



26 novembre 2018

Iniziativa contro la dispersione degli insediamenti

Scheda informativa - Zone edificabili

Con la definizione delle zone edificabili, i Comuni stabiliscono dove e come si può costruire. Accettando la revisione della legge sulla pianificazione del territorio (LPT) nel 2013, il Popolo ha deciso che le zone edificabili devono al massimo soddisfare il fabbisogno prevedibile per 15 anni. Le zone edificabili sovradimensionate devono essere ridotte. Ciò permetterà anche di recuperare terreni agricoli. Inoltre, all'interno delle zone edificabili, va migliorato l'utilizzo di superfici dismesse o utilizzate in modo insufficiente. Nei Cantoni e nei Comuni sono in corso i relativi lavori. Oggi le zone edificabili si estendono per circa 232 000 ettari.

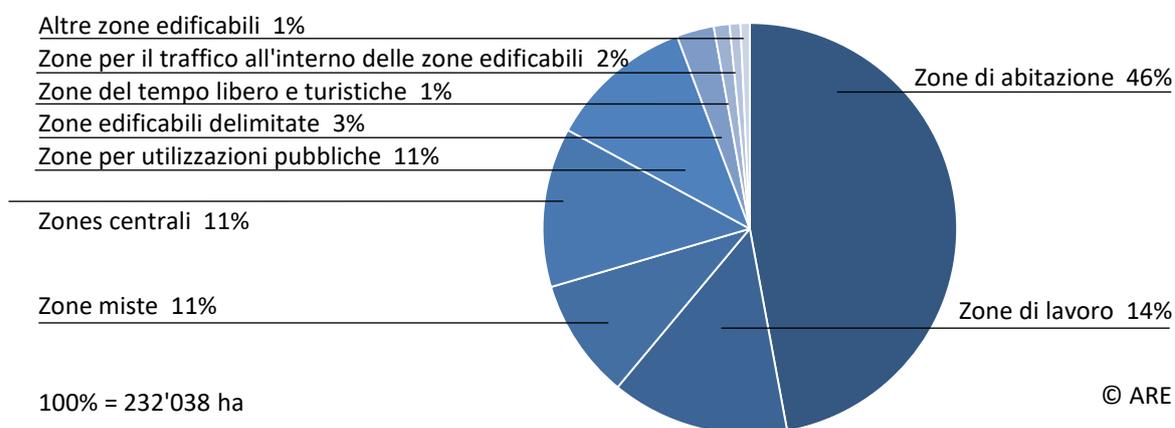
Senso e scopo delle zone edificabili

Per zone edificabili si intendono superfici sulle quali è consentito costruire. Lo scopo è evitare un'edilizia dispersiva e far sì che si costruisca in un luogo determinato nel modo più compatto possibile. In linea di principio si può costruire su un terreno solo se è stato assegnato dal Comune a una zona edificabile nell'ambito della pianificazione di utilizzazione comunale. Nel piano di utilizzazione, denominato anche piano di zona, le zone edificabili sono delimitate con l'indicazione esatta delle particelle e adeguate periodicamente. Ad esse viene anche assegnato un determinato uso: sostanzialmente si distinguono zone di abitazione, zone di lavoro, zone miste (che possono essere autorizzate a scopo sia abitativo che lavorativo), zone centrali e zone destinate a utilizzazioni pubbliche.

Zone edificabili e riserve esistenti

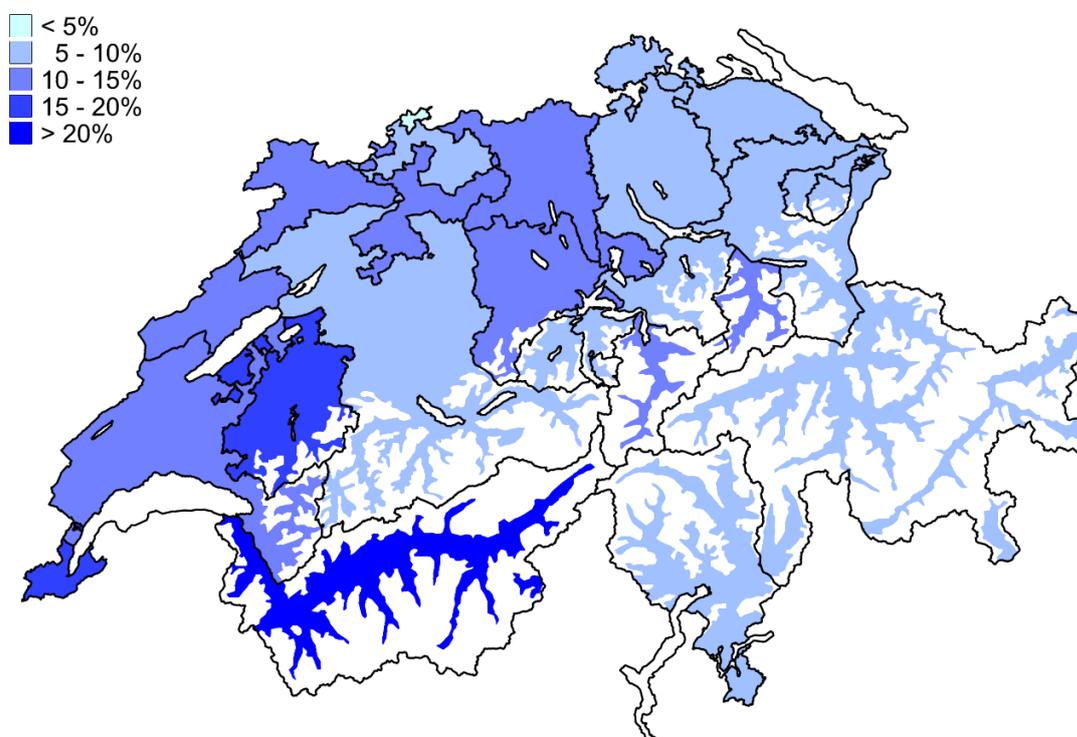
Nel 2017 le zone edificabili in Svizzera si estendevano per una superficie di 232 038 ettari, ovvero il 5 per cento del territorio nazionale, e in esse viveva e lavorava il 95 per cento della popolazione. Circa la metà (46%) di tutte le zone edificabili sono zone di abitazione e un settimo (14%) zone di lavoro, mentre le zone miste, le zone centrali e le zone destinate a utilizzazioni pubbliche occupano ciascuna un 11 per cento della superficie complessiva delle zone edificabili. La quota restante è destinata ad altre utilizzazioni.

Superfici delle zone edificabili secondo la principale utilizzazione



Fonte: Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE), statistica delle zone edificabili in Svizzera 2017

Le superfici non edificate nelle zone edificabili si estendono per 25 700 ettari fino a 40 500 (11-17 %).¹ Nei Cantoni urbani le riserve sono generalmente più piccole che nei Cantoni di campagna.



Zone non edificate nelle zone edificabili nel 2017 per Cantone (secondo l'ipotesi «valori minimi»)

Fonte: Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE), statistica delle zone edificabili in Svizzera 2017

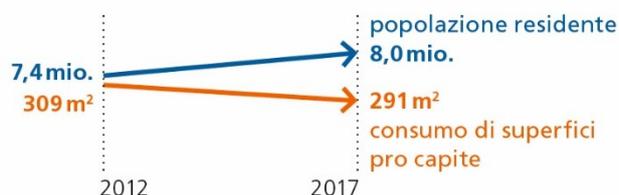
¹ Tale intervallo dipende dal fatto che due calcoli sono stati effettuati partendo da ipotesi diverse. Il valore più basso tiene conto solo delle superfici più grandi non edificate ai margini delle zone edificabili, mentre il valore più basso comprende anche le superfici più piccole all'interno di tali zone.

Sviluppo e utilizzazione delle zone edificabili: inversione di tendenza

Fino al 2012 la superficie edificabile in Svizzera è aumentata in modo continuo, ma da allora si assiste a un'inversione di tendenza: la superficie complessiva delle zone edificabili è rimasta costante sebbene la popolazione residente sia passata da 7,4 a 8 milioni di persone. La superficie edificabile pro capite è diminuita di circa il 6 per cento, passando da 309 m² a 291 m².

Le misure contro la dispersione degli insediamenti hanno effetto

Dal 2012 al 2017 la popolazione residente nelle zone edificabili è passata da 7,4 milioni a 8 milioni di abitanti. Nello stesso periodo, è stato comunque possibile ridurre il consumo di superficie da 309 m² a 291 m².



La statistica della superficie elaborata dall'Ufficio federale di statistica, che si riferisce alle superfici insediative, conferma la tendenza: nel periodo 1997-2009, per il quale sono disponibili i dati più recenti, gli insediamenti sono cresciuti più lentamente rispetto al periodo 1985-1997. I nuovi risultati intermedi per le varie zone della Svizzera indicano un'ulteriore contrazione.

Attuazione nei Cantoni

Per preservare il paesaggio, nel 2013 il Popolo ha votato a favore della revisione della LPT decidendo che le zone edificabili devono al massimo soddisfare il fabbisogno prevedibile per 15 anni. Le zone edificabili sovradimensionate devono essere ridotte. Ciò permetterà anche di recuperare terreni agricoli. Inoltre, all'interno delle zone edificabili, va migliorato l'utilizzo di superfici dismesse o utilizzate in modo insufficiente. I Cantoni stanno provvedendo all'attuazione di queste regole più severe: devono adattare i propri piani direttori e farli approvare dal Consiglio federale entro il 30 aprile 2019. Scaduto tale termine, non potranno delimitare nuove zone edificabili fino all'approvazione dei piani direttori. I 2200 Comuni integrano a loro volta tali regole più severe nei loro piani di utilizzazione.

I Cantoni devono indicare nei loro piani direttori l'estensione complessiva dei comprensori insediativi e la loro ripartizione territoriale per il periodo di validità dei piani direttori stessi (20-25 anni). Grazie alla definizione delle superfici insediative, il piano direttore cantonale stabilisce il quadro di riferimento per la ripartizione territoriale delle nuove zone edificabili, il miglioramento della posizione delle zone edificabili non ancora edificate («trasferimento» di zone edificabili) e, se necessario, la suddivisione in più fasi e la distribuzione territoriale dei dezonamenti.

I Cantoni devono inoltre indicare ai Comuni l'estensione massima delle zone edificabili affinché sia soddisfatto al massimo il fabbisogno prevedibile per i successivi 15 anni. Per questi lavori i Cantoni si basano su considerazioni di tipo strategico, come l'andamento

biiettivo del processo di pianificazione. In una seconda fase possono essere avviati dezonamenti o ricomposizioni particellari. I Comuni devono anche far sì che i terreni edificabili siano commercializzati (sfruttamento dei terreni edificabili).

Esempi tratti dalla prassi

Riduzione delle zone edificabili

Il Comune Sils nell'Alta Engadina (GR) – dove negli anni Quaranta l'inondazione a seguito della rottura di un bacino di accumulazione era ancora argomento di discussione – ha creato grandi superfici di particelle edificabili negli anni Sessanta. Dall'inizio degli anni Settanta ha però progressivamente ridotto le zone edificabili, iniziando con un terreno edificabile di 40 ettari. I proprietari dei fondi sono stati risarciti dalla Confederazione, dal Cantone, dal Comune e dalle organizzazioni di tutela. Con la revisione del piano di utilizzazione nel 1987 sono stati dezonati altri comprensori. Dieci anni fa è stato fatto un ulteriore passo in questa direzione: un terreno edificabile di 35 ettari sulla riva del lago di Silvaplana è stato concentrato in una particella di appena 2 ettari con un tasso di utilizzazione più elevato al margine dell'insediamento di Sils Maria. I proprietari dei fondi sono stati risarciti nell'ambito di una procedura di ricomposizione particellare con i relativi diritti di utilizzazione.

I Comuni dell'agglomerato Horw (LU) sulla riva del Lago dei Quattro Cantoni, che oggi contano 14 000 abitanti, hanno conosciuto un simile sviluppo. Anch'essi negli Anni 60 hanno istituito zone edificabili per 30 000 - 40 000 abitanti che successivamente sono state ridotte a seguito di numerose iniziative. Tali zone sono rimaste praticamente immutate negli ultimi 30 anni e sono sfruttate al massimo. Oggi la crescita si localizza nel centro.

Questi due esempi mostrano come si possono effettuare dezonamenti in modo efficace e possono servire da modello per molti Comuni nel futuro svolgimento dei loro compiti di dezonamento.

Zone di pianificazione cantonali e comunali

Le zone di pianificazione possono essere stabilite da Comuni o Cantoni e impediscono che si creino situazioni che possano contrastare la modifica di un obiettivo di pianificazione. In questo modo si ha il tempo di adattare la pianificazione alle nuove esigenze. Lo strumento della zona di pianificazione si è rivelato valido ed è utilizzato da numerosi Cantoni e Comuni.

Alcuni esempi

Il piano direttore del Cantone di Lucerna, approvato dal Consiglio federale nel 2016, obbliga i Comuni ad esaminare i dezonamenti, principalmente delle zone non edificate periferiche o su cui non sono autorizzate costruzioni, in occasione degli adeguamenti delle loro pianificazioni cantonali. Questo mandato si applica in particolare ai Comuni che dispongono di riserve sovradimensionate secondo il tool di analisi delle zone edificabili di Lucerna (LUBAT). Vale, tra gli altri, anche per il Comune Vitznau che ha adeguato di conseguenza il suo piano di utilizzazione, riducendo di 16 ettari le riserve di zone edificabili. A fine 2017, tuttavia i cittadini del Comune Vitznau LU hanno respinto la revisione del regolamento edilizio e di zona. Per

questo motivo, è rimasto in vigore il regolamento del 1995 che è incompatibile con le prescrizioni del diritto federale. Poiché per alcune delle zone edificabili periferiche erano già state presentate delle domande di costruzione e vi era quindi il rischio che venissero ancora parzialmente edificate, il Governo cantonale ha istituito una zona di pianificazione cantonale su sei comprensori rimasti non edificati, non urbanizzati e/o periferici, basandosi sulla legge cantonale sull'edilizia e la pianificazione. Su una superficie di circa 13 ettari vige ora un divieto di costruzione. Le domande di costruzione già presentate sono sospese. Durante la durata di validità della zona di pianificazione (per il momento due anni), il Comune deve elaborare un piano di utilizzazione conforme alla LPT.

Il Consiglio di Stato del Cantone di Neuchâtel ha deciso a livello di piano direttore (cantonale e regionale) che entro fine 2018 nella regione della Val-de-Travers dovranno essere «congelati» circa 61 ettari di zone edificabili con l'ausilio di zone di pianificazione comunali. Persegue così l'obiettivo di ridurre di oltre 40 ettari complessivi, entro il 2023, le zone edificabili dei Comuni nell'ambito delle revisioni della pianificazione locale.

Nel Cantone di Vaud, vi sono attualmente circa 100 zone di pianificazione cantonali e comunali. Nel Cantone del Vallese, oltre una buona decina di Comuni hanno istituito zone di pianificazione comunali. Anche il Cantone del Giura ha definito delle zone di pianificazione cantonali.

Costruzioni fuori delle zone edificabili

Le costruzioni fuori delle zone edificabili sono aumentate nel corso degli anni: prima che nel 1969 venisse sancito nella Costituzione l'articolo sulla pianificazione del territorio e venisse attribuita alla Confederazione la competenza di stabilire i principi della pianificazione territoriale, i proprietari di fondi potevano costruire sostanzialmente ovunque, sempre che nel Cantone non vigessero disposizioni restrittive in tal senso. È per questo che in Svizzera vi sono edifici ed impianti anche fuori delle zone edificabili. Nel 1972, nella legge federale contro l'inquinamento delle acque era stata sancita per la prima volta una rigida distinzione tra zone edificabili e zone non edificabili a livello nazionale. Da allora è lecito costruire fuori dei comprensori edificabili ovvero delle zone edificabili soltanto gli edifici e gli impianti a ubicazione vincolata strettamente necessari. Tra questi figurano, ad esempio, le strade, le linee elettriche, le funivie o le antenne, nonché gli edifici a uso agricolo.

Comprensorio insediativo e superficie insediativa

I Cantoni stabiliscono nel piano direttore cantonale il comprensorio insediativo per lo sviluppo atteso nei successivi 20-25 anni. In aggiunta alle zone edificabili esistenti, tale comprensorio comprende le aree adatte al futuro sviluppo insediativo.

La superficie insediativa, come intesa dall'Ufficio federale di statistica nell'ambito dei rilevamenti per la statistica della superficie, è un indicatore statistico. Delle superfici insediative fanno parte tutte le superfici che vengono utilizzate prevalentemente per abitazioni, attività lavorative, aree ricreative e vie di trasporto. Tra queste rientrano anche il terreno circostante agli edifici, ovvero oltre alle superfici erbose e i giardini, anche parchi, biotopi e stagni o orti e frutteti appartenenti agli edifici. Appena due terzi delle superfici insediative si trovano all'interno delle zone edificabili.