



# Scheda informativa

Revisione della legge sulla pianificazione del territorio

---

## Zone edificabili

**Le zone edificabili occupano oggi in Svizzera circa 230'000 ettari. Circa un quinto di questa superficie non è edificato. Le zone edificabili devono soddisfare il fabbisogno prevedibile per 15 anni. La revisione della legge sulla pianificazione del territorio sancisce in maniera vincolante che le zone edificabili sovradimensionate devono essere ridotte. In alcuni Comuni, le zone edificabili attuali bastano per oltre 50 anni. È importante definire in modo misurato le zone edificabili, perché grandi riserve di terreni edificabili favoriscono la dispersione degli insediamenti. Questa evoluzione aumenta il consumo di suolo e causa costi più elevati alla collettività, dovuti alle necessarie opere di raccordo di queste aree.**

La pianificazione del territorio ha l'obiettivo di promuovere insediamenti ordinati: un comparto può essere edificato quando il corrispondente terreno è stato assegnato dal Comune a una zona edificabile. Questo processo è definito «azzonamento». Quando un terreno destinato all'edificazione viene tolto dalla zona edificabile e riassegnato a una zona agricola, si parla di «riconversione». Generalmente, su un terreno situato in una zona agricola non si può costruire. Lo stesso vale per i paesaggi sensibili, che sono assegnati a una zona di protezione. Le zone edificabili vengono fissate in un piano di utilizzazione valido per l'intero Comune, con l'indicazione esatta delle particelle, e adeguate periodicamente. Il Comune ha l'obbligo di allestire un piano di utilizzazione, che deve poi essere presentato per approvazione al Cantone. Il piano di utilizzazione è vincolante non solo per le autorità, ma anche per i proprietari dei fondi.

Si parla di riserve di zone edificabili nel caso di terreni che possono essere edificati, ma che non lo sono ancora perché non sono ancora stati allestiti progetti di costruzione o per altri motivi. Tali terreni si trovano spesso ai margini degli insediamenti. In molte località, tuttavia, esistono riserve anche all'interno di comprensori già in larga misura edificati, che vengono chiamate riserve di utilizzazione interne" (particelle non edificate, densità di sfruttamento ridotta). In sede di definizione delle zone edificabili bisogna già oggi basarsi sul fabbisogno prevedibile per i 15 anni seguenti. In alcuni Comuni, tuttavia, le zone edificabili bastano per oltre 50 anni, e sono quindi molto più grandi del necessario. La revisione ha lo scopo di eliminare le carenze a livello di esecuzione. Il nuovo testo della legge sancisce quindi in maniera vincolante che le zone edificabili sovradimensionate devono essere ridotte. In tal modo si vuole evitare che venga dichiarata potenzialmente edificabile una superficie eccessiva, che potrebbe in seguito essere oggetto di un'edificazione poco compatta o non essere edificata affatto.



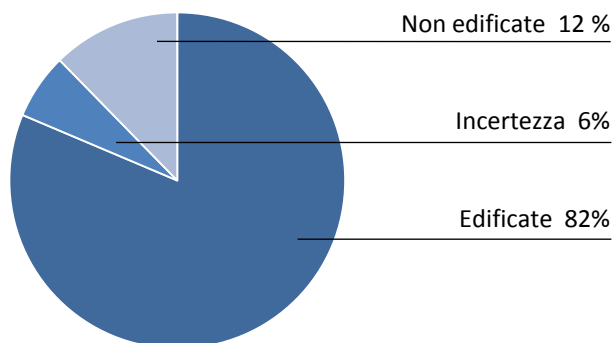
Un'edificazione poco compatta contribuisce alla dispersione degli insediamenti e comporta maggiori costi per raccordare gli edifici alla rete stradale, idrica, elettrica e fognaria (oneri di urbanizzazione).

### Situazione in Svizzera

Secondo l'attuale "Statistica delle zone edificabili della Svizzera 2012", le zone edificabili comprendono attualmente circa 230'000 ettari. Circa un quinto di questa superficie non è edificato. La quota di riserve di terreni edificabili è tendenzialmente maggiore nelle regioni rurali e turistiche che nelle zone urbane.

All'inizio del 2012, circa 7,4 milioni di persone vivevano all'interno delle zone edificabili. Le zone edificabili oggi non ancora edificate potrebbero ospitare ancora da 1,0 a 1,7 milioni di abitanti, se le relative superfici fossero utilizzate interamente e con la medesima densità delle zone edificabili già edificate.

#### **Zone edificabili in Svizzera 2012**



Fonte: Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE, Statistica delle zone edificabili 2012

© ARE






Dal momento che le disposizioni cantonali per la determinazione delle zone edificabili non edificate sono molto diverse e non possono essere confrontate fra di loro, l'ARE ha sviluppato un metodo per la determinazione approssimativa delle zone edificabili non edificate. Questo metodo si basa su due ipotesi, una che tende a sottostimare la quota di zone edificabili non edificate ("valori minimi") e una che tende a sovrastimarla ("valori massimi"). Nel mezzo, c'è una fascia di incertezza del 6 per cento. Il risultato del calcolo: almeno il 12 per cento e al massimo il 18 per cento della superficie delle zone edificabili, ovvero circa un quinto, non è ancora edificato.

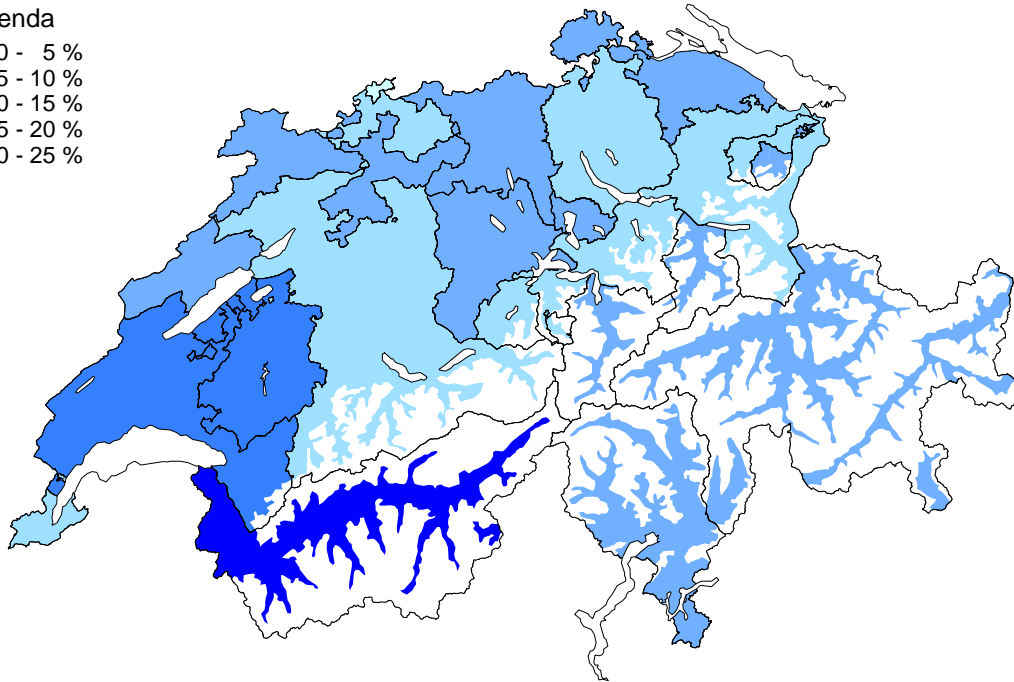


La quota di zone edificabili non edificate varia molto da un Cantone all'altro, come mostra la seguente cartina:

### **Zone edificabili non edificate nel 2012 per Cantone (ipotesi "valori minimi")**

Legenda

	0 - 5 %
	5 - 10 %
	10 - 15 %
	15 - 20 %
	20 - 25 %



Fonte: Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE, Statistica delle zone edificabili 2012

© ARE

Nel Cantone del Vallese, oltre il 20 per cento delle zone edificabili non è ancora stato edificato. Nei Cantoni di Vaud e Friburgo la quota va dal 15 al 20 per cento. A livello nazionale, sia i Cantoni di montagna che quelli dell'Altopiano dispongono di quote di zone edificabili non ancora edificate, in alcuni casi grandi e in altri piccole.

### **Attuazione della revisione**

La revisione della legge sulla pianificazione del territorio stabilisce in maniera vincolante che le zone edificabili devono soddisfare il fabbisogno prevedibile per 15 anni. Laddove i terreni edificabili sono rari, per esempio perché la popolazione cresce o perché vi è l'insediamento di nuove aziende, è possibile creare nuove zone edificabili. Per contro, dove vi sono zone edificabili troppo grandi, le dimensioni di queste ultime devono essere ridotte. Per quanto riguarda l'attuazione, i Cantoni dispongono del necessario marginale di manovra: la legge non indica volutamente come e dove debba avvenire la riduzione delle dimensioni delle zone edificabili, ma prevede che la Confederazione e i Cantoni elaborino congiuntamente direttive tecniche per l'assegnazione di terreni alle zone edificabili e per il calcolo del fabbisogno di tali zone.



L'attuazione non deve avvenire in un colpo solo: in un primo tempo i Cantoni hanno cinque anni per adeguare i loro piani direttori e per stabilire, se necessario, come e in che tempi intendono raggiungere una dimensione delle zone edificabili conforme alla legge. Fino a quando l'adeguamento del piano direttore non sarà stato portato a termine e approvato dal Consiglio federale, la superficie complessiva delle zone edificabili del Cantone non potrà essere aumentata. Per i primi cinque anni dall'entrata in vigore della legge, resta possibile effettuare azzonamenti che devono però essere compensati con riconversioni di pari superficie.

Dopo l'adeguamento del piano direttore cantonale, è necessario armonizzare ad esso i piani di utilizzazione dei Comuni. I relativi processi di adeguamento, esame e approvazione da parte del Cantone richiedono in genere diversi anni. Nei Cantoni più grandi è spesso compito della pianificazione direttoriale regionale precisare le indicazioni del piano direttore cantonale per consentire di allineare ad esso i piani di utilizzazione dei singoli Comuni. Solo in quel momento si potrà passare alla vera e propria revisione delle zone edificabili. Questo passo non sarà quindi portato a termine entro il termine previsto per l'adeguamento dei piani direttori, ma si estenderà su un arco di tempo più lungo. Quanto più complessa è la situazione di un Cantone, tanto più tempo occorrerà per portare a compimento le eventuali riconversioni. Questo processo potrà richiedere fino a circa 20 anni. Per evitare problemi di finanziamento sarà opportuno, in determinate situazioni, scaglionare nel tempo le procedure, per esempio attraverso più adeguamenti dei piani di utilizzazione. Nei pochi Cantoni in cui si prospetta una mole notevole di riconversioni, la Confederazione e i Cantoni si accorderanno sulla procedura da seguire.

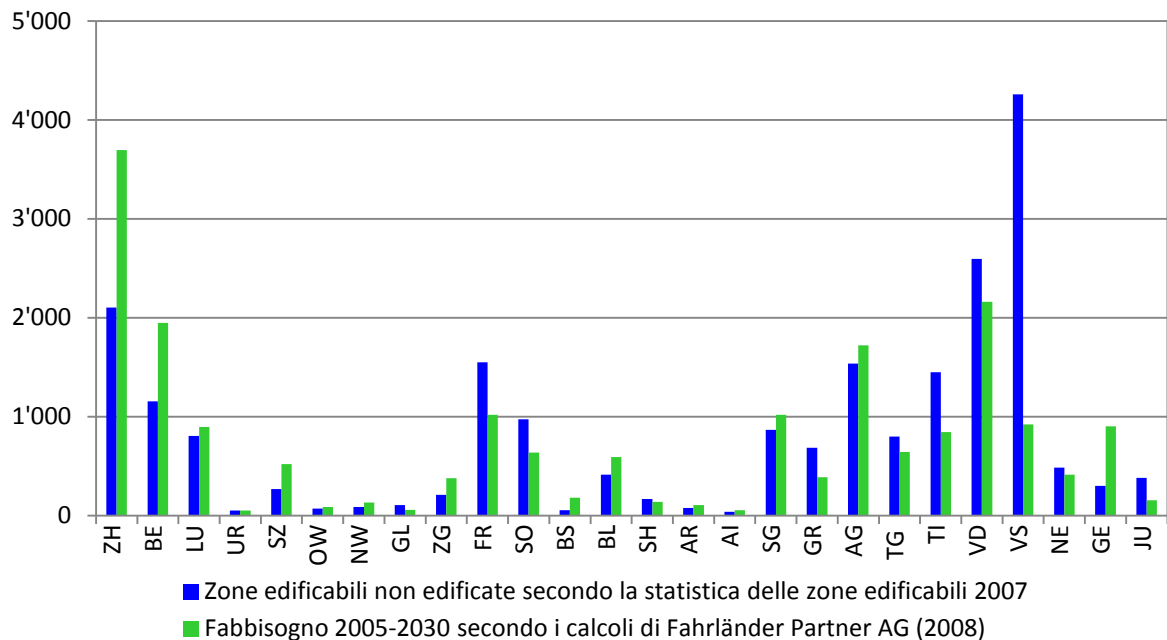
### **Ripercussioni sui Cantoni**

In merito alle dimensioni, e quindi all'attuale *offerta* di zone edificabili non edificate, è possibile fornire indicazioni affidabili. La quota di riserve di terreni edificabili è generalmente maggiore nelle regioni rurali e turistiche che nelle zone urbane. (v. grafico a pagina 3).

Il futuro *fabbisogno* potrà essere stabilito in modo dettagliato solamente quando sarà stato definito il corrispondente metodo di calcolo. Ciò non è ancora avvenuto: la Confederazione e i Cantoni lo definiranno nell'ambito di una procedura comune. Al momento, quindi, è possibile stimare in modo approssimativo dove l'offerta supera il fabbisogno determinante. Un punto di riferimento è costituito da uno studio sulle zone edificabili e sul futuro fabbisogno effettuato nel 2008 dalla società Fahrländer Partner AG su mandato dell'ARE. In questo studio, le riserve del 2007 sono state confrontate con il fabbisogno previsto fino al 2030. È emerso che in determinati comprensori vi sono riserve di zone edificabili troppo grandi, che sovente non si trovano "al posto giusto", ma per esempio in zone prevalentemente rurali, dove la domanda è relativamente bassa.



### Zone edificabili non edificate e fabbisogno di terreni edificabili fino al 2030 in ettari



Fonte: Fahrländer Partner AG (2008), elaborazione grafica: ARE

© ARE

Dallo studio Fahrländer non si devono però trarre conclusioni affrettate sulle riconversioni che si renderanno necessarie in seguito alla revisione della legge sulla pianificazione del territorio. Per valutare correttamente gli effetti concreti, occorre tenere conto dei seguenti cambiamenti intervenuti: negli ultimi anni, a causa dello sviluppo economico e dell'aumento della popolazione, sono stati consumati più terreni edificabili. La quota di zone edificabili non edificate è quindi diminuita rispetto al 2007. L'Ufficio federale di statistica ha poi corretto al rialzo, in misura significativa, le stime relative all'evoluzione demografica. Per queste ragioni, si prevede quindi un'offerta minore e una richiesta maggiore di quanto stimato dal rapporto, cosa che riduce la superficie delle zone edificabili che dovrà essere riconvertita.

Per calcolare il fabbisogno di zone edificabili e per l'assegnazione di terreni a tali zone, la Confederazione e i Cantoni, come già detto, dovranno elaborare, in stretta collaborazione, direttive tecniche e la relativa metodologia.

### Finanziamento delle riconversioni

Già nel corso dei lavori di adeguamento dei piani direttori e dei piani di utilizzazione si capirà se, dove e quanti terreni edificabili dovranno essere riconvertiti. Le riconversioni potranno rendere necessario il versamento di indennità ai proprietari. Generalmente questo versamento spetta ai Comuni, solo eccezionalmente ai Cantoni. La relativa procedura è disciplinata a livello cantonale. Il diritto all'ottenimento delle indennità dipende, tra l'altro, dalla probabilità di un'effettiva edificazione del



terreno in questione e dal tempo che sarebbe intercorso prima della sua realizzazione. L'importo dell'indennità si calcola in base alla differenza fra il valore di mercato prima e dopo la riconversione.

Per i relativi pagamenti, i Cantoni e i Comuni possono ricorrere ai proventi della tassa sul plusvalore immobiliare. La revisione della legge sulla pianificazione del territorio fissa dei parametri minimi per la riscossione di una tassa sul plusvalore. In futuro i Cantoni dovranno prelevare almeno il 20 per cento del plusvalore che un terreno acquisisce quando viene assegnato alla zona edificabile. Nei Cantoni in cui l'estensione delle zone edificabili non diverge in misura notevole da quella necessaria per coprire il fabbisogno di 15 anni, i proventi della tassa sul plusvalore immobiliare saranno sufficienti per finanziare le indennità derivanti dalle riconversioni. Dove si delineano problemi di finanziamento, potranno essere cercate soluzioni finanziariamente sostenibili, per esempio favorendo la riconversione delle zone edificabili in zone di riserva o consentendo un adeguamento scaglionato nel tempo. Le riconversioni potranno estendersi su un lungo arco temporale, che può arrivare fino a circa 20 anni. Occorre inoltre osservare che i nuovi azionamenti riguarderanno tendenzialmente le zone più interessanti e richieste dalla popolazione e dalle imprese, e quindi i terreni più cari. Ne risulteranno quindi maggiori proventi delle tasse sul plusvalore immobiliare. Per contro, le riconversioni, come insegna l'esperienza, riguarderanno soprattutto le zone periferiche, dove la domanda è più bassa; essendo quindi i prezzi inferiori, si prevedono anche indennità contenute. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, la riconversione di i terreni edificabili lontani dalle aree di insediamento urbanizzate non dà diritto ad indennità.

### **Le riconversioni non sono una novità**

Negli scorsi anni, diversi Cantoni e Comuni hanno proceduto alla riconversione di zone edificabili sovradimensionate. In molti casi, il Cantone dei Grigioni ha trovato soluzioni idonee per le riconversioni, spostando le superfici nella zona agricola o nella zona edificabile di riserva, cioè in aree di prima scelta per futuri azionamento. Nel giro di dieci anni è stato possibile ridurre la superficie delle zone edificabili di circa 1000 ettari. Le indennità complessive sono state limitate, poiché in molti casi non dovevano essere corrisposte a causa dell'insufficiente urbanizzazione.

Un altro esempio è il Comune di Köniz, nel Cantone di Berna, che nel 2012 è stato insignito del premio Wakker per la sua politica d'avanguardia nel settore della pianificazione del territorio. Questo Comune ha riconvertito circa 340 ettari di terreni, frenando la tendenza alla dispersione insediativa.

### **Spesso le riserve di terreni edificabili non si trovano dove la domanda è maggiore**

Poiché le attuali riserve di terreni edificabili spesso non si trovano laddove si registra la maggiore domanda, la riduzione delle zone edificabili troppo grandi resa necessaria dalla revisione della legge sulla pianificazione del territorio avrà presumibilmente un effetto contenuto sui prezzi dei terreni e degli immobili e sulle pigioni. Altri fattori, come la raggiungibilità o la pressione fiscale, hanno un'influenza molto più forte sui prezzi della proprietà immobiliare. Una certa pressione è prevedibile nelle regioni turistiche rurali, dove il livello dei prezzi è già oggi elevato a causa della forte richiesta. Eventuali effetti di pressione sui prezzi possono essere ammortizzati attraverso un migliore tasso di



sfruttamento, come nel caso degli immobili plurifamiliari con appartamenti in locazione o degli stabili commerciali. I canoni di locazione delle abitazioni sono inoltre oggetto di una forte regolazione e il tasso d'interesse di riferimento gioca un ruolo fondamentale. I canoni di locazione degli uffici dipendono invece più dall'evoluzione della congiuntura che dal prezzo dei terreni.

Un elemento che fa lievitare i prezzi è la tesaurizzazione consapevole dei terreni edificabili a cui spesso si assiste; tali terreni vengono sottratti al mercato. Per esempio, in molti Comuni sul lago Lemano o sul lago di Zurigo la superficie delle zone edificabili non edificate è relativamente ampia. La revisione **della** legge sulla pianificazione del territorio contribuisce a risolvere il problema in quanto si prefigge di migliorare la disponibilità dei terreni edificabili e di fronteggiare la speculazione, che è all'origine di un aumento dei prezzi. Ciò può avvenire ad esempio attraverso la ricomposizione particellare: attraverso la permuta di terreni edificabili si formano particelle compatte, le più idonee per essere edificate.