel comprensorio interessato un effettivo miglioramento della situazione generale alla luce degli scopi e dei principi della pianificazione del territorio. Secondo la *lettera b* nel piano direttore devono essere attribuiti i compiti di pianificazione dell'utilizzazione volti a definire le necessarie misure di compensazione e di miglioramento, cioè le misure che servono a garantire che si realizzi effettivamente l'auspicato miglioramento della situazione generale.

Per quanto concerne le misure di compensazione e di miglioramento, il piano direttore dovrà limitarsi a stabilirne i principi di fondo e ad attribuire i compiti necessari in vista della pianificazione dell'utilizzazione; può anche contemplare istruzioni per il finanziamento delle misure. Le misure e gli oggetti sono invece descritti dettagliatamente nel piano d'utilizzazione (si veda in proposito il commento all'articolo 18<sup>bis</sup>).

Per permettere di tenere conto in modo adeguato delle particolarità cantonali e regionali, il principio di pianificazione previsto dall'articolo 8c in combinato disposto con l'articolo 18<sup>bis</sup> non definisce contenuti concreti. È ad esempio possibile che sia applicato per favorire lo sviluppo di un comprensorio in cui la promozione del turismo è combinata con obiettivi di trasformazione del paesaggio. Sulla base di una strategia globale si potranno ad esempio creare capacità di ristorazione e pernottamento superiori alle disposizioni in materia di costruzioni fuori delle zone edificabili. Parallelamente andrebbero designati gli edifici e impianti di cui si auspica la demolizione in quanto considerati elementi di disturbo per il paesaggio. Il cambiamento di destinazione è un'altra possibile applicazione è menzionata nel *capoverso 1<sup>bis</sup>*: gli edifici non più utilizzati a scopi agricoli possono essere trasformati in edifici abitativi. Anche per il cambiamento di destinazione si pone però la condizione che esso avvenga nell'ambito di una strategia globale di sviluppo territoriale e disponga di una corrispondente base nel piano direttore cantonale, affinché nel comprensorio interessato si ottenga un effettivo miglioramento della situazione generale alla luce degli scopi e dei principi della pianificazione del territorio.

Il *capoverso 2* precisa ulteriormente i requisiti minimi che deve soddisfare il contenuto del piano direttore, oltre alla designazione del comprensorio e all'attribuzione di compiti per l'attuazione delle misure di compensazione e miglioramento. Secondo la *lettera a* il miglioramento della situazione generale da ottenere deve essere descritto in termini concreti. È possibile ad esempio descrivere le qualità paesaggistiche da rafforzare e gli elementi di disturbo da eliminare. Inoltre occorre precisare gli obiettivi sovraordinati da perseguire concretamente con la pianificazione e illustrare i motivi che giustificano tali obiettivi. La *lettera b* prevede che si stabiliscano criteri per la pianificazione dell'utilizzazione volti a definire il modo in cui è concretamente attuata la strategia globale di cui al *capoverso 1* nel comprensorio di pianificazione.

Nel quadro della procedura di approvazione dei piani direttori secondo l'articolo 11, la Confederazione esaminerà parimenti se il contenuto dei piani direttori soddisfa le esigenze definite all'articolo 8c.

Per quanto concerne le esigenze che il principio pianificatorio stabilisce per la pianificazione dell'utilizzazione e i singoli progetti edilizi si veda il commento all'articolo 18<sup>bis</sup>.



#### **Art. 16 cpv. 4**

Con questa disposizione si sottolinea che la zona agricola serve in primo luogo all'agricoltura e alle esigenze di quest'ultima, e che in tale zona l'agricoltura ha la precedenza sulle utilizzazioni non agricole. Tale disposizione può trovare applicazione ad esempio quando contro domande di costruzione per progetti edilizi agricoli sono presentati ricorsi per motivi legati alle emissioni foniche o di odore: in questi casi, la priorità sarà data all'agricoltura, compatibilmente con i requisiti stabiliti dal diritto in materia di protezione dell'ambiente.

La proposta di minoranza chiede che contestualmente alla presente disposizione si modifichi anche la legge del 7 ottobre 1983 sulla protezione dell'ambiente (LPAmb; RS 814.01), aggiungendo a essa una nuova disposizione (art. 4 cpv. 1<sup>bis</sup>) secondo cui nelle zone agricole ai valori limite delle emissioni per le utilizzazioni a scopo abitativo si applicano eccezioni rispetto ai valori generali previsti dalla LPAmb. La minoranza vuole così sottolineare la preminenza dell'agricoltura.

#### **Art. 16a cpv. 1<sup>bis</sup> e 2**

Il proposto adeguamento dell'*articolo 16a capoverso 1<sup>bis</sup>* intende semplificare le condizioni per la produzione di energia a partire dalla biomassa nelle aziende agricole. Da un lato la legge precisa che possono essere autorizzati in quanto conformi alla zona non soltanto gli impianti necessari per la produzione di energia nella zona agricola ma anche gli impianti di condotta per il trasporto dell'energia. Per permettere un migliore sfruttamento del potenziale energetico del legno, il testo di legge precisa inoltre che la biomassa da trasformare può provenire, oltre che dall'azienda medesima, anche dalle aziende situate nelle vicinanze. Il Consiglio federale disciplinerà i dettagli, tra cui in particolare le dimensioni degli impianti e le distanze di trasporto massime da considerare per determinare le aziende situate «nelle vicinanze» dell'impianto di riferimento.

L'adeguamento del *capoverso 2* è volto a precisare a livello di legge che per calcolare le dimensioni che possono essere autorizzate per un ampliamento interno finalizzato alla tenuta di animali non dipendente dal suolo si può applicare indistintamente il criterio del contributo di copertura o quello del potenziale di sostanza secca. Il primo criterio determina il rapporto ammesso tra il contributo di copertura (cioè la differenza tra i ricavi e i costi variabili) della produzione dell'azienda non dipendente dal suolo e quello della produzione dipendente dal suolo. Il secondo criterio paragona il rendimento della produzione vegetale dell'azienda (potenziale di sostanza secca) con il fabbisogno di foraggio legato alla tenuta di animali (fabbisogno di sostanza secca), espressi in termini di peso a secco, con la condizione che il potenziale deve coprire una determinata quota del fabbisogno. La presente modifica è volta in particolare a correggere la sentenza del Tribunale federale 1C\_426/2016 del 23 agosto 2017, secondo cui il solo criterio del potenziale di sostanza secca non permette di garantire che prevalga la produzione dell'azienda agricola dipendente dal suolo. I dettagli saranno disciplinati dal Consiglio federale, in particolare la ponderazione da attribuire al criterio del contributo di copertura e a quello del potenziale di sostanza secca nonché il metodo di calcolo da applicare.

#### **Art. 18 cpv. 1, 1<sup>bis</sup> e 2**

L'introduzione delle «zone non edificabili con utilizzazioni soggette all'obbligo di compensazione» all'articolo 18<sup>bis</sup> rende necessario precisare il campo d'applicazione delle «altre zone» fuori delle zone edificabili che non sottostanno a suddetto obbligo.

L'articolo 18 capoverso 1 in combinato disposto con il capoverso 1<sup>bis</sup> chiarisce pertanto che è possibile prevedere zone d'utilizzazione fuori delle zone edificabili senza obbligo di compensazione solo per le utilizzazioni a *ubicazione vincolata*, come nel caso degli impianti destinati agli sport invernali o all'estrazione di materiali e delle discariche. Queste zone, già ammesse dal diritto vigente, continueranno ad esserlo senza che sia necessaria una compensazione per gli edifici e gli impianti conformi alla zona.

### **Art. 18<sup>bis</sup>**

Questa disposizione fissa i requisiti che i piani d'utilizzazione devono soddisfare affinché, conformemente alle disposizioni sui piani direttori di cui all'articolo 8c, risulti possibile delimitare le zone non edificabili con utilizzazioni soggette all'obbligo di compensazione. Stabilisce altresì i requisiti applicabili ai progetti edilizi in queste zone volti a estendere le possibilità di utilizzazione al di là di quanto previsto dalle disposizioni generali sulle costruzioni fuori delle zone edificabili.

Dal capoverso 1 si evince che le utilizzazioni più estese che sono state autorizzate e le relative misure di compensazione e di miglioramento vanno strettamente coordinate fra di loro e devono portare a un miglioramento complessivo della situazione generale nell'area di pianificazione interessata. In concreto, devono segnatamente servire a migliorare la struttura insediativa, il paesaggio, la cultura della costruzione o delle superfici coltivate o a promuovere la biodiversità (cfr. *lett. b*). La realizzazione di quest'obiettivo dipende anche dal tipo e dal grado di utilizzazione, che dovranno essere descritti in modo preciso nel piano d'utilizzazione; se del caso, potranno essere delimitate aree edificabili speciali. La pianificazione dell'utilizzazione serve inoltre principalmente a definire le misure di compensazione e di miglioramento associate alle utilizzazioni più estese, alla luce dei compiti attribuiti dal piano direttore (cfr. art. 8c cpv. 1 lett. b). Tali misure devono nel complesso contribuire a migliorare concretamente la situazione generale nell'area di pianificazione interessata. Nel contempo però devono anche poter garantire che le utilizzazioni più estese non comportino in definitiva oneri supplementari. La definizione delle misure di compensazione e di miglioramento presuppone pertanto di condurre un'analisi dettagliata delle utilizzazioni più estese e del loro impatto nell'area di pianificazione, in base alla quale potranno poi essere stabilite la tipologia e la portata delle eventuali misure necessarie. Lo scopo delle misure di compensazione è quello di evitare che l'area di pianificazione sia gravata da oneri supplementari, in considerazione degli obiettivi e dei principi della pianificazione territoriale. Occorre quindi assicurarsi che non portino a utilizzazioni più importanti o più impattanti. Nella determinazione delle misure di compensazione dovranno essere considerati anche criteri quali la sensibilità paesaggistica del luogo dell'utilizzazione più estesa o le maggiori immissioni che ne risultano. Le misure di miglioramento, invece, possono tra le altre cose riguardare il risanamento di muri a secco caratteristici, la rivalorizzazione e il completamento di siepi, i provvedimenti atti ad impedire la diffusione spontanea del bosco o l'interramento di cavi elettrici. Un piano d'utilizzazione secondo l'articolo 18<sup>bis</sup> può contribuire al raggiungimento degli obiettivi di pianificazione fissati anche identificando concretamente gli edifici e impianti che costituiscono un elemento di disturbo come potenziale oggetto di compensazione

nonché gli edifici e impianti da preservare e che non possono quindi essere demoliti a scopo di compensazione.

Ai sensi del *capoverso 2*, in una delle zone di cui all'articolo 18<sup>bis</sup> è ammesso trasferire talune utilizzazioni che si prevede saranno autorizzate se, in questo modo, la loro integrazione nello spazio circostante risulta migliorata. In tal caso non è necessario fornire vere e proprie prestazioni di compensazione o di miglioramento. Nel piano d'utilizzazione è per esempio possibile 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 18<sup>bis</sup>, ma anche per uno specifico progetto edilizio per il quale si fa uso di possibilità di utilizzazione estese. L'autorizzazione edilizia deve quindi descrivere in modo preciso e concreto le prestazioni di compensazione e di miglioramento da fornire. Di norma 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 già essere state già avviate. Inoltre, l'utilizzazione oggetto delle misure di compensazione secondo l'articolo 18<sup>bis</sup> soddisferà le condizioni di cui al *capoverso 1* solo se le misure adottate sono mantenute anche dopo che il progetto è stato realizzato. L'autorizzazione edilizia è quindi rilasciata con la riserva che, se le misure adottate non dovessero essere mantenute, sarà annullata.

Il *capoverso 4* autorizza i Cantoni a stabilire quali cambiamenti di destinazione e ampliamenti nei piccoli insediamenti non devono essere compensati. La nozione di piccoli insediamenti rimane tuttavia definita dal diritto federale. Essi devono soddisfare esigenze minime in termini di dimensioni e rientrano nel campo d'applicazione della presente disposizione soltanto se sono situati nell'area di insediamento permanente, come nel caso dei gruppi di case isolati. In questi casi i Cantoni possono decidere di permettere per gli edifici e impianti esistenti modifiche che esulano dalle disposizioni generali concernenti le costruzioni fuori delle zone edificabili, senza un corrispondente obbligo di compensazione. Le deroghe previste al *capoverso 4* non si applicano tuttavia alle nuove costruzioni.

#### **Art. 24<sup>bis</sup>**

La nuova disposizione intende permettere eccezionalmente l'installazione di antenne di telefonia mobile destinate a servire la zona di insediamento anche fuori delle zone edificabili, a condizione che nella zona edificabile non ci siano ubicazioni disponibili a causa per esempio delle prescrizioni relative alle zone. Il rilascio dell'autorizzazione per un'antenna di telefonia mobile fuori delle zone edificabili presuppone una ponderazione completa degli interessi. L'impianto deve per esempio integrarsi bene nel paesaggio.

#### **Art. 24<sup>ter</sup>**

La disposizione riguardante le reti termiche dà la possibilità, laddove necessario, di installare il corrispondente sistema di condotte fuori delle zone edificabili anche in assenza di un qualsivoglia legame con l'agricoltura, a condizione che le relative reti contribuiscano a ridurre il consumo di energie non rinnovabili.

#### **Art. 24<sup>quater</sup>**

Oggi tutte le eccezioni previste dalla LPT valgono automaticamente per l'insieme dei Cantoni. Non è però detto che ciò che è considerato giusto e importante nel Cantone di Appenzello Esterno lo sia anche nel Cantone di Ginevra o in Ticino. Per questo motivo il progetto prevede che i Cantoni possano attuare in modo differenziato le eccezioni per tenere maggiormente conto delle particolarità regionali.

L'*articolo 24<sup>quater</sup>* rimanda alle disposizioni derogatorie concernenti gli impianti ed edifici esistenti non conformi alla destinazione della zona o a ubicazione non vincolata (art. 24a–24e e 37a LPT) e stabilisce che esse trovano applicazione solo se la legislazione del Cantone interessato lo prevede espressamente. È quindi il Cantone stesso a poter decidere di quali eccezioni intende avvalersi. Il diritto cantonale può altresì limitare e/o differenziare a livello territoriale l'applicazione di una data eccezione. La nuova normativa intende anche promuovere il dibattito politico a livello cantonale volto a determinare in che misura il Cantone necessita di quali eccezioni.

I limiti di quanto consentito dalle disposizioni derogatorie federali sono in ogni caso disciplinati dal diritto federale e le disposizioni cantonali non possono oltrepassarli. Ciò significa che i Cantoni non possono prevedere nuove eccezioni o estendere le eccezioni esistenti. Nulla impedisce invece ai Cantoni di prevedere eccezioni più restrittive di quelle della LPT.

#### **Art. 24e cpv. 6, terzo periodo**

Il *capoverso 6, terzo periodo*, dà la possibilità al Consiglio federale di autorizzare la costruzione di piccoli edifici secondari destinati alla tenuta di piccoli animali a scopo di hobby, a condizione che si tratti di edifici distrutti da cause di forza maggiore. Inoltre il Consiglio federale può prevedere che la tenuta di piccoli animali non è considerata un ampliamento dell'utilizzazione a scopo abitativo: una simile disposizione significherebbe che, nel caso di edifici abitativi già esistenti fuori delle zone edificabili, per il calcolo dell'eventuale potenziale di ampliamento dell'utilizzazione a scopo abitativo ai sensi dell'articolo 24c non si terrebbe conto della costruzione o dell'ampliamento di superfici destinate alla tenuta di piccoli animali a scopo di hobby.

#### **Art. 24g**

Questa disposizione consente di raccogliere le informazioni necessarie ad accertare se gli obiettivi di stabilizzazione di cui all'articolo 1 capoverso 2 lettere b<sup>ter</sup> e b<sup>quater</sup> possono essere raggiunti. Chiede infatti ai Cantoni di fornire alla Confederazione un rapporto periodico sull'evoluzione dei parametri determinanti (per i dettagli, cfr. il *cpv. 1, lett. a–d*). Basandosi sui rapporti dei Cantoni, il Consiglio federale è dal canto suo tenuto a riferire periodicamente al Parlamento in un rapporto che valuti anche gli effetti delle relative disposizioni (*cpv. 2*). Tra questi parametri figurano per esempio l'applicazione del principio di pianificazione secondo cui occorre costruire in modo da risparmiare superfici (art. 3

cpv. 2 lett. a<sup>bis</sup>) nonché le questioni inerenti ai contributi alla demolizione (art. 5 cpv. 2<sup>bis</sup>). La Confederazione include nel suo rapporto anche le necessarie proposte di miglioramento (cpv. 3).

Per quanto concerne l'inizio dell'obbligo di rapporto, si vedano i commenti all'articolo 38b.

### **Art. 25 cpv. 3 e 4**

Le due nuove disposizioni intendono rafforzare il principio della separazione tra zone edificabili e zone non edificabili. Le condizioni per una lotta efficace contro le costruzioni illegali fuori delle zone edificabili vanno quindi migliorate. Si tratta anche di garantire la parità di trattamento poiché chi presenta una domanda di costruzione nel rispetto degli obblighi fissati e si attiene alla corrispondente autorizzazione edilizia non deve risultare svantaggiato.

Il *capoverso 3* esige che le autorità cantonali competenti vietino e impediscano immediatamente le utilizzazioni illegali non appena sono constatate. Rispetto all'attuale prassi di esecuzione, quest'elemento è del tutto nuovo. Vietare e impedire l'utilizzazione è relativamente semplice e rapido e ha un forte effetto deterrente sulle costruzioni illegali. Questa disposizione è direttamente applicabile e non necessita di un'attuazione a livello cantonale.

Il *capoverso 4* completa l'articolo 25 capoverso 2 LPT che definisce le competenze minime dei Cantoni in materia di autorizzazione per la costruzione di edifici e impianti fuori delle zone edificabili. Le competenze cantonali sono infatti estese ai casi in cui, in presenza di un edificio o impianto illegalmente situato fuori delle zone edificabili, occorre decidere del ripristino della situazione conforme. Se un Comune ritiene che sia possibile rinunciarvi, siffatta decisione dovrà d'ora in poi essere approvata anche dall'autorità cantonale competente. Essendo anche questa disposizione direttamente applicabile, i Cantoni non saranno chiamati a intervenire sul piano legislativo.

### **Art. 27a**

Per meglio tenere conto delle particolarità cantonali e regionali in materia di costruzioni fuori delle zone edificabili, ora i Cantoni potranno mostrarsi più restrittivi rispetto alle disposizioni della LPT anche per quanto riguarda le costruzioni conformi alla zona agricola (art. 16a e 16a<sup>bis</sup>) e le costruzioni a ubicazione vincolata (art. 24, 24<sup>bis</sup> e 24<sup>ter</sup>). La disposizione non concerne invece più gli articoli 24b, 24c e 24d; l'articolo 24<sup>quater</sup> prevede infatti che questi ultimi saranno applicabili unicamente qualora il diritto cantonale dovesse dichiararli tali.

### **Art. 34 cpv. 2 lett. c**

Per ragioni di completezza, occorre aggiungere all'elenco delle decisioni cantonali di ultima istanza contro le quali Cantoni e Comuni sono legittimati a ricorrere le autorizzazioni eccezionali di cui all'articolo 24e relative alla tenuta di animali a scopo di hobby.

## **Art. 38**

L'articolo 38, che disciplina i compiti dei Cantoni a livello di piano direttore per quanto concerne le abitazioni secondarie, è stato sostituito dall'articolo 3 della legge federale del 20 marzo 2015 sulle abitazioni secondarie (LASEC; RS 702) e può quindi essere abrogato.

## **Art. 38b**

Questa disposizione stabilisce il momento in cui i Cantoni dovranno presentare per la prima volta alla Confederazione il rapporto di cui all'articolo 24g, cioè tre anni dopo l'entrata in vigore della revisione (*cpv.* 1). Il Consiglio federale dovrà presentare il suo primo rapporto al Parlamento al più tardi cinque anni dopo l'entrata in vigore (*cpv.* 2).

## **Art. 38c**

L'articolo 38c stabilisce le conseguenze che si applicheranno ai Cantoni che non riescono a realizzare gli obiettivi di stabilizzazione di cui all'articolo 1 capoverso 2 lettere b<sup>ter</sup> e b<sup>quater</sup> mediante la strategia di incentivazione prevista (in primo luogo il contributo alla demolizione secondo l'art. 5 *cpv.* 2<sup>bis</sup>). I valori di riferimento sono quelli esistenti alla data della votazione finale sul progetto di legge (*cpv.* 1). Si è scelta tale data invece di quella dell'entrata in vigore per evitare il pericolo che nel periodo tra l'adozione della legge e la sua entrata in vigore si assista a un boom edilizio, che sarebbe ovviamente in contrasto con gli obiettivi di stabilizzazione perseguiti. Se sarà necessario emanare disposizioni di esecuzione potrebbero infatti trascorrere vari anni tra il voto finale e l'entrata in vigore della nuova normativa. In virtù del capoverso 2, gli edifici protetti e quelli nel frattempo assegnati a una zona edificabile non sono presi in considerazione per valutare il grado di realizzazione dell'obiettivo relativo al numero di edifici. Per quanto concerne invece l'obiettivo relativo all'impermeabilizzazione del suolo non va considerata l'impermeabilizzazione dovuta a impianti energetici o a infrastrutture cantonali o nazionali dei trasporti.

Il Cantone che negli otto anni successivi all'entrata in vigore della revisione non avrà realizzato gli obiettivi di stabilizzazione previsti dall'articolo 1 capoverso 2 lettere b<sup>ter</sup> o b<sup>quater</sup>, dovrà attribuire nel piano direttore i compiti necessari affinché tali obiettivi siano raggiunti al più tardi 16 anni dopo l'entrata in vigore della revisione (*cpv.* 1). Se 11 anni dopo l'entrata in vigore non è ancora disponibile un corrispondente adeguamento del piano direttore approvato dal Consiglio federale, a partire da tale momento nel Cantone interessato ogni nuovo edificio costruito fuori delle zone edificabili sarà soggetto all'obbligo di compensazione fino al momento in cui si disporrà del necessario adeguamento del piano direttore (*cpv.* 3). In altri termini, ogni autorizzazione edilizia dovrà garantire che i lavori per la costruzione degli edifici nuovi saranno avviati soltanto una volta demoliti gli edifici e impianti designati per la compensazione reale.