



11 gennaio 2019

Iniziativa contro la dispersione degli insediamenti

Scheda informativa: Costruire fuori delle zone edificabili

Il numero di edifici fuori delle zone edificabili è aumentato nel corso degli anni. La maggior parte è costituita dagli edifici agricoli, a cui si aggiungono le case d'abitazione e di vacanza. L'iniziativa contro la dispersione degli insediamenti intende in linea di principio autorizzare esclusivamente edifici a ubicazione vincolata destinati all'agricoltura dipendente dal suolo o edifici a ubicazione vincolata d'interesse pubblico. Gli edifici esistenti vanno protetti nella loro situazione di fatto e possono subire ampliamenti e cambiamenti di destinazione di lieve entità. Il Consiglio federale e il Parlamento raccomandano di respingere l'iniziativa contro la dispersione degli insediamenti. Il messaggio adottato nell'ottobre 2018 concernente la seconda fase della revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio (LPT 2) contempla regole migliori relative alla costruzione fuori delle zone edificabili e consente soluzioni differenziate sul piano regionale. Esse hanno lo scopo di stabilizzare e di ridurre il numero di edifici, contribuendo alla protezione delle superfici coltivate e alla salvaguardia del paesaggio.

Da secoli, sull'attuale territorio elvetico non si costruisce solo nelle città o nei paesi, bensì anche fuori degli insediamenti. Inizialmente l'attività edilizia concerneva soltanto le case d'abitazione di famiglie contadine, fienili e stalle, nonché mulini o sentieri. Nel XX secolo si aggiunsero impianti tecnici come le centrali elettriche o le condotte, nonché normali insediamenti come ad esempio le case d'abitazione o le zone utilizzate a scopo commerciale. A causa delle conseguenze dell'attività edilizia incontrollata sulle acque, nel 1972, la Confederazione ha preteso da tutti i Comuni progetti generali di canalizzazione per i comprensori edificati e per i potenziali le zone edificate e per le future zone di edificazione. Da allora in linea di principio l'attività edilizia era permessa soltanto laddove le acque potevano affluire in una canalizzazione pubblica – fatta eccezione per gli edifici agricoli e le infrastrutture. Ciò garantiva l'introduzione nel diritto federale del principio della separazione tra comprensorio edificabile e comprensorio non edificabile, che la legge sulla pianificazione del territorio ha poi ripreso nel 1980.

Oggi, fuori delle zone edificabili possono essere costruiti esclusivamente edifici e impianti a ubicazione vincolata. Tra questi rientrano, oltre agli edifici agricoli, a titolo d'esempio le strade, le condotte, le cave di ghiaia o le seggiovie. Dei circa 590 000 edifici fuori delle zone edificabili, la maggior parte è stata costruita prima del 1972. La percentuale più alta è destinata all'agricoltura, 190 000 edifici sono destinati interamente o in parte a scopi abitativi.

A seguito del cambiamento strutturale nell'agricoltura, sempre più edifici rimangono vuoti e l'agricoltura si concentra tendenzialmente sui suoli migliori. Le piccole fattorie spesso fanno fatica a trovare un successore, mentre altre aziende gestiscono in misura crescente superfici più grandi. In tal modo, da un lato, gli edifici agricoli come per esempio le stalle, i fienili o i maggenghi servono sempre meno, e, dall'altro, si aggiungono nuovi edifici come i capannoni per l'allevamento di pollame, i porcili o le serre. Per poter affrontare il cambiamento strutturale occorrono soluzioni appropriate.

Iniziativa contro la dispersione degli insediamenti e costruzioni fuori delle zone edificabili

Oltre a proporre di congelare a tempo indeterminato e in tutto il Paese le zone edificabili, l'iniziativa contro la dispersione degli insediamenti prende posizione anche sulle costruzioni fuori delle zone edificabili.

L'intento dell'iniziativa è di limitare la tipologia degli edifici e degli impianti che possono essere edificati fuori delle zone edificabili: gli edifici ad uso agricolo possono essere autorizzati soltanto se hanno un nesso diretto con l'utilizzo del suolo, ad esempio per la produzione di verdure da pieno campo o l'allevamento di animali nutriti con foraggio di produzione propria. A riguardo la legge può prevedere eccezioni. Il Consiglio federale ritiene che l'iniziativa danneggi l'agricoltura, dato che i fabbricati come le serre o i capannoni per l'allevamento di pollame non potrebbero più essere in gran parte edificati su terreni agricoli. I contadini sarebbero pertanto costretti a realizzarli nelle zone edificabili, dove il terreno è molto più costoso.

Nel caso in cui l'iniziativa venisse accolta, gli edifici a ubicazione vincolata a uso non agricolo potranno essere autorizzati fuori delle zone edificabili in linea di principio soltanto se sono d'interesse pubblico, tra questi rientrano ad esempio i bacini per la raccolta dell'acqua. Oggi invece possono essere autorizzati anche altri progetti, ad esempio ristoranti di montagna.

L'iniziativa prevede inoltre che gli edifici esistenti fuori delle zone edificabili possono essere protetti nella loro situazione di fatto e subire un ampliamento di lieve entità o un cambiamento d'uso. È difficile stimare quali sarebbero la portata concreta e le conseguenze, poiché il testo dell'iniziativa lascia molto spazio all'interpretazione.

LPT 2: stabilizzare il numero di edifici e migliorare la situazione generale grazie a soluzioni differenti sul piano regionale

Negli ultimi anni, le disposizioni concernenti le costruzioni fuori delle zone edificabili sono diventate poco chiare e complesse soprattutto a seguito delle numerose eccezioni. Le eccezioni prevedono ad esempio i cambiamenti di destinazione di vecchi edifici commerciali, la demolizione e la ricostruzione di case d'abitazione, edificate prima del 1972 o la detenzione in fienili di animali a scopo di hobby. Queste eccezioni valgono per l'intera Svizzera. In tale modo l'Oberland bernese subisce un trattamento paritario alla regione dell'Emmental con fattorie di grandi dimensioni con stalla e aia.

Qui entra in gioco la seconda fase della revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio (LPT 2). Essa propone norme più chiare che favoriscono l'equilibrio tra la protezione delle terre coltivate e lo sviluppo. La revisione consente così soluzioni su misura e differenziate sul piano regionale e rispetta il principio della separazione tra comprensorio edificabile e comprensorio non edificabile. Il 31 ottobre 2018, il Consiglio federale ha adottato e sottoposto per approvazione al Parlamento il messaggio con le tre seguenti novità.

1. Regolamentazioni più severe in caso di eccezioni

Il progetto di revisione definisce per i Cantoni un quadro chiaro in caso di eccezioni: essi disporranno di maggiori margini di manovra per decidere quali eccezioni e quali no sono applicabili in quale comprensorio nel loro Cantone. Se tuttavia il Cantone rinuncia ad adottare una precisazione pertinente, le attuali eccezioni non saranno più applicate a tutto campo. La legge sulla pianificazione del territorio, che in tale contesto non si estende oltre le odierne possibilità, copre il quadro previsto per le eccezioni. I Cantoni, pertanto, non ottengono «carta bianca». Grazie alla limitazione o alla rinuncia alle eccezioni, i Cantoni hanno la possibilità di rafforzare l'agricoltura conforme alla zona e contribuire a una migliore protezione del paesaggio.

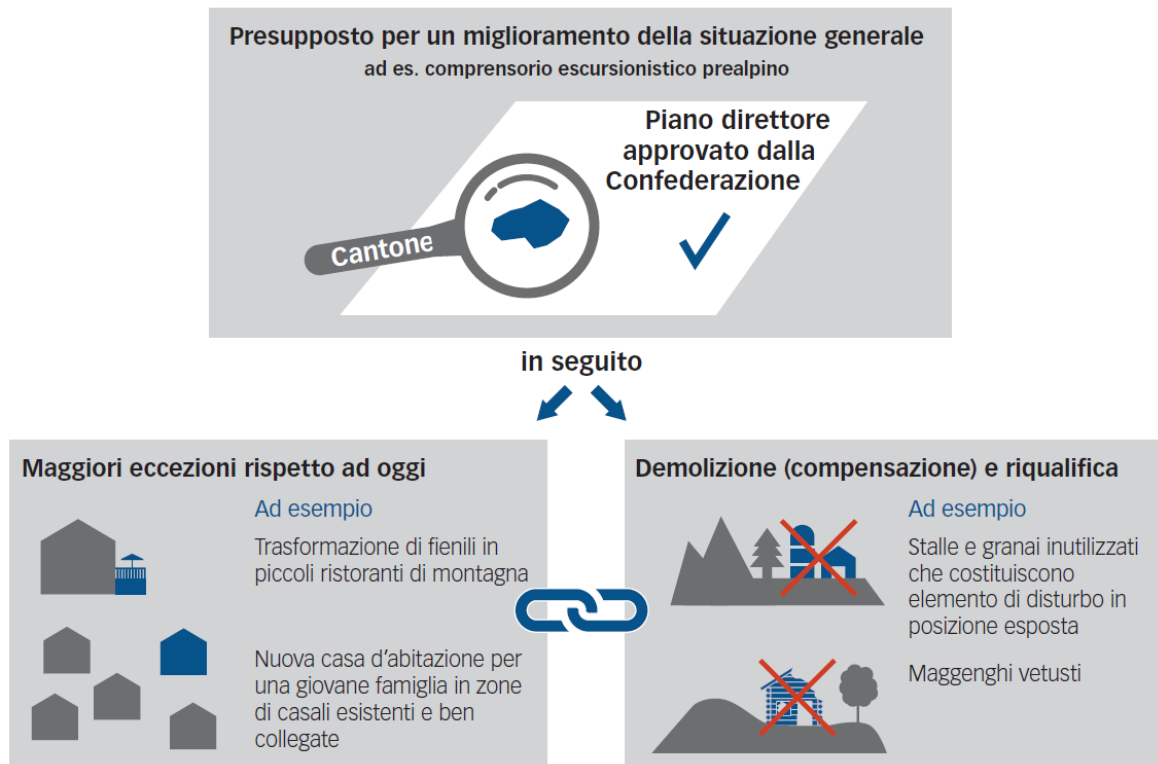
2. Migliorare la situazione generale grazie alla strategia pianificatoria e compensatoria

Grazie alla strategia pianificatoria e compensatoria, in determinati casi, i Cantoni possono poter andare oltre le attuali eccezioni, al fine di poter considerare maggiormente le loro particolarità regionali. Tale aspetto è tuttavia vincolato a severe condizioni:

Maggiori utilizzazioni sono consentite in territori chiaramente delimitati o per oggetti definiti preventivamente (per es. caseifici, determinato tipo di fattoria, ecc.) soltanto

- se al contempo vengono eliminate utilizzazioni dello stesso volume e impatto ambientale ai sensi di una compensazione,
- se sussiste una base legale nel piano direttore cantonale e si persegue un interesse pubblico
- e se grazie alle misure di compensazione e di riqualifica si giunge a un miglioramento della situazione generale.

La strategia pianificatoria e compensatoria



Il principio fondamentale della separazione tra comprensorio edificabile e comprensorio non edificabile rimane garantito. La strategia pianificatoria e compensatoria consente ai Cantoni di trovare soltanto soluzioni su misura nell'ambito di un quadro severo e chiaramente definito. Dato che la situazione sul piano edilizio e paesaggistico deve essere migliorata, gli edifici che dal punto di vista della tutela dei monumenti e della protezione dell'ambiente sono preziosi non possono essere utilizzati ai fini della compensazione di progetti edilizi.

Esempio per la strategia pianificatoria e compensatoria

La regione dell'Oberberg dispone di un comprensorio sciistico e escursionistico di piccole dimensioni con una seggiovia, tre scilift e un piccolo ristorante di montagna. L'associazione turistica auspicerebbe uno sviluppo prudente della regione, utilizzando a tale scopo tre baite sparse qua e là e inabitate. In due baite, durante la stagione sciistica ed escursionistica, verrebbero servite bevande e pasti semplici. La terza baita, che è situata lungo un sentiero escursionistico molto apprezzato (via di comunicazione storica), verrebbe ristrutturata con cura in un alloggio con possibilità di vitto per 30 escursionisti o sciatrici. L'attuale LPT non consentirebbe tale progetto.

Per il Cantone, il comprensorio sciistico ed escursionistico familiare è di grande interesse. Esso intende usufruire della strategia pianificatoria e compensatoria introdotta nella LPG. Una pianificazione del paesaggio ha mostrato che il paesaggio in questione potrebbe essere riqualificato, se venissero smantellati un deposito risalente al 1950 e singole case di vacanza fatiscenti e pressoché inutilizzate degli anni '70. Inoltre la riqualifica del sentiero storico e il ripristino del muro a secco potrebbero dare nuova vita alle tradizionali superfici coltivate. Sulla base di tali idee, il Cantone determina nel suo piano direttore il comprensorio, gli obiettivi e le condizioni per il nuovo utilizzo delle baite, vincolando la decisione di ristrutturazione delle baite allo smantellamento del deposito e delle case di vacanza. L'iscrizione nel piano direttore viene approvata dalla Confederazione dopo una procedura di consultazione e una decisione del Consiglio di Stato.

Il Comune di Oberberg procede insieme all'associazione turistica alla pianificazione particolareggiata. Il Comune tratta con la ditta di costruzioni responsabile del deposito con una superficie di circa 3000 m² ghiaia e sassi. Dato che la successione aziendale non è regolamentata, i proprietari sono disposti a mettere a disposizione il deposito per una rinaturazione. I proprietari di tre case di vacanza danno il loro consenso allo smantellamento. In contropartita ottengono una quota sociale a un vecchio albergo situato in prossimità della stazione a valle, ristrutturato in appartamenti di vacanza.

3. I terreni agricoli rimangono terreni agricoli: riciclaggio edilizio e obbligo di demolizione

LPT 2 ha lo scopo di non aumentare e di ridurre a lungo termine i circa 590 000 edifici situati fuori delle zone edificabili. Tale intento è garantito grazie al riciclaggio edilizio e all'obbligo di demolizione. In tale modo viene migliorata la protezione delle superfici coltivate.

Riciclaggio edilizio e obbligo di demolizione: se un contadino intende avviare una nuova attività, a titolo d'esempio un allevamento di pollame, è tenuto dapprima a verificare se può utilizzare per tale scopo un edificio esistente (riciclaggio edilizio). Se non è il caso, è tenuto a verificare se può demolire un vecchio edificio e sostituirlo con uno nuovo. Se entrambe le opzioni non sono praticabili, le autorità pertinenti possono autorizzare una nuova costruzione, nella misura in cui i presupposti in questione siano adempiuti. Se trascorsi un paio di anni lo

scopo originario della costruzione viene meno, rimangono aperte due soluzioni: o per un altro utilizzo conforme alla zona come ad esempio una coltivazione di funghi o un allevamento di suini o per un utilizzo a ubicazione vincolata. Se una simile utilizzazione successiva non può essere autorizzata, la costruzione deve essere demolita (obbligo di demolizione). Non sarà pertanto più possibile che una stalla destinata all'allevamento di pollame possa essere trasformata in un deposito per macchine d'epoca o in un archivio aziendale. L'obbligo di demolizione vale anche per le linee elettriche o per altri impianti a ubicazione vincolata.

Tale principio è già stato applicato con l'approvazione dei piani per i nuovi impianti nel comprensorio sciistico di Andermatt: in sostanza con le associazioni ambientaliste si è deciso di smantellare e ricostruire sul Pizzo d'Orsino (Hospental, Uri) entro 8 anni dall'approvazione dei piani, gli impianti delle funivie inattive da anni. Tale progetto implica lo smantellamento dei piloni di sostegno e delle funi, nonché delle stazioni a valle e di montagna. L'accordo contempla anche l'esame di una delimitazione di una zona paesaggistica protetta in tale comprensorio.

Trasformazione o sostituzione prima di una nuova costruzione

Se non è possibile una trasformazione o una sostituzione,

segue una nuova costruzione con



Chi controllerà l'attuazione di LPT 2?

In linea di principio, l'attuazione della strategia pianificatoria e compensatoria compete ai Cantoni. Se un Cantone decide di adottare questa strategia, è tenuto a definire nel piano direttore cantonale i parametri e le regole relative alle utilizzazioni più estese e alle compensazioni. L'approvazione del piano direttore spetta alla Confederazione. I Cantoni sono tenuti a presentare alla Confederazione ogni quattro anni un rapporto sull'attuazione. È inoltre previsto che, trascorsi otto anni, la Confederazione valuti l'applicazione delle nuove regole e proponga miglioramenti in caso di bisogno. Inoltre, come di regola, il vicinato, le organizzazioni e le autorità possono interporre ricorso contro le autorizzazioni edilizie rilasciate sulla scorta della strategia pianificatoria e compensatoria. Tale principio vale anche per la Confederazione.

Il controllo dell'attuazione dell'obbligo di demolizione spetta altresì ai Cantoni. La seconda fase di revisione della LPT prevede pure un inasprimento dell'obbligo di vigilanza del Cantone in caso di costruzioni fuori delle zone edificabili. All'occorrenza il Cantone interessato può disporre l'esecuzione sostitutiva.