

Spiegazioni sull'iniziativa federale

«Contro la cementificazione del nostro paesaggio (Iniziativa paesaggio)»

Giugno 2019

Editrice:

Coalizione «Sì alla natura, al paesaggio e alla cultura della costruzione »
Dornacherstrasse 192
Casella postale
4018 Basilea

Contatto:

www.biodiversita-paesaggio.ch
info@biodiversita-paesaggio.ch

Indice

1. Retrosceca dell'iniziativa popolare.....	1
1.1. Lacune nella legge sulla pianificazione del territorio	1
1.2. Edifici e infrastrutture deturpanti in aumento	1
1.3. Promozione delle costruzioni fuori zona.....	4
1.4. Effetti nefasti sul paesaggio	4
1.5. Sempre meno spazio per la natura e l'agricoltura dipendente dal suolo	4
2. Regolamentazioni attuali nella pianificazione del territorio	6
3. Testo dell'iniziativa	7
4. Scopo e caratteristica dell'iniziativa popolare	8
4.1. Gli obiettivi in breve	8
4.2. Motivazione dell'iniziativa	8
5. Spiegazioni legali alle singole disposizioni dell'iniziativa	10
5.1. Art. 75c Separazione dei comprensori edificabili da quelli non edificabili	10
6. Effetti dell'iniziativa sulle politiche settoriali	18
6.1. Pianificazione del territorio.....	18
6.2. Protezione dei corsi d'acqua	18
6.3. Energia	19
6.4. Agricoltura	19
6.5. Allevamento	19
6.6. Turismo	20
6.7. Politica dei trasporti	20
6.8. Economia pubblica.....	20
6.9. Bosco.....	20
6.10. Cambiamenti climatici	20
7. In conclusione: una duplice iniziativa per una Svizzera in cui valga la pena vivere	21
8. Allegato: disposizioni rilevanti in vigore del diritto pianificatorio	22

1. Retrosceca dell'iniziativa popolare

1.1. Lacune nella legge sulla pianificazione del territorio

La Legge sulla pianificazione del territorio (LPT) stabilisce i criteri per le autorizzazioni edilizie e sancisce il principio fondamentale della separazione tra zone edificabili e non edificabili. Negli ultimi anni diverse norme della legge sono state annacquate: dal 1982 il Parlamento federale ha introdotto parecchie eccezioni che consentono di costruire di tutto e ovunque in zone in cui la costruzione era precedentemente preclusa. Infrangendo così la volontà del popolo che ha sempre difeso la bellezza dei paesaggi e delle campagne.

L'immagine della Svizzera su cui poggia la Legge sulla pianificazione del territorio (LPT) del 1979, si calcava su una «Svizzera alla Giuseppe Zoppi»: paesi compatti con una piccola zona artigianale ai bordi, una campagna priva di costruzioni e infrastrutture viarie, fattorie graziose con abitazione, stalla e fienile, dietro di esse una parcella boschiva che nascondeva una cava di ghiaia o una discarica.¹

Quando la legge è stata varata, questo era già un mito. Oggigiorno, in Svizzera un edificio su cinque si trova nella zona non edificabile (sinonimo: "fuori zona"), dove non dovrebbero esserci costruzioni o solo quelle strettamente necessarie. È così per la minuscola arnia e il garage, per la casa monofamiliare e il laboratorio dell'artigiano, per la stalla per bestiame grosso e la fabbrica di animali. Eppure la LPT indica che le zone edificabili e non edificabili devono essere chiaramente delimitate e che la zona agricola serve a garantire l'approvvigionamento alimentare e a salvaguardare i terreni idonei alla coltivazione agricola.

Dal 1980 le Camere federali vi hanno introdotto numerose eccezioni, dal «cambiamento completo di destinazione di edifici abitativi» alle «aziende accessorie non agricole» fino alla «tenuta di animali a scopo di hobby». Questo sviluppo contraddice la volontà popolare, più volte espressa, nei confronti di una pianificazione del territorio che tenga conto del paesaggio (successo dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie nel 2012, della revisione della LPT nel 2013, del referendum sulla LPT nel 1999).

1.2. Edifici e infrastrutture deturpanti in aumento

In Svizzera la regola fondamentale della pianificazione del territorio garantisce la chiara separazione delle zone edificabili da quelle non edificabili. In linea di principio, non è consentito edificare su queste ultime. Eppure, dal 1985, parecchie migliaia di nuovi edifici appaiono ogni anno nelle zone cosiddette «non edificabili» fuori dagli abitati. Oggi sono addirittura 590'000 edifici.

Questa invasione delle nostre campagne pone grandi problemi alla natura e all'essere umano: degrado dei paesaggi più belli, mancanza di spazio, perdita di biodiversità e di terre di buona qualità. Oggi quasi il 40% delle aree edificate si trovano fuori zona edificabile. Un controsenso che deve essere corretto.

Negli ultimi 30 anni, la superficie utilizzata per le infrastrutture di trasporto indispensabili all'allacciamento delle costruzioni nelle zone non edificabili è aumentata del 15% e attualmente si estende su 63 000 ettari. Ogni strada supplementare rappresenta una cesura in più nei nostri paesaggi e fra i biotopi. Gli animali selvatici soffrono particolarmente di questa situazione. Lo stato dei corridoi

¹ Hochparterre « Le beau paysage », 1/2019 (<https://shop.hochparterre.ch/cms/Artikel-Detail/87062?itemID=TH-LandscF>) (27.05.2019)

faunistici sovraregionali è catastrofico: solo un terzo di questi è intatto, la metà ha subito danni e il 16% è totalmente interrotto.

La separazione delle zone edificabili e non edificabili è un principio fondamentale della pianificazione del territorio in Svizzera. Gli edifici e gli impianti fuori zona edificabile sono da consentire unicamente sotto severe condizioni. Tuttavia, un vero boom della costruzione sussiste all'esterno delle zone edificabili. La frammentazione e l'espansione del paesaggio precedentemente libero è aumentata enormemente negli ultimi decenni, come dimostrano i risultati di recenti ricerche². Di conseguenza, sull'Altopiano e nelle grandi valli alpine non rimangono praticamente più grandi spazi aperti che non sono stati divisi e sono privi di edifici.

1.2.1 Edifici esistenti

590.000 edifici si trovano all'esterno della zona edificabile. In gran parte si tratta di edifici agricoli in attività o dismessi. Queste costruzioni occupano 36.000 ettari, ossia la superficie di circa 50.000 campi di calcio.

Esistono importanti differenze regionali nello stile architettonico e nella struttura storica degli insediamenti svizzeri. Nelle zone più elevate dell'Altipiano e nella regione alpina si trova un numero particolarmente alto di edifici fuori zona edificabile (frazioni, abitati dispersi, maggenghi). Di conseguenza, il maggior numero di edifici fuori zona edificabile si contano nei cantoni di BE, GR, VS, SG e TI. Eccezion fatta per il cantone di AR, in tutti gli altri prevalgono gli edifici inabitati. I cantoni di AI, OW, AR, UR e LU possiedono la quota maggiore di edifici fuori zona edificabile, calcolata rispetto al numero totale di edifici. In cifre assolute la maggior parte degli edifici fuori zona edificabile si trovano nel cantone di Berna, seguito a distanza e in ordine decrescente da Zurigo, Lucerna, San Gallo, Friburgo e Argovia, come ha calcolato Rebecca Körnig-Pich nella sua tesi di pianificatrice presso il Politecnico di Zurigo³ nel 2017. Parecchi di questi edifici sono stati costruiti prima che esistesse la Legge sulla pianificazione del territorio (LPT). Trattandosi in gran parte di edifici usati in modo temporaneo dall'agricoltura alpina di transumanza (fattoria in pianura/maggengo/alpeggio), la superficie che essi occupano è leggermente inferiore a quella degli edifici fuori zona dell'Altipiano, meno numerosi ma di maggiori dimensioni.

Nelle Prealpi, in Ticino e nelle vallate alpine si trovano inoltre da sempre fattorie fuori zona, abitate tutto l'anno. 190.000 edifici fuori zona sono case private che in gran parte non hanno più alcun rapporto con l'agricoltura, poiché i loro abitanti non praticano più l'agricoltura. Queste antiche dimore contadine fanno ormai parte della categoria degli «edifici utilizzati a scopi abitativi extra-agricoli». I cambiamenti strutturali nell'agricoltura sollevano l'interrogativo del destino degli edifici e impianti agricoli che non servono più allo scopo per cui erano stati costruiti. Nel 2017 rimanevano solo 51.620 fattorie delle 68.784 esistenti alla fine del secolo scorso. Ogni anno chiudono i battenti circa 1.500 aziende agricole dotate di casa, stalla, fienile e rimessa: ruderi quieti oppure oggetti di cupidigia.

² Schwick, C., Jäger, J., Hersperger, Cathomas, G., A., Muggli, R. 2018. Zersiedelung messen und begrenzen, Bristol-Stiftung, Haupt, Berna.

³ <http://www.raumentwicklung.ethz.ch/baug-irl-re-news/2017/11/news-abschluss-dissertation-bauen-ausserhalb-der-bauzone.html> (disponibile solo in tedesco) (27.05.2019)

1.2.2 Nuovi edifici

Tra il 1985 e il 2009 l'area insediativa ⁴ fuori zona edificabile è aumentata di 18.600 ettari. Ciò corrisponde alla superficie delle città di Berna, Basilea, Ginevra e Zurigo riunite.

In tutta la Svizzera la superficie edificata fuori zona edificabile è aumentata di 1.785 ettari tra il 1982 e il 2016, ossia del 21%⁵. Nella seconda metà di questo periodo, l'aumento è perfino stato leggermente superiore a quello della prima metà. Gli edifici agricoli e le villette mono- e bifamiliari sono principalmente responsabili di questo aumento. L'analisi federale «Paesaggio sotto pressione» di alcuni anni fa indicava un aumento annuale di circa 2000 edifici fuori zona edificabile, di cui circa 400 abitativi. Inoltre, la maggior parte di questi edifici sono ben visibili nel paesaggio, conferendogli un carattere di ambiente cementificato.

1.2.3 Altri edifici, area insediativa totale

La statistica svizzera della superficie dell'Ufficio federale di statistica⁶ fornisce informazioni dettagliate sull'utilizzazione del territorio nel nostro paese. Essa include nell'area insediativa ogni area caratterizzata dalla presenza di attività lavorative, abitato, svago e trasporti. Ne fanno quindi parte le infrastrutture viarie, gli edifici e il terreno circostante, aree speciali quali cave per l'estrazione di materiali e discariche di inerti, le zone di svago e gli spazi verdi.

Il 37 per cento dell'area insediativa in Svizzera si trova all'esterno della zona edificabile. Ciò corrisponde a 116.000 ettari, ossia alle superfici dei cantoni di Uri e Svitto riunite. Nell'insieme si tratta di 63.000 ettari di infrastrutture viarie (ad es. strade), 36.000 ettari di edifici, 10.000 ettari di zone insediative particolari (ad es. cave per l'estrazione di materiali e discariche) e 7.000 ettari di zone di svago e spazi verdi (ad es. campi da golf, impianti per il tempo libero). La crescita si riscontra in ognuna di queste quattro categorie.

La documentazione cartografica «Viaggio nel tempo»⁷ dell'Ufficio federale di topografia consente di visualizzare i cambiamenti territoriali avvenuti in Svizzera su un arco di oltre 100 anni, per ogni foglio della carta nazionale. Osservando il proprio domicilio ci si meraviglierà immancabilmente.

⁴ Selon la statistique de la superficie, ces surfaces comprennent toutes les aires et les installations servant à l'habitat, aux transports, à la production (sans l'agriculture ni la sylviculture), au commerce et aux services, à l'approvisionnement et à l'élimination, ainsi qu'à la détente. La catégorie "surfaces d'infrastructure spéciale" regroupe les installations d'approvisionnement et d'élimination (énergie, eaux usées, ordures ménagères, etc.), les sites d'extraction de matériaux, les décharges, les chantiers et les friches et bâtiments désaffectés, ainsi que les bâtiments situés sur de telles surfaces. (<https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/espace-environnement/ressources/systeme-indicateurs-environnement/utilisation-ressources-naturelles/surface-habitat-et-infrastructure.html>) (disponibile solo in F e D) (27.05.2019)

⁵ ARE: Monitoring Bauen ausserhalb der Bauzone, Standbericht 2016, p. 13 (disponibile solo in francese e in tedesco, <https://www.aren.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/grundlagen-und-daten/raumb Beobachtung/monitoring-bauen-ausserhalb-bauzonen.html>, <https://www.aren.admin.ch/are/fr/home/developpement-et-amenagement-du-territoire/bases-et-donnees/observation-du-territoire/monitoring-de-la-construction-hors-zone-a-batir.html>) (27.05.2019)

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/raum-umwelt/erhebungen/area.html>,

<https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/espace-environnement/enquetes/area.html> (disponibile solo in francese e in tedesco) (27.05.2019)

⁷ <https://www.swisstopo.admin.ch/it/carte-dati-online/carte-geodati-online/viaggio-nel-tempo.html> (27.05.2019)

1.3. Promozione delle costruzioni fuori zona

I nostri parlamentari hanno viepiù introdotto eccezioni alla regola, pur normale e logica, di «non costruire nelle zone non edificabili», nella Legge sulla pianificazione del territorio. Si direbbe che difendano, invece delle aspettative della popolazione, piuttosto gli interessi di alcuni investitori e costruttori, consentendo loro di erigere grandi serre sotto il titolo di zone agricole speciali nello spazio rurale o di trasformare edifici a scopo turistico o artigianale.

Da trent'anni il parlamento federale estende le possibilità di costruire fuori zona aumentando le eccezioni stabilite dalla Legge sulla pianificazione del territorio. Lo fa dichiarando sempre più tipi di edifici e impianti come compatibili con la zona non edificabile..

Le eccezioni vanno spesso ricondotte a casi particolari regionali o a progetti non conformi alla legge di gruppi d'interesse vicini al Parlamento federale. Tuttavia le eccezioni, una volta iscritte nella legge, valgono su tutto il territorio nazionale. I progetti sottoposti a un'autorizzazione eccezionale si propagano senza pianificazione e finiscono spesso per ingombrare i nostri paesaggi.

Diversi nuovi interventi per addolcire ulteriormente le regole sono stati deposti in Parlamento o sono già stati inoltrati (stato: marzo 2019). Saranno trattati nell'ambito della seconda tappa della revisione della Legge sulla pianificazione del territorio (LPT2).

Uno sguardo alla pratica, anche di cantoni che tendenzialmente osservano le prescrizioni della Confederazione, indica con quanta leggerezza sono state concesse le eccezioni, quando ciò è sembrato opportuno (*esempio: TF 1C_347/2014 del 16 gennaio 2015, Uster, Golf, ristorante fuori zona edificabile*⁸). Le autorità possono inoltre difficilmente perseguire gli abusi, commessi nonostante le generose autorizzazioni (*esempio: TF 1C 48/2017 del 22 dicembre 2017, Grindelwald*).

1.4. Effetti nefasti sul paesaggio

È ovvio che la quantità crescente di edifici e impianti in zona non edificabile deturpi la bellezza del paesaggio. Tanto più che perfino nei paesaggi di particolare pregio e d'importanza nazionale, i siti IFP, si costruisce esattamente quanto nel resto della Svizzera. Qua un rustico di cattivo gusto riattato con staccionata a paletti incrociati, là un pollaio industriale d'ingrasso con accesso agli autocarri, sulla vicina collina una nuova antenna per telefonia mobile e in sottofondo un rimodellamento del terreno per la futura discarica: la somma di piccole e grandi intrusioni che individualmente sembrano sopportabili deforma il carattere unico dei nostri paesaggi. Ne risentono anche il loro valore ricreativo e la loro attrattiva turistica.

1.5. Sempre meno spazio per la natura e l'agricoltura dipendente dal suolo

Dal 1985 al 2009, la natura ha perso 18'600 ettari, sacrificati soprattutto a costruzioni infrastrutturali come strade, a nuove costruzioni abitative, a costruzioni industriali o per l'agricoltura intensiva. Ciò corrisponde alle superfici delle città di Zurigo, Ginevra, Basilea e Berna riunite. Queste costruzioni causano considerevoli disturbi per la flora e la fauna, ad esempio in seguito ad inquinamento fonico e luminoso, oltre alla perdita di spazio indispensabile alla loro sopravvivenza.

L'agricoltura necessita terre agricole di buona qualità per fornire prodotti pregiati. Oggigiorno è già difficile garantire una superficie di avvicendamento culturale sufficiente per raggiungere questo obiettivo. Diventa sempre più difficile fornire terreni arabili in misura sufficiente a garantire la base nutri-

⁸ http://www.servat.unibe.ch/dfr/bger/150116_1C_347-2014.html (27.05.2019)

zionale della Svizzera, soddisfacendo i requisiti ecologici imposti all'agricoltura. Occorre puntare su un'agricoltura sostenibile e dipendente dal suolo.

Secondo il censimento dell'uso del suolo nel cantone di Argovia, tra il 2014 e il 2017 sono scomparsi annualmente circa 8,3 ettari di terreno fuori zona edificabile, a favore di edifici agricoli.

La biodiversità in Svizzera è in crisi. Anche il Consiglio federale riconosce questo fatto.⁹ Il carico crescente di edifici, impianti e la pressione permanente esercitata dall'utilizzo delle zone non edificabili danneggiano direttamente e indirettamente la biodiversità. Direttamente mediante il frazionamento dei biotopi, i disturbi permanenti in aree precedentemente intatte o l'inquinamento luminoso dove prima la notte era ancora buia. Indirettamente tramite l'intensificazione dell'agricoltura nei dintorni di nuovi edifici agricoli, ad esempio di impianti d'ingrasso non dipendenti dal suolo. Solo un terzo dei corridoi faunistici d'importanza sovregionale in Svizzera può essere percorso senza disturbo dalla selvaggina. La metà di essi è danneggiata, il 16 % è totalmente interrotto¹⁰.

Anche gli obiettivi espressi nell'art. 16 LPT per le zone da tenere libere da costruzioni a favore dell'agricoltura vengono messi in disparte dalla frenetica attività edilizia fuori zona edificabile. Da un lato il terreno destinato alla coltivazione agricola viene sacrificato a favore dell'edilizia, dall'altro aumentano i conflitti di interesse con la popolazione non contadina delle zone agricole e con il turismo. Inoltre anche l'agricoltura si tira sempre più spesso la zappa sui piedi. Gli edifici agricoli per l'agricoltura indipendente dal suolo non corrispondono più allo scopo della zona agricola, poiché non servono più alla «agri-coltura» nel senso proprio di coltura dei campi (*ager, agri*) e in nessun modo agli altri obiettivi della zona agricola (salvaguardia del paesaggio, svago, compensazione ecologica).

⁹ <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/biodiversite/info-specialistes/mesures-de-conservation-de-la-biodiversite/strategie-et-plan-daction-pour-la-biodiversite.html> (27.05.2019)

¹⁰ <https://www.bafu.admin.ch/bafu/it/home/temi/biodiversita/info-specialisti/misure-per-conservare-e-promuovere-la-biodiversita/infrastruttura-ecologica/passaggi-faunistici.html> (27.05.2019)

2. Regolamentazioni attuali nella pianificazione del territorio

Per una descrizione delle disposizioni attualmente in vigore nella legislazione in materia di assetto territoriale: cfr. allegato - capitolo 8.

La Legge sulla pianificazione del territorio (LPT) presenta diverse importanti disposizioni fondamentali circa la natura e il paesaggio (artt. 1 e 3 LPT). Il più importante obiettivo della LPT consiste nell'obbligo federale, cantonale e comunale di separare i comprensori edificabili da quelli non edificabili.

Tale obiettivo è tuttora valido come scopo della pianificazione del territorio anche se esso non è esplicitato dalla Costituzione.

La LPT definisce inoltre gli edifici e gli impianti che possono essere ammessi nella zona non edificabile. Quest'ultima copre in primo luogo la zona agricola (oltre al bosco, alle rocce, ai corsi d'acqua, ecc.). Ai sensi dell'art. 16 LPT le zone agricole servono a garantire a lungo termine la base dell'approvvigionamento alimentare, a salvaguardare il paesaggio e lo spazio per lo svago o ad assicurare la compensazione ecologica; esse devono essere tenute per quanto possibile libere da costruzioni, in sintonia con le loro differenti funzioni. Sono conformi alla zona agricola gli edifici e gli impianti necessari alla coltivazione agricola o all'orticoltura (art. 16a LPT). Le eccezioni per edifici e impianti non conformi alla zona possono essere rilasciate se la loro destinazione esige un'ubicazione fuori della zona edificabile e se non vi si oppongono interessi preponderanti (art. 24 LPT).

Parecchie eccezioni sono tuttavia previste a questi importanti principi. Ad esempio negli artt. 16a, 16a^{bis}, 24a – 24e e 37a LPT come negli artt. 34 – 43a dell'Ordinanza sulla pianificazione del territorio, OPT. Questa ampia gamma di eccezioni è la causa diretta della subdola cementificazione della zona agricola. Ne consegue però anche un'enorme complessità, così che perfino i servizi locali di pianificazione stentano a loro volta a raccapezzarsi. Da ciò deriva l'esecuzione estremamente permissiva, congiunta con l'importanza sproporzionata riconosciuta agli interessi particolari.

Riassumendo, si può quindi affermare che il diritto pianificatorio in vigore contiene buoni principi. Tuttavia, a causa delle innumerevoli eccezioni la situazione attuale della regolamentazione non è in grado di fermare l'aumento degli edifici in zona non edificabile. Nulla cambierà in futuro, anzi: nell'autunno 2018 il Consiglio federale ha sottoposto al parlamento il progetto della seconda tappa della revisione della Legge sulla pianificazione del territorio (LPT2). In base alle decisioni prese finora e agli attuali rapporti di maggioranza c'è da temere che la revisione della LPT2 non rafforzerà il principio di separazione della zona edificabile da quella non edificabile ma che consentirà di proseguire il nefasto sviluppo attuale.

3. Testo dell'iniziativa

Iniziativa popolare «Contro la cementificazione del nostro paesaggio (Iniziativa paesaggio)».

La Costituzione federale ¹¹ è modificata come segue:

Art. 75c Separazione dei comprensori edificabili da quelli non edificabili

¹ La Confederazione e i Cantoni assicurano la separazione dei comprensori edificabili da quelli non edificabili.

² Provvedono affinché nei comprensori non edificabili il numero degli edifici e la superficie da essi occupata non aumentino. In particolare si applicano i seguenti principi:

- a. i nuovi edifici e impianti devono essere necessari per l'agricoltura o altri fondati motivi ne vincolano l'ubicazione;
- b. gli edifici utilizzati a scopo di sfruttamento agricolo non possono essere destinati a scopo abitativo;
- c. i cambiamenti di destinazione di edifici a favore di utilizzazioni commerciali extra-agricole non sono ammessi.

³ Gli edifici esistenti non utilizzati a scopi agricoli nei comprensori non edificabili non possono essere ampliati in modo sostanziale. Possono essere sostituiti con nuovi edifici soltanto se sono stati distrutti per cause di forza maggiore.

⁴ Eccezioni al capoverso 2 lettere b e c sono ammesse se servono alla conservazione di edifici degni di protezione e dei loro dintorni. Eccezioni al capoverso 3 sono ammesse se comportano un miglioramento sostanziale della situazione generale locale per quanto riguarda la natura, il paesaggio e la cultura della costruzione.

⁵ La legge disciplina le modalità con cui i Cantoni riferiscono in merito all'esecuzione delle disposizioni del presente articolo.

¹¹ RS 101

4. Scopo e caratteristica dell'iniziativa popolare

4.1. Gli obiettivi in breve

L'iniziativa

- frena la dispersione degli insediamenti nelle zone non edificabili e contribuisce a mantenere l'attrattiva dei paesaggi svizzeri;
- assicura la tutela delle aree necessarie a conservare la biodiversità e le infrastrutture ecologiche ne stanno alla base;
- ha riguardo per l'agricoltura svizzera e garantisce le terre coltivabili necessarie al sostentamento con derrate alimentari indigene e alla tutela della biodiversità;
- oppone un articolo costituzionale all'accanimento persistente del Parlamento ad annacquare le regole sulla costruzione fuori zona a favore di interessi particolari. Gli obiettivi della costruzione fuori zona edificabile devono essere formulati in modo restrittivo dalla Costituzione e servire da filo conduttore alla legislazione parlamentare.
- spinge il Parlamento federale a impostare la seconda revisione della Legge sulla pianificazione del territorio (LPT2) in modo da fermare il boom edilizio nelle zone non edificabili e a separare chiaramente il comprensorio edificabile da quello non edificabile;
- porta il tema della pianificazione del territorio / costruzione fuori zona edificabile / dispersione degli insediamenti davanti all'opinione pubblica.

4.2. Motivazione dell'iniziativa

L'Iniziativa paesaggio si erge contro le molteplici intenzioni di uso delle zone non edificabili da parte dell'edilizia, del mercato immobiliare e dell'agricoltura industrializzata indipendente dal suolo. Intende opporre regole chiare alla tendenza politica a introdurre sempre più eccezioni legali e all'atteggiamento cantonale selvaggio nei confronti di queste zone.

Occorre che la pressione costante di alcune cerchie allo scopo di aprire maggiormente la zona non edificabile all'attività edilizia, ad esempio per le residenze secondarie, non pervenga al suo scopo. L'iniziativa intende indurre un cambio di direzione prima che il paesaggio sia interamente cementificato. A questo riguardo si trova in accordo con l'iniziativa sulle residenze secondarie¹² accolta dal popolo nel 2012: la sua idea non era di trasferire la costruzione di residenze secondarie dalla zona edificabile a quella non edificabile, consentendo di trasformare stalle e fienili in disuso in abitazioni di vacanza. Anche la crescente industrializzazione dell'agricoltura tramite impianti d'ingrasso e serre permanenti non corrisponde alle aspettative della maggioranza. Quest'ultima desidera una produzione agricola rispettosa dell'ambiente e degli animali¹³. Tale produzione è necessariamente vincolata all'uso del suolo.

L'obbligo comune della Confederazione e dei Cantoni nei confronti della pianificazione del territorio deve quindi trovare una chiara espressione nella Costituzione. In realtà, la Confederazione si occupa già di pianificazione, anche direttamente, approvando ad esempio i piani direttori cantonali e creando,

¹² V. Iniziativa cantonale GR (<https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20160308>) et iniziativa cantonale VS (<https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20160310>) (27.05.2019)

¹³ Rapporto agricolo 2018 – Opinioni della popolazione sull'agricoltura (<https://www.agrarbericht.ch/it/luomo/societa/ressourcenschonende-ernaehrung>) (27.05.2019))

nell'ambito delle sue competenze, concezioni e piani settoriali¹⁴. Indirettamente, la Confederazione esercita un influsso decisivo sullo sviluppo territoriale attraverso le politiche federali nei campi dell'agricoltura, della promozione economica, della politica regionale, d'agglomerato e dei trasporti, della promozione della costruzione di abitazioni e dell'accesso alla proprietà, della protezione dell'ambiente. Questa pianificazione del territorio «funzionale» dovrebbe riflettersi nella Costituzione.

Poiché l'Iniziativa estende la competenza sulla pianificazione del territorio anche alla Confederazione, quest'ultima, sarà tenuta a osservarne gli obiettivi e i principi, non solo nei suoi compiti pianificatori diretti, bensì anche nei suoi compiti inerenti alla pianificazione funzionale. In particolare occorre che la Confederazione coordini perfettamente i propri progetti con le pianificazioni cantonali del territorio.

¹⁴ <https://www.are.admin.ch/are/it/home/sviluppo-e-pianificazione-del-territorio/strategia-e-pianificazione/concezioni-e-piani-settoriali/piani-settoriali-della-confederazione.html> (27.05.2019)

5. Spiegazioni legali alle singole disposizioni dell'iniziativa

5.1. Art. 75c Separazione dei comprensori edificabili da quelli non edificabili

Nuovo articolo costituzionale complementare contenente precisazioni circa il tema centrale del principio di separazione.

Il legislatore federale verrà così posto di fronte all'obbligo di limitare maggiormente l'esuberante attività edilizia all'esterno della zona edificabile.

- (1) L'articolo attuale sulla pianificazione del territorio, l'art. 75 Cost. molto succinto, va precisato e completato per quanto riguarda il principio fondamentale di separazione delle zone. L'esperienza e la giurisprudenza indicano che detto principio merita già oggi il livello costituzionale, benché ciò non sia formulato testualmente.
- (2) Il complemento va integrato mediante un nuovo articolo, l'art. 75c, poiché gli artt. 75a (Misurazione) e 75b (Abitazioni secondarie) sono già utilizzati. Redigere nuovamente l'art. 75 non pare opportuno poiché la ricca giurisprudenza attuale legata a questo articolo merita di restare valida.
- (3) Formulare in dettaglio le regole alla costruzione nella zona non edificabile è in accordo con le competenze legislative fondamentali della Confederazione (*art. 75 cpv. 1, v. Griffel [2015], in Basler Kommentar zur BV, Art. 75 Rz. 27*), poiché l'esecuzione in assenza del principio di separazione delle zone è impossibile senza una formulazione dettagliata. Anche la Legge sulla pianificazione del territorio in vigore contiene diverse prescrizioni circa la costruzione in zona non edificabile (art. 16 e segg. e art. 24 e segg.). L'iniziativa eleva questa formulazione ai principi costituzionali, chiarendo in questo modo il livello costituzionale del principio di separazione delle zone.
- (4) Dedicare un articolo separato a un principio centrale della pianificazione territoriale svizzera nell'art. 75c è giustificato dall'importanza fondamentale del principio di separazione delle zone e dalla necessità di limitare maggiormente l'attività edilizia al di fuori delle zone edificabili, che attualmente è in continua espansione. Gli autori dell'iniziativa sono del parere che il legislatore federale abbia prestato troppo poca attenzione all'aspetto del principio di separazione delle zone. Dal 1998 ha infatti concesso ulteriori possibilità di costruzione per un gran numero di interessi particolari mediante numerose revisioni legislative (*Muggli [2017], in: Praxiskommentar RPG, Vorbemerkungen zu Art. 24 bis 24e Rz 7 ff.*). Non è stata solo l'agricoltura indipendente dal suolo (talvolta addirittura industriale) ad approfittare delle eccezioni che complessivamente hanno indebolito il principio di separazione delle zone, bensì anche lo sport, la detenzione di bestiame minuto, il turismo, ecc. I numerosi interventi parlamentari inoltrati ogni anno per richiedere nuove possibilità di costruzione al di fuori della zona edificabile, mostrano la direzione futura del legislatore: tutto indica che ci saranno nuove riduzioni del divieto di costruire fuori zona edificabile¹⁵.

¹⁵ (a questo proposito v. www.are.admin.ch : Diritto pianificatorio – Interventi parlamentari)

¹ La Confederazione e i Cantoni assicurano la separazione dei comprensori edificabili da quelli non edificabili.

Il principio della separazione è esplicitamente enunciato dall'iniziativa, affinché la Confederazione e i Cantoni siano posti di fronte all'obbligo di applicare il principio di separazione delle zone.

Ciò è particolarmente significativo per le zone agricole di produzione intensiva (indipendente dal suolo): oggi non sono considerate zone edificabili, ma lo sono de facto. Il principio di separazione va applicato anche a queste zone.

- (1) La disposizione è conforme al diritto in vigore. Essa deriva dall'esperienza e dalla giurisprudenza date dall'art. 75 cpv. 1 della Costituzione federale: il principio della separazione, quello della concentrazione e della limitazione delle dimensioni delle zone edificabili sono i tre principi fondamentali della pianificazione territoriale svizzera. Poiché il principio della separazione è stato spesso invocato, ma in realtà ha ricevuto scarsa considerazione da parte dei legislatori federali e cantonali, è giustificato rilevarlo nella Costituzione: la menzione esplicita all'inizio delle disposizioni successive in materia di costruzione al di fuori delle zone edificabili è intesa a sottolineare l'importanza di questo principio per la Confederazione e i Cantoni e a richiamarli alle loro responsabilità.
- (2) Le zone edificabili e non edificabili sono già oggi concetti del diritto federale. I comprensori edificabili includono le zone edificabili di qualsiasi tipo. Esse devono essere designate dai Cantoni. Per comprensori non edificabili si intendono le superfici non assegnate a zona edificabile. Le zone edificabili sono aree in cui è autorizzata l'attività edilizia regolare (*Aemisegger/Kissling [2016], in: Praxiskommentar RPG, Art. 15 Rz 10 ff.*). Esistono tuttavia aree che non sono designate come zone edificabili ai sensi della Legge sulla pianificazione del territorio, ma che di fatto lo sono: includono le cosiddette «zone di agricoltura intensiva», ad esempio per la detenzione animale indipendente dal suolo o per l'orticoltura hors-sol. De facto si tratta quindi di «zone agricole edificabili» (*DTF 141 II 50, Golaten*). Per queste zone non vigono le norme generali di costruzione in zona non edificabile e, di conseguenza, tali «zone di agricoltura intensiva» vanno pianificate come se si trattasse di zone edificabili a destinazione vincolata. Vanno riunite («Principio di concentrazione»: *DTF 141 II 50, Golaten*), collegate alla rete viaria e integrate all'ambiente circostante come le zone artigianali.
- (3) Il legislatore deciderà come intende affrontare tali «zone agricole edificabili» nell'esecuzione della disposizione costituzionale. L'attuale art. 16a cpv. 3 LPT si riferisce esclusivamente all'obbligo pianificatorio dei Cantoni. La pratica di molti Cantoni in questo ambito contraddice il principio di separazione, poiché autorizza «zone agricole edificabili» disperse (*TF 1C_774/2013 e 1C_778/2013 del 16.7.2014, Ballwil*).

²Provvedono affinché nei comprensori non edificabili il numero degli edifici e la superficie da essi occupata non aumentino.

Un limite massimo al numero di edifici è essenziale per capovolgere la tendenza alla dispersione degli insediamenti.

«Provvedono affinché...» significa che la Confederazione e i Cantoni devono dapprima mettere la prescrizione legale in esecuzione. Ciò significa che essa non è direttamente applicabile alle procedure di autorizzazione edilizia. Non vi è dunque obbligo di compensazione nei singoli casi.

L'applicazione avviene attraverso l'eliminazione degli edifici agricoli in disuso.

Gli edifici delle zone agricole intensive sono esclusi dal limite massimo.

- (1) Il numero di edifici e la superficie che essi occupano, compreso il terreno circostante pavimentato, sono in costante aumento, nonostante il divieto fondamentale di costruire fuori delle zone edificabili. Ciò vale tanto per gli edifici agricoli quanto per quelli non agricoli. Tale sviluppo contraddice gli obiettivi costituzionali dell'art. 75. Ciò giustifica un chiarimento legislativo a livello costituzionale. Il progetto di legge del Consiglio federale («LPT2», *messaggio del 31.10.2018, FF 2018 7443*) va nella direzione sbagliata: dietro l'insistenza dei Cantoni, vuole aumentare ulteriormente le possibilità, invece di contrastare la dispersione degli insediamenti.
- (2) Una limitazione del numero di edifici e della superficie utilizzata è indispensabile per invertire la tendenza alla dispersione degli insediamenti. La formulazione «provvedono affinché» indica che il legislatore deve mettere a disposizione gli strumenti per garantire che tale numero e tale superficie non continuino a crescere. Non vi è dunque obbligo costituzionale diretto di compensazione nei singoli casi: chiunque ottiene l'autorizzazione di costruire fuori della zona edificabile non deve dimostrare che eliminerà altrove qualcosa delle stesse dimensioni. Il legislatore può mettere in esecuzione questo mandato costituzionale ad esempio anche ordinando la rimozione di edifici agricoli in disuso. Il loro numero è considerevole, il limite massimo richiesto al capoverso 2 può quindi essere facilmente introdotto. Il legislatore provvede anche a mettere a disposizione i mezzi per la rimozione.
- (3) Per «provvedono affinché» si intende altresì che questa disposizione richiede l'esecuzione legale. Non è quindi direttamente applicabile alle procedure di rilascio delle autorizzazioni edilizie dopo l'approvazione dell'iniziativa.
- (4) Non sono da conteggiare nel limite superiore gli edifici sulle superfici considerate come zone non edificabili ai sensi del diritto pianificatorio ma che sono caratterizzate dalla presenza di edifici non adibiti alla gestione del suolo o la cui ubicazione è vincolata. Ne fanno parte le «zone di agricoltura intensiva» sopraccitate che fondamentalmente sono da considerarsi come «zone agricole edificabili» (*DTF 141 II 50, Golaten*). Perciò il testo parla del comprensorio non edificabile. Analogamente, gli edifici situati nelle «altre zone» ai sensi dell'art. 18 LPT, come le zone di estrazione di materiali e le discariche, le zone protette e i maggenghi, non vanno conteggiate al limite superiore.

In particolare si applicano i seguenti principi:

a. i nuovi edifici e impianti devono essere necessari per l'agricoltura o altri fondati motivi ne vincolano l'ubicazione.

Le nuove costruzioni all'esterno della zona edificabile vanno autorizzate solo a titolo eccezionale e in modo strettamente limitato.

Non vi sono privilegi per determinati interessi particolari.

Gli edifici e gli impianti sono ammessi solo se sono vincolati all'ubicazione scelta per motivi oggettivi e fattuali.

Anche gli edifici agricoli devono essere vincolati all'ubicazione, ossia richiedere di essere situati fuori zona edificabile.

- (1) Le nuove costruzioni fuori zona edificabile devono rimanere vere eccezioni. Le attuali regolamentazioni della LPT non hanno più alcun carattere di eccezione. Si tratta piuttosto di privilegi accordati ad alcuni interessi particolari. Il terreno all'esterno della zona edificabile deve essere riservato all'agricoltura dipendente dal suolo alla quale è appunto destinato. Le altre funzioni della zona non edificabile, quali la tutela della natura e del paesaggio e la funzione di svago, possono essere assicurate unicamente mettendo un freno alla incessante cementificazione che avviene per gli scopi più disparati.
- (2) Gli edifici e impianti agricoli non sono automaticamente vincolati all'ubicazione. Il settore agrario non è legittimato a edificare a discrezione il comprensorio agricolo. La giurisprudenza differenziata del Tribunale federale esistente a questo riguardo non va modificata.
- (3) Allo stesso tempo ci sono edifici che per motivi oggettivi e fattuali sono destinati a un'ubicazione vincolata alla zona non edificabile. Non possono essere costruiti altrove. Si tratta soprattutto delle infrastrutture economicamente importanti. La severa e costante giurisprudenza del Tribunale federale circa l'art. 24 LPT va mantenuta.

b. gli edifici utilizzati a scopo di sfruttamento agricolo non possono essere destinati a scopo abitativo.

Gli edifici annessi utilizzati a scopo di sfruttamento agricolo sono edifici agricoli non destinati all'abitazione (stalle, granai, fienili, rimesse, ecc.).

La conversione a scopo abitativo non corrisponde all'uso parsimonioso del suolo, poiché:

- ne conseguono opere d'urbanizzazione (strade, approvvigionamento elettrico e idrico, smaltimento delle acque reflue)
- richiede spazio per il terreno adiacente, il parcheggio, ecc.;
- rende difficoltosa la gestione agricola delle terre circostanti (valori limite d'immissione).

Questi edifici non sono idonei allo scopo abitativo a causa della loro costruzione.

Le condizioni inerenti alla cultura edilizia poste al momento delle trasformazioni sono difficilmente controllabili.

La conversione di edifici degni di protezione da un punto di vista della cultura edilizia rimane possibile (v. cpv. 4).

- (1) Si richiede sempre più spesso che gli edifici agricoli annessi esistenti ma non più necessari (edifici agricoli non abitativi, ossia stalle, rimesse, magazzini, fienili, ecc.) possano essere convertiti

a scopi abitativi. Ciò viene motivato da un presunto «uso parsimonioso del suolo» (v. *ad es. le iniziative cantonali GR 16.308 e VS 16.310 e i dibattiti in parlamento*¹⁶). Se ciò fosse autorizzato e se centinaia di migliaia di edifici agricoli annessi, testimoni della precedente agricoltura dipendente dalla manodopera e dal suolo, fossero trasformati per scopi abitativi (di solito per case di vacanza), la cementificazione della zona non edificabile aumenterebbe, contraddicendo la Costituzione.

- (2) D'altro canto va rafforzato il principio della conversione per cui «un'abitazione è e resta sempre un'abitazione», «il lavoro è e rimane lavoro», originariamente introdotto nella LPT del 1980. La trasformazione di un antico edificio abitativo isolato situato in un paesaggio di insediamento disperso come l'Appenzello deve essere mantenuta, poiché spesso non esistono alternative agricole per queste case.
- (3) Gli edifici abitativi richiedono collegamenti al passo coi tempi (strada, elettricità, acqua, canalizzazioni) e del terreno adiacente per il parcheggio, la terrazza e simili. Inoltre rendono difficile la gestione agricola delle terre circostanti (valori limite d'immissione). I conflitti, sempre più frequenti, tra la popolazione residente appena arrivata e l'agricoltura a causa degli odori sono ben noti. Le precedenti norme restrittive della Legge sulla pianificazione del territorio, che vietavano ad esempio l'ampliamento delle strutture di collegamento, sono rimaste lettera morta (v. art. 24d cpv. 3 LPT). I Cantoni non le hanno quasi mai applicate. Trasformare stalle e fienili in case di vacanza è quindi tutt'altro che un modo parsimonioso di gestire l'uso del suolo.
- (4) Questi dibattiti persistenti giustificano una decisione fondamentale: non si deve autorizzare la trasformazione di edifici agricoli annessi non più necessari in edifici abitativi. Ciò è adeguato poiché questi edifici sono strutturalmente poco adatti a scopi abitativi e la loro rimozione al termine della loro funzione è la soluzione più semplice. Le eccezioni sono possibili per gli edifici degni di protezione (v. cpv. 4). Gli edifici storici devono poter essere conservati, anche se ciò è possibile solo mediante la loro trasformazione a scopo abitativo. Anche per questo motivo molti edifici agricoli annessi antichi rimangono in piedi e spesso vengono convertiti. Ma devono avere un'importanza dal punto di vista della cultura edilizia.

c. i cambiamenti di destinazione di edifici a favore di utilizzazioni commerciali extra-agricole non sono ammessi.

Le zone agricole non devono diventare zone commerciali polivalenti per gli sport equestri, lo svago, l'agriturismo o zone edificabili. L'economia delle zone edificabili non deve subire concorrenza.

Le attività accessorie non agricole in fattoria non servono all'agricoltura, poiché una proporzione viepiù cospicua dei loro introiti è di natura commerciale e soppianta l'agricoltura. A lungo termine, i costi sull'economia pubblica (collegamenti, esodo dagli insediamenti, ecc.) sono superiori ai vantaggi a favore dell'agricoltura.

Le attività commerciali strettamente connesse al lavoro agricolo rimangono possibili nelle aziende esistenti (ad esempio l'uso turistico di camere in disuso).

- (1) Occorre contrastare anche i tentativi di trasformare lentamente le zone agricole in zone commerciali polivalenti, ad esempio per gli sport equestri, lo svago e l'agriturismo. L'economia del-

¹⁶ V. iniziativa cantonale GR (<https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20160308>) et iniziativa cantonale VS (<https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20160310>)

le zone edificabili non deve subire la concorrenza di quelle non edificabili come spesso accade oggi con le attività accessorie non agricole in fattoria. Queste possibilità sono state viepiù ampliate dal 1998 in poi, con l'argomento che occorre facilitare un guadagno accessorio alle famiglie contadine. Ciò non serve tuttavia all'agricoltura, poiché una proporzione viepiù cospicua dei loro introiti è di natura commerciale e soppianta viepiù l'attività agricola. Inoltre, tale incentivo contraddice la Costituzione, poiché accelera la dispersione degli insediamenti e viola il principio di separazione delle zone. Il settore alberghiero, ad esempio, ha il suo posto nelle zone edificabili e non in vecchie stalle e fienili. Il settore alberghiero deve rimanere in paese e non chiudere a causa della concorrenza proveniente dalla zona agricola. In passato, le possibilità aperte dall'art. 24b LPT sono state continuamente ampliate e fissate in regole complicate cui i Cantoni riescono appena ad attenersi (*Muggli [2017], in: Praxiskommentar RPG, Art. 24b Rz 1 ff.*). La prosecuzione della dispersione degli insediamenti dovuta all'autorizzazione di attività non agricole comporta a lungo termine costi considerevoli per l'economia pubblica, probabilmente molto superiori ai benefici per l'agricoltura. Si pensi ad esempio ai costi dei collegamenti e a quelli che conseguiranno all'esodo dagli insediamenti se le attività si spostano lentamente nella zona non edificabile.

- (2) Le attuali possibilità di costruzione per le attività non agricole sono controproducenti anche perché ostacolano i cambiamenti strutturali agricoli: che ne sarà dell'appartamento di vacanza o della sala per ricevimenti quando l'attività agricola chiuderà i battenti? Dal punto di vista giuridico, anche questi dovrebbero essere abbandonati, ma ciò sarà difficile da applicare. In questo modo si accelera ulteriormente la dispersione degli insediamenti all'esterno del comprensorio edificabile.
- (3) Il testo dell'iniziativa non esclude le attività commerciali strettamente connesse al lavoro agricolo nelle aziende agricole esistenti: ad esempio, le camere non utilizzate nelle fattorie possono continuare a essere utilizzate a scopo turistico. Ma le vecchie stalle e fienili non devono essere trasformati in ristoranti commerciali: per nozze e feste c'è sempre stata l'osteria di paese. Ridisegnare l'industria alberghiera come ramo dell'agricoltura contraddice il principio di separazione delle zone.

³ Gli edifici esistenti non utilizzati a scopi agricoli nei comprensori non edificabili non possono essere ampliati in modo sostanziale. Possono essere sostituiti con nuovi edifici soltanto se sono stati distrutti per cause di forza maggiore.

Ciò che già esisteva prima della nascita della pianificazione territoriale moderna, nel 1972, può ancora essere trasformato ma non significativamente ampliato né sostituito da una nuova costruzione (nessuna «garanzia estesa dei diritti di proprietà»); eccezioni in caso di catastrofi naturali.

- (1) Negli ultimi anni, il legislatore ha costantemente esteso le possibilità di ampliare gli edifici non agricoli esistenti (la cosiddetta «garanzia estesa dei diritti di proprietà»). Da ultimo, sotto la pressione dei Cantoni, ha addirittura reso possibile sostituire le piccole dimore contadine, non più necessarie a causa dei mutamenti strutturali, con nuovi edifici moderni. Ciò ha causato un aumento delle attività edilizie nella zona non edificabile, in completa opposizione al principio di separazione delle zone. La dispersione degli insediamenti riceve così un nuovo impulso, soprattutto nei comuni turistici.
- (2) È quindi giustificato tornare alla soluzione di compromesso della LPT del 1979 (v. precedente art. 24 cpv. 2 LPT 1979). Gli edifici esistenti prima della nascita della moderna pianificazione

territoriale, nel 1972, o diventati «non conformi alla zona» a seguito della delimitazione delle zone, potranno essere trasformati ma non significativamente ampliati. La giurisprudenza del Tribunale federale riguardo al precedente art. 24 cpv. 2 LPT fornisce indicazioni attendibili a questo proposito. Va esclusa una nuova costruzione sostitutiva, ossia il libero uso dell'edificio esistente come cantiere per uno nuovo. Solo le catastrofi naturali quali valanghe, inondazioni, incendi, ecc. giustificano una costruzione sostitutiva.

⁴ Eccezioni al capoverso 2 lettere b e c sono ammesse se servono alla conservazione di edifici degni di protezione e dei loro dintorni. Eccezioni al capoverso 3 sono ammesse se comportano un miglioramento sostanziale della situazione generale locale per quanto riguarda la natura, il paesaggio e la cultura della costruzione.

Eccezioni al cpv. 2: le ampie eccezioni attuali per gli edifici degni di protezione saranno mantenute ai fini della tutela dei beni culturali.

Degni di protezione non significa che siano stati già formalmente posti sotto protezione.

I mutamenti di utilizzazione devono servire alla tutela degli edifici degni di protezione e dei loro dintorni.

Eccezioni al cpv. 3: sostanziali ampliamenti e sostituzioni di edifici sono possibili se vanno nel senso di un miglioramento significativo della situazione complessiva locale.

Ciò si riferisce ai valori naturali, paesaggistici e della cultura edilizia.

Queste eccezioni intendono contenere la crescita incontrollata odierna, ma lasciano la porta aperta a soluzioni sensate.

- (1) Il capoverso 4 intende circoscrivere l'ammissibilità delle eccezioni ai principi di cui ai capoversi 2 e 3. Vengono affrontati due tipi di casi:
- (2) frase 1: edifici esistenti degni di protezione: il diritto in vigore consente ampie eccezioni per gli edifici (esistenti) degni di protezione e per gli «edifici che caratterizzano il paesaggio», ossia per le condizioni in cui gli edifici e il paesaggio formano un insieme degno di protezione (*art. 24d cpv. 2 LPT: per lo strumentario dettagliato v. Muggli [2017], in: Praxiskommentar RPG, Art. 24d Rz 22 ff.*). La prima frase del capoverso 4 si riferisce a questa soluzione equilibrata nel conflitto tra il principio di separazione delle zone da un lato e la tutela dei beni culturali dall'altro. La parola «degnò di protezione» è sinonimo di «meritevole di protezione». In tedesco «schutzwürdig» equivale a «schützenswert» (v. l'attuale art. 24d LPT), in francese viene usato il termine univoco «digne de protection». «Degno di protezione» non significa che una protezione sia già stata stabilita (ad es. mediante l'iscrizione in un inventario). In caso di eccezione ai sensi del presente capoverso, il carattere degno di protezione di un edificio va esaminato caso per caso dal Cantone. Nel corso del rilascio dell'autorizzazione eccezionale, l'oggetto va posto sotto protezione affinché non possa essere ulteriormente trasformato a scapito dei valori che lo rendono degno di protezione. Tuttavia le autorità competenti non possono proteggere edifici che non sono sostanzialmente degni di protezione per aggirare le restrizioni previste dal diritto federale. Ciò viene chiarito dalla formulazione.
- (3) Una condizione preliminare per un'eccezione è che la sua utilità per la conservazione dell'edificio degno di protezione e per la tutela dell'ambiente circostante sia dimostrata. Per ambiente circostante si intende il paesaggio nel quale l'edificio si integra concretamente, ad

esempio i prati e i pascoli utilizzati, compresi gli eventuali muri a secco esistenti, vecchie vie e sentieri, piccoli corsi d'acqua e orli boschivi. I paesaggi culturali degni di protezione con edifici che li caratterizzano possono quindi essere preservati solo se il paesaggio e gli edifici stessi sono protetti e mantenuti nel loro carattere. Gli utenti dell'edificio devono quindi dimostrare che la trasformazione favorisce anche la tutela delle peculiarità del paesaggio. Ciò può essere fatto attraverso cooperative, come in Valle Bavona o nella Bassa Engadina.

- (4) Frase 2: nel caso di edifici autorizzati dal diritto precedente o che sono diventati «non conformi alla zona» il divieto di ampliamento e di costruzione sostitutiva ai sensi del paragrafo 3 è più rigoroso dell'attuale situazione giuridica. Ha quindi senso aprire un varco a eccezioni che oltrepassano questo limite, ma che portano a un chiaro miglioramento della situazione locale complessiva. Si pensi ad esempio alle case appenzellesi che non sono esattamente un oggetto protetto secondo la frase 1, ma la cui ricostruzione con altezze dei locali conformi alle norme attuali ha senso a condizione che, secondo il parere delle autorità, gli aspetti della tutela della natura e del paesaggio e della cultura della costruzione possano essere preservati in modo ottimale. Il testo dell'iniziativa vuole contenere la crescita edilizia incontrollata odierna senza ostacolare soluzioni globali utili nel senso del principio di proporzionalità. Viene intesa la situazione generale per quanto riguarda la natura, il paesaggio e la cultura edilizia, ossia si tratta principalmente del riguardo nei confronti della qualità naturale, paesaggistica e architettonica / della cultura edilizia nel comprensorio interessato. Il termine si fonda sull'uso che ne ha fatto il Consiglio federale nel suo messaggio alla LPT2.

⁵ La legge disciplina le modalità con cui i Cantoni riferiscono in merito all'esecuzione delle disposizioni del presente articolo.

L'esperienza indica che occorre controllare la prassi d'esecuzione, altrimenti il principio di separazione delle zone non viene applicato o viene applicato in misura troppo permissiva.

Considerato il gran numero di casi, è quasi impossibile che un controllo affidabile possa essere esercitato solo mediante le procedure di ricorso (ARE, organizzazioni, vicinato). Una visione d'insieme completa è tuttavia possibile solo attraverso i resoconti cantonali.

I Cantoni devono essere tenuti a rendere conto.

- (1) L'esperienza indica che occorre controllare la prassi d'esecuzione. Questo compito non può essere affidato al vicinato, spesso inesistente, o a organizzazioni ambientaliste dotate di scarse risorse. È quindi fondamentale il diritto di ricorso dell'autorità federale, di cui l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale si avvale viepiù negli ultimi tempi, nel suo pieno diritto, e che generalmente vince di fronte al Tribunale federale.
- (2) Tuttavia, per motivi di capacità e per il gran numero di casi da trattare, le possibilità di ricorso non possono bastare. Nessuno ha una visione d'insieme delle pratiche cantonali in materia di autorizzazioni. È quindi opportuno che i Cantoni siano obbligati a rendere conto. Poiché rilasciano le autorizzazioni e sono comunque dotati di direttive (art. 25 cpv. 2 LPT), hanno in ogni caso la visione d'insieme del loro territorio. Dovrebbero riferire regolarmente alla Confederazione circa questa pratica, affinché si possa tracciare un quadro del rispetto del principio di separazione delle zone in tutto il paese. In questo modo si può sperare di frenare la tentazione di instaurare una prassi troppo permissiva e contraria al diritto federale.

6. Effetti dell'iniziativa sulle politiche settoriali

6.1. Pianificazione del territorio

Le disposizioni dettagliate della Legge sulla pianificazione del territorio circa le costruzioni fuori zona edificabile vengono regolarmente fatte valere come contraddittorie al principio che «la pianificazione è l'affare dei Cantoni». Sarebbe quindi anticostituzionale privare i Cantoni del margine di manovra necessario alle loro regolamentazioni. A questo proposito occorre affermare quanto segue:

- La LPT in vigore accorda un certo margine di manovra ai Cantoni per le proprie regolamentazioni circa le costruzioni fuori zona edificabile (ad es. all'art. 27a, ma anche nei compiti pianificatori quali la definizione degli insediamenti isolati, degli edifici degni di protezione tipici del paesaggio in cui sono inseriti e dei comprensori ad abitato disperso). La LPT definisce nondimeno, al fine di affermare il principio di separazione delle zone, il quadro esterno di ciò che è consentito dal diritto federale.
- Il fatto che il margine di manovra dei Cantoni debba essere limitato deriva dall'importanza del principio di separazione delle zone. Ciò non è possibile senza limiti chiari all'esecuzione da parte dei Cantoni. Nel 2012 il legislatore si è visto in modo analogo costretto a precisare le norme sul dimensionamento delle zone edificabili stabilite dall'art. 15 LPT, poiché fino allora il principio di limitazione del loro dimensionamento non era stato seguito. In molti luoghi gli obiettivi dell'uso parsimonioso del suolo e dello sviluppo armonioso degli insediamenti sono rimasti lettera morta (*circa l'importanza della limitazione del margine di manovra dei Cantoni sul piano del diritto federale nell'ambito del dimensionamento delle zone edificabili v. DTF 142 II 509, Adligenswil*).

Il testo dell'iniziativa chiarisce definitivamente questa controversa questione elevando a livello costituzionale i fondamenti della costruzione fuori zona edificabile.

L'art. 24c LPT è istruttivo per quanto riguarda la politica della pianificazione territoriale svizzera all'esterno delle zone edificabili: nella prima Legge sulla pianificazione del territorio è stato formulato come soluzione comprensibile e adeguata per gli edifici esistenti (precedente art. 24 cpv. 2 LPT). Dal 1998 in poi è però stato «esteso» a intervalli regolari fino a giungere alla regolamentazione in vigore: quest'ultima, oltre a essere incomprensibile, è colma di contraddizioni intrinseche. Da un lato si osserva una certa apertura, dall'altro la volontà di impedire gli abusi più evidenti. Non c'è da stupirsi che l'esecuzione da parte dei Cantoni sia eclettica, quando non è completamente fuori controllo. Di conseguenza, alcuni Cantoni hanno addirittura dovuto sottoporsi temporaneamente alla «sorveglianza» dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale. Tornare alla regolamentazione della precedente Legge sulla pianificazione del territorio è quindi la soluzione più adeguata. Essa procura uguaglianza sul piano legale, chiarisce l'esecuzione e, grazie alle deroghe concesse, consente di tenere conto delle diverse strutture insediative all'esterno della zona edificabile.

6.2. Protezione dei corsi d'acqua

Nell'ambito della tutela dei corsi d'acqua le infrastrutture atte a proteggere dagli straripamenti, le centrali idroelettriche o le misure costruttive per consentire la migrazione ittica e il trasporto del materiale detritico di fondo sono vincolate all'ubicazione e pertanto ammesse.

Il capoverso 3 solleva tuttavia interrogativi circa l'ampliamento dei bacini delle centrali ad accumulazione (innalzamento delle dighe). Questo capoverso non definisce in cosa consiste un considerevole ampliamento del bacino di una centrale ad accumulazione, rispettivamente l'innalzamento della diga, e se tale progetto rimanga realizzabile. La situazione è diversa per i nuovi impianti idroelettrici (cpv. 2 lett. a) e per i risanamenti strutturali di centrali idroelettriche o di corsi d'acqua (ad es. corsi d'acqua di

aggiramento o bypass). Di regola, in questi casi il vincolo all'ubicazione è dato. Lo stesso vale per le misure di protezione contro le inondazioni.

Una questione non ancora chiarita in modo definitivo è il rinnovo della concessione a centrali esistenti quando è associato a una nuova costruzione o a un considerevole ampliamento. Se il rinnovo della concessione viene rilasciato senza risanamento totale o costruzione di parti nuove il presente articolo non dovrebbe comportare restrizioni. La demolizione e ricostruzione di una diga esistente nell'ambito di una nuova concessione può essere autorizzata, come avviene in linea di principio già oggi, solo se è vincolata all'ubicazione (cpv. 2a).

6.3. Energia

Le centrali idroelettriche e le turbine eoliche sono generalmente vincolate all'ubicazione. Gli impianti di grandi dimensioni richiedono inoltre una pianificazione.

Lo sviluppo delle energie rinnovabili avviene, a seconda delle tecnologie, in gran parte all'esterno della zona edificabile esistente. Gli impianti eolici sono generalmente situati in zona non edificabile, dove esercitano un forte impatto sul paesaggio a causa delle loro dimensioni. In questo caso la questione del vincolo all'ubicazione rimane da chiarire. Di regola, quest'ultima dovrebbe essere definita da una pianificazione cantonale tenendo conto della situazione dei venti. Il vincolo all'ubicazione degli elettrodotti dovrebbe parimenti lasciare poche questioni in sospeso, basandosi sul Piano settoriale elettrodotti (PSE).

Grandi impianti solari su spazi aperti sono da reputare compatibili con il cpv. 3 solo in casi eccezionali. Questa restrizione è insignificante per quanto riguarda la svolta energetica, poiché al momento esiste un enorme potenziale non sfruttato nelle aree edificate esistenti.

6.4. Agricoltura

La zona agricola serve a garantire l'approvvigionamento alimentare a lungo termine del paese, alla compensazione ecologica, alla tutela del paesaggio e allo svago. L'iniziativa rafforza e migliora questa protezione contro la cementificazione. Non ci sarà da cambiare nulla alla giurisprudenza attuale, la quale stabilisce che l'ubicazione degli edifici e impianti agricoli si trovi esattamente laddove lo richiede la loro destinazione. Tuttavia, anche gli edifici e impianti agricoli devono adempiere l'esigenza del vincolo all'ubicazione. Fondamentalmente, gli edifici agricoli annessi in disuso non vanno convertiti in edifici abitativi. Alla fine della loro funzione vanno rimossi. In questo modo si riducono anche i conflitti d'interesse tra l'agricoltura e la crescente popolazione residente nella zona non edificabile ma senza vincolo alcuno con l'agricoltura, riguardo ai valori limite d'immissione.

L'iniziativa impedisce che la zona agricola diventi gradualmente una zona commerciale polivalente, ad esempio per gli sport equestri, le attività ricreative e il turismo rurale. In questo modo si protegge l'attività agricola e si ottiene un reddito dalla produzione e dai servizi per la biodiversità.

Inoltre, l'iniziativa consente di proseguire le attività commerciali strettamente connesse con le attività agricole nelle aziende esistenti, ad esempio per un agriturismo "moderato". Fondamentalmente, l'iniziativa rafforzerà l'agricoltura contadina, proteggerà meglio le terre coltivabili dalla dispersione degli insediamenti e dal progressivo indebolimento. Lo sviluppo agricolo e il valore ecologico delle terre coltivabili saranno considerevolmente migliorati.

6.5. Allevamento

Una detenzione animale rispettosa delle specie richiede fondamentalmente l'uscita al pascolo, indipendentemente dal fatto che essa sia esercitata a scopi professionali agricoli o come hobby.

Una detenzione animale adeguata richiede fundamentalmente un'attività di pascolo, indipendentemente dal fatto che si tratti di un allevamento agricolo o non agricolo (hobby). Va da sé che le stalle più grandi necessarie per il benessere degli animali dovrebbero continuare ad essere autorizzate. Le autorità devono tuttavia garantire che il numero totale di edifici al di fuori delle zone edificabili non aumenti complessivamente (vale a dire in tutta la Svizzera e in generale anche a livello cantonale).

La detenzione equina commerciale va fundamentalmente trattata in modo analogo. Per quanto riguarda i nuovi edifici da costruire, essa va ubicata in una zona artigianale prevista allo scopo. La branca turistica «maneggio» non va nella zona agricola. In un'azienda agricola attiva rimane invece plausibile che siano detenuti cavalli in pensione, nutriti con foraggio proprio, come attività agricola accessoria.

6.6. Turismo

L'iniziativa paesaggio è fondamentale per l'industria turistica, la cui «materia prima» più importante sono i paesaggi intatti, ossia non cementificati. L'iniziativa intende esplicitamente migliorare la tutela dei paesaggi tipicamente svizzeri, in particolare nelle zone di montagna. In questo modo contribuisce a conservare i bei paesaggi (culturali), principale capitale del turismo svizzero.

6.7. Politica dei trasporti

Gli impatti sono significativi perché gli sviluppi all'esterno delle zone edificabili sono molto costosi, soprattutto per le comunità rurali povere. Una migliore separazione dei comprensori edificabili e non edificabili ridurrà i costi di costruzione e manutenzione delle viarie, se si escludono gli usi non agricoli che richiedono uno standard di sviluppo più elevato rispetto all'agricoltura.

6.8. Economia pubblica

La netta separazione tra terreni edificabili e non edificabili consente una gestione più efficiente del suolo e riduce i costi economici delle attrezzature, la manutenzione delle infrastrutture, la protezione contro i pericoli naturali, ecc.

6.9. Bosco

Effetti minimi; la superficie forestale è sotto la pressione dello sfruttamento. Il parlamento federale si prepara ad aprire i boschi ad attività edilizie al servizio dell'economia forestale industriale e dello stoccaggio di legname. L'Iniziativa paesaggio può frenare indirettamente questa tendenza aumentando la consapevolezza dell'opinione pubblica riguardo a questo problema.

6.10. Cambiamenti climatici

Tenendo conto del possibile aumento delle catastrofi naturali causate dai cambiamenti climatici, in futuro occorrerà ridurre i rischi. Limitare lo sviluppo di stalle e abitazioni nei territori isolati contribuisce a diminuire i rischi di sinistro. Il nuovo articolo costituzionale si trova perciò in sintonia con una pianificazione del territorio atta a ridurre il rischio di esposizione ai pericoli naturali¹⁷.

¹⁷http://www.planat.ch/fileadmin/PLANAT/planat_pdf/alle_2012/2011-2015/Camenzind_Loat_2015_-_Risikobasierte_Raumplanung.pdf, http://www.planat.ch/fileadmin/PLANAT/planat_pdf/alle_2012/2011-2015/Camenzind_Loat_2015_-_Amenagement_du_territoire_fonde.pdf (non disponibile in italiano)
(27.05.2019)

7. In conclusione: una duplice iniziativa per una Svizzera in cui valga la pena vivere

In mancanza di un impegno particolare, la qualità dei nostri paesaggi, la biodiversità e il patrimonio della cultura edilizia diminuiranno viepiù. Ciò riduce la qualità di vita di ogni persona in Svizzera a favore degli interessi particolari di pochi. Considerati gli innumerevoli interventi parlamentari volti a distruggere le conquiste legali è giunto il momento di porre la tutela della natura e del paesaggio di fronte all'attenzione dell'opinione pubblica e di iscriverla nell'agenda politica mediante un segnale forte. La Svizzera non può sopportare altri deterioramenti della pianificazione del territorio senza che causino perdite alla società e all'economia.

Pertanto è d'obbligo un'offensiva a favore della natura, del paesaggio e della cultura edilizia mediante lo strumento della democrazia diretta: per la conservazione della nostra qualità di vita e delle nostre basi dell'esistenza. Occorre particolarmente intervenire con urgenza su due aspetti fondamentali: la promozione e la tutela del paesaggio e la biodiversità.

L'Iniziativa paesaggio dà un segnale forte contro la cementificazione del paesaggio. Conserva il patrimonio naturale e paesaggistico della Svizzera per la nostra generazione e quelle successive. Per la gioia di noi tutti e come base per la nostra qualità di vita. L'Iniziativa paesaggio costituisce il necessario complemento alla LPT1 risultata dalla prima Iniziativa paesaggio del 2008. Quest'ultima ha guidato lo sviluppo degli insediamenti all'interno della zona edificabile. Occorre ormai uno strumento corrispondente per la gestione parsimoniosa del suolo anche nella zona non edificabile.

L'Iniziativa biodiversità e l'Iniziativa paesaggio sono due facce della stessa medaglia. Ne va del nostro spazio vitale di oggi e domani.

8. Allegato: disposizioni rilevanti in vigore del diritto pianificatorio

Costituzione federale del 18 aprile 1999 (Cost. RS 101)

Art. 75 Pianificazione del territorio

¹ La Confederazione stabilisce i principi della pianificazione territoriale. Questa spetta ai Cantoni ed è volta a un'appropriata e parsimoniosa utilizzazione del suolo e a un ordinato insediamento del territorio.

² La Confederazione promuove e coordina gli sforzi dei Cantoni e collabora con loro.

³ Nell'adempimento dei loro compiti, la Confederazione e i Cantoni considerano le esigenze della pianificazione territoriale.

Legge federale sulla pianificazione del territorio del 22 giugno 1979 (Legge sulla pianificazione del territorio; [LPT](#), RS 700)

Art. 1 Scopi

¹ Confederazione, Cantoni e Comuni provvedono affinché il suolo sia utilizzato con misura e i comprensori edificabili siano separati da quelli non edificabili. Essi coordinano le loro attività d'incidenza territoriale e ordinano l'insediamento in vista di uno sviluppo armonioso del Paese. Essi tengono conto delle condizioni naturali, come pure dei bisogni della popolazione e dell'economia.

² Essi sostengono con misure pianificatorie in particolare gli sforzi intesi a:

- a. proteggere le basi naturali della vita, come il suolo, l'aria, l'acqua, il bosco e il paesaggio;
- a^{bis} promuovere lo sviluppo centripeto degli insediamenti preservando una qualità abitativa adeguata;
- b. realizzare insediamenti compatti;
- b^{bis} creare e conservare le premesse territoriali per le attività economiche;
- c. promuovere la vita sociale, economica e culturale nelle singole parti del Paese e decentralizzare adeguatamente l'insediamento e l'economia;
- d. garantire una sufficiente base di approvvigionamento del Paese;
- e. garantire la difesa nazionale;
- f. promuovere l'integrazione degli stranieri e la coesione sociale.

Art. 3 Principi pianificatori

¹ Le autorità incaricate di compiti pianificatori osservano i principi qui appresso.

² Il paesaggio deve essere rispettato. In particolare occorre:

- a. mantenere per l'agricoltura sufficienti superfici coltivate idonee, segnatamente superfici per l'avvicendamento delle colture;
- b. integrare nel paesaggio gli insediamenti, gli edifici e gli impianti;
- c. tenere libere le rive dei laghi e dei fiumi ed agevolarne il pubblico accesso e percorso;
- d. conservare i siti naturali e gli spazi ricreativi;
- e. permettere che il bosco adempia le sue funzioni.

³ Gli insediamenti devono essere strutturati secondo i bisogni della popolazione e limitati nella loro estensione. Occorre in particolare:

- a. ripartire razionalmente i luoghi destinati all'abitazione e al lavoro e pianificarli prioritariamente in luoghi dotati di una rete adeguata di trasporti pubblici;
- a^{bis} adottare misure per migliorare l'uso di superfici inutilizzate o non sufficientemente utilizzate situate in zone edificabili e le possibilità di densificazione delle superfici insediative;
- b. preservare quanto possibile i luoghi destinati all'abitazione da immissioni nocive o moleste come l'inquinamento dell'aria, il rumore e gli scotimenti;
- c. mantenere e costruire vie ciclabili e pedonali;
- d. assicurare condizioni favorevoli per l'approvvigionamento in beni e servizi;
- e. inserire negli insediamenti molti spazi verdi e alberati.

⁴ Per gli edifici e gli impianti pubblici o di interesse pubblico deve essere determinata un'ubicazione appropriata. Occorre in particolare:

- a. tener conto dei bisogni regionali e ridurre le disparità urtanti;

- b. rendere convenientemente accessibili alla popolazione attrezzature come scuole, centri per il tempo libero e servizi pubblici;
- c. evitare o ridurre generalmente al minimo le incidenze negative sulle basi naturali della vita, sulla popolazione e sull'economia;

Art. 16 Zone agricole

¹ Le zone agricole servono a garantire a lungo termine la base dell'approvvigionamento alimentare, a salvaguardare il paesaggio e lo spazio per lo svago o ad assicurare la compensazione ecologica; devono essere tenute per quanto possibile libere da costruzioni, in sintonia con le loro differenti funzioni e comprendono:

- a. i terreni idonei alla coltivazione agricola o all'orticoltura produttiva necessari all'adempimento dei vari compiti dell'agricoltura;
- b. i terreni che, nell'interesse generale, devono essere coltivati dall'agricoltura

² Per quanto possibile, devono essere delimitate ampie superfici contigue.

³ Nelle loro pianificazioni, i Cantoni tengono conto in maniera adeguata delle diverse funzioni della zona agricola.

Art. 16a Edifici e impianti conformi alla zona agricola

¹ Sono conformi alla zona agricola gli edifici e gli impianti che sono necessari alla coltivazione agricola o all'orticoltura. È fatta salva una descrizione più restrittiva della conformità alla zona ai sensi dell'articolo 16 capoverso 3.

^{1bis} Edifici e impianti necessari alla produzione di energia a partire dalla biomassa, o necessari per impianti di compostaggio loro connessi, possono essere ammessi in un'azienda agricola in quanto conformi alla zona se la biomassa trattata è in stretto rapporto con l'agricoltura, nonché con l'azienda medesima. Le autorizzazioni sono vincolate alla condizione che tali edifici e impianti possano essere usati soltanto per lo scopo autorizzato. Il Consiglio federale disciplina i dettagli.

² Edifici e impianti che servono all'ampliamento interno di un'azienda agricola od orticola produttiva sono conformi alla zona. Il Consiglio federale disciplina i dettagli.

³ Edifici e impianti che vanno al di là di un ampliamento interno dell'azienda possono essere ammessi in quanto conformi alla zona se sono situati in un territorio che il Cantone ha destinato a tal fine nella zona agricola mediante una procedura di pianificazione.

Art. 16a^{bis} Edifici e impianti per la tenuta dei cavalli

¹ Edifici e impianti necessari alla tenuta di cavalli sono autorizzati in quanto conformi alla zona di destinazione in un'azienda agricola esistente ai sensi della legge federale del 4 ottobre 1991² sul diritto fondiario rurale, se l'azienda dispone di una base foraggera prevalentemente propria e di pascoli per la tenuta di cavalli.

² Per l'utilizzazione dei cavalli tenuti nell'azienda possono essere ammessi spiazzi con suolo compatto.

³ Le installazioni direttamente connesse con l'utilizzazione dei cavalli, come sellerie o spogliatoi, sono autorizzate.

⁴ Il Consiglio federale disciplina i particolari.

Art. 16b Divieto d'utilizzazione e demolizione

¹ Edifici e impianti che non sono più utilizzati in conformità alla zona di destinazione e non possono essere destinati ad altro uso secondo gli articoli 24-24e non possono più essere utilizzati. Il divieto d'utilizzazione decade non appena essi possono essere utilizzati in modo conforme alla zona.

² Se l'autorizzazione è stata limitata nel tempo o vincolata a una condizione risolutiva, al decadere dell'autorizzazione gli edifici e gli impianti devono essere demoliti e deve essere ripristinato lo stato anteriore.

Art. 24 Eccezioni per edifici e impianti fuori delle zone edificabili

In deroga all'articolo 22 capoverso 2 lettera a, possono essere rilasciate autorizzazioni per la costruzione o il cambiamento di destinazione di edifici o impianti, se:

- a. la loro destinazione esige un'ubicazione fuori della zona edificabile; e
- b. non vi si oppongono interessi preponderanti.

Art. 24a Cambiamenti di destinazione senza lavori di trasformazione fuori delle zone edificabili

¹ Quando il cambiamento di destinazione di un edificio o di un impianto fuori delle zone edificabili non necessita lavori di trasformazione ai sensi dell'articolo 22 capoverso 1, l'autorizzazione è rilasciata se:

- a. non ne deriva alcuna nuova ripercussione sul territorio, sull'urbanizzazione e sull'ambiente; e
- b. esso non contravviene ad alcun altro atto normativo federale.

² L'autorizzazione eccezionale è rilasciata con la riserva di una nuova decisione, presa d'ufficio, in caso di mutate condizioni.

Art. 24b Aziende accessorie non agricole fuori delle zone edificabili

¹ Se un'azienda agricola ai sensi della legge federale del 4 ottobre 1991 sul diritto fondiario rurale non può sussistere senza un reddito supplementare, è possibile autorizzare lavori di trasformazione degli edifici e degli impianti esistenti per installare un'azienda accessoria affine non agricola. Il requisito giusta l'articolo 24 lettera a non dev'essere soddisfatto.

^{1bis} Indipendentemente dalla necessità di un reddito supplementare possono essere autorizzate aziende accessorie con uno stretto legame materiale con l'azienda agricola; in tal caso possono essere ammessi ampliamenti di modeste dimensioni, purché negli edifici e impianti esistenti non vi sia sufficiente spazio a disposizione.

^{1ter} Nei centri dell'azienda a uso temporaneo, i provvedimenti edilizi possono essere autorizzati soltanto negli edifici e impianti esistenti e soltanto per aziende agroturistiche accessorie.

^{1quater} Per evitare distorsioni della concorrenza, le aziende accessorie non agricole devono soddisfare i requisiti legali e le condizioni quadro previsti per le aziende commerciali che si trovano in situazioni paragonabili nelle zone edificabili.

² L'azienda accessoria può essere diretta soltanto dal gestore dell'azienda agricola oppure dal suo coniuge o partner convivente. L'assunzione di personale impiegato principalmente o esclusivamente nell'azienda accessoria è permessa soltanto per le aziende accessorie di cui al capoverso ^{1bis}. In ogni caso, il lavoro prestato in questo settore dell'azienda deve essere svolto principalmente dalla famiglia del gestore.

³ L'esistenza dell'azienda accessoria è menzionata nel registro fondiario.

⁴ Le aziende accessorie non agricole costituiscono parte integrante dell'azienda agricola e soggiacciono al divieto di divisione materiale e di frazionamento a tenore degli articoli 58-60 della legge federale del 4 ottobre 1991 sul diritto fondiario rurale.

⁵ Le disposizioni della legge federale sul diritto fondiario rurale concernenti le aziende accessorie non agricole non sono applicabili alle aziende accessorie di cui al presente articolo.

Art. 24c Edifici e impianti esistenti fuori delle zone edificabili, non conformi alla destinazione della zona

¹ Fuori delle zone edificabili, gli edifici e impianti utilizzabili in base alla loro destinazione ma non più conformi alla destinazione della zona, sono per principio protetti nella propria situazione di fatto.

² Con l'autorizzazione dell'autorità competente, tali edifici e impianti possono essere rinnovati, trasformati parzialmente, ampliati con moderazione o ricostruiti, purché siano stati eretti o modificati legalmente.

³ Lo stesso vale per gli edifici abitativi agricoli e gli edifici annessi utilizzati a scopo di sfruttamento agricolo, eretti o trasformati legalmente prima che il fondo in questione diventasse parte della zona non edificabile ai sensi del diritto federale. Il Consiglio federale emana disposizioni al fine di evitare ripercussioni negative per l'agricoltura.

⁴ L'aspetto esterno di un edificio può essere modificato soltanto se ciò è necessario per un'utilizzazione a scopo abitativo conforme agli standard attuali o per un risanamento energetico, oppure per migliorare l'integrazione dell'edificio nel paesaggio.

⁵ In ogni caso è fatta salva la compatibilità con le importanti esigenze della pianificazione territoriale.

Art. 24d Utilizzazione a scopi abitativi extra-agricoli, edifici e impianti degni di protezione

¹ In edifici abitativi agricoli, conservati nella loro sostanza, può essere autorizzata un'utilizzazione a scopi abitativi extra-agricoli.

^{1bis} ...

² Il cambiamento totale di destinazione di edifici e impianti degni di protezione può essere autorizzato se:

- a. sono stati sottoposti a protezione dall'autorità competente; e
- b. la loro conservazione a lungo termine non può essere assicurata in altro modo.

³ Le autorizzazioni secondo il presente articolo possono essere rilasciate soltanto se:

- a. l'edificio o l'impianto non è più necessario all'utilizzazione anteriore, si presta all'utilizzazione prevista e non comporta un edificio sostitutivo che non sia necessario;
- b. l'aspetto esterno e la struttura edilizia basilare restano sostanzialmente immutati;

- c. è necessaria tutt'al più una leggera estensione dell'urbanizzazione esistente e il finanziamento di tutti i costi d'infrastruttura, causati dal cambiamento completo di destinazione dell'edificio o dell'impianto, sono ribaltati sul proprietario;
- d. la coltivazione agricola dei terreni circostanti non è minacciata;
- e. non vi si oppongono interessi preponderanti.

Art. 24e Tenuta di animali a scopo di hobby

¹ Negli edifici non abitati o nelle parti non abitate di edifici, conservati nella loro sostanza, sono autorizzati provvedimenti edilizi se servono per la tenuta di animali a scopo di hobby agli abitanti di un edificio situato nelle vicinanze e garantiscono una tenuta rispettosa degli animali.

² Entro i limiti di quanto disposto dal capoverso 1 sono autorizzati i nuovi impianti esterni che sono necessari per un'adeguata tenuta degli animali. Nell'interesse di una tenuta rispettosa degli animali tali impianti possono avere dimensioni superiori alle dimensioni minime legali, sempreché ciò sia compatibile con le importanti esigenze della pianificazione del territorio e l'impianto abbia carattere reversibile.

³ Gli impianti esterni possono essere utilizzati per svolgere attività con gli animali a scopo di hobby, sempreché tale utilizzazione non implichi alcuna modifica edilizia né comporti alcuna nuova ripercussione sul territorio e sull'ambiente.

⁴ Le recinzioni che servono al pascolo e che non hanno ripercussioni negative sul paesaggio sono autorizzate anche quando gli animali sono tenuti nella zona edificabile.

⁵ Le autorizzazioni secondo il presente articolo possono essere rilasciate soltanto se sono adempite le condizioni di cui all'articolo 24d capoverso 3.

⁶ Il Consiglio federale disciplina i particolari. Definisce segnatamente il rapporto tra le possibilità di modifica secondo il presente articolo e quelle secondo gli articoli 24c e 24d capoverso 1.

Art. 37a Edifici e impianti utilizzati a scopi commerciali, esterni alla zona edificabile e non conformi alla destinazione della zona

Il Consiglio federale stabilisce a quali condizioni sono autorizzati i cambiamenti di destinazione degli edifici e impianti utilizzati a scopi commerciali eretti prima del 1° gennaio 1980 o non più conformi alla destinazione della zona in seguito a modifica dei piani d'utilizzazione.

Ordinanza Sulla pianificazione del territorio del 28 giugno 2000 ([OPT](#), RS 700.1)

V. le prescrizioni dettagliate agli artt. 24 – 38 LPT circa la conformità alla zona nella zona edificabile e gli artt. 39 – 43a ODF sulle eccezioni per edifici e impianti fuori delle zone edificabili.