



17.xxx

**Messaggio
concernente l'iniziativa popolare
«Fermare la dispersione degli insediamenti – per uno svi-
luppo insediativo sostenibile (Iniziativa contro la dispersio-
ne degli insediamenti)»**

del ...

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi proponiamo di sottoporre l'iniziativa popolare federale «Fermare la dispersione degli insediamenti – per uno sviluppo insediativo sostenibile (Iniziativa contro la dispersione degli insediamenti)» al voto del Popolo e dei Cantoni con la raccomandazione di respingerla.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

...

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Doris
Leuthard

Il cancelliere della Confederazione, Walter
Thurnherr

Compendio

L'intento dell'iniziativa popolare «Fermare la dispersione degli insediamenti – per uno sviluppo insediativo sostenibile (Iniziativa contro la dispersione degli insediamenti)» è di arginare a tempo indeterminato l'ulteriore estensione delle zone edificabili e di promuovere al contempo uno sviluppo centripeto degli insediamenti qualitativamente elevato. Il Consiglio federale propone alle Camere federali di raccomandare a Popolo e Cantoni di respingere l'iniziativa.

Contenuto dell'iniziativa

L'iniziativa popolare «Fermare la dispersione degli insediamenti – per uno sviluppo insediativo sostenibile (Iniziativa contro la dispersione degli insediamenti)» è stata presentata il 21 ottobre 2016 con 113 216 firme valide. L'intento dell'iniziativa è di arginare l'ulteriore estensione delle zone edificabili congelando a tempo indeterminato la relativa superficie complessiva. Essa ammette nuove delimitazioni delle zone edificabili solo se si procede al dezonamento di un'altra superficie di dimensioni almeno equivalenti e con un valore di reddito agricolo comparabile. Al contempo la Confederazione, i Cantoni e i Comuni sono tenuti a promuovere forme abitative e lavorative sostenibili e a perseguire uno sviluppo centripeto degli insediamenti qualitativamente pregiato. Fuori della zona edificabile sono autorizzati esclusivamente edifici e impianti 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.

Pregi e difetti dell'iniziativa

L'iniziativa popolare solleva importanti questioni inerenti alla pianificazione territoriale svizzera. L'obiettivo perseguito, ossia uno sviluppo degli insediamenti sostenibile, va accolto favorevolmente. Il congelamento generale e di durata indeterminata delle superfici edificabili non tiene tuttavia conto delle differenze cantonali e regionali. Esso penalizza i Cantoni che hanno utilizzato il suolo in maniera parsimoniosa. In determinate regioni vi sarebbe il pericolo di una penuria di terreni edificabili non più giustificabile, il che implicherebbe un aumento marcato dei prezzi dei fondi con tutte le relative conseguenze negative (p. es. affitti per spazi abitativi e commerciali più elevati). L'insediamento di nuove imprese potrebbe rivelarsi molto più difficile, il che pregiudicherebbe la competitività della Svizzera. Inoltre, se l'iniziativa venisse accolta, l'agricoltura verrebbe limitata fortemente nelle sue possibilità di sviluppo. Le disposizioni previste relative alla costruzione al di fuori delle zone edificabili lasciano infine molto spazio all'interpretazione. È prevedibile che vi saranno difficoltà in sede di concretizzazione.

Il Consiglio federale è consapevole che la superficie d'insediamento aumenta da decenni. In risposta a tale fenomeno, nel 2012 le Camere federali hanno adottato una revisione della legge sulla pianificazione del territorio. Il Popolo ha votato a favore delle misure incisive ivi contemplate. La loro attuazione procede a pieno ritmo. Non ha senso promuovere una nuova modifica dei criteri tesi a creare nuove zone edificabili ancor prima che siano disponibili dati significativi sulle ripercussioni di tale revisione.

Proposta del Consiglio federale

Con il presente messaggio il Consiglio federale propone pertanto alle Camere federali di raccomandare al Popolo e ai Cantoni di respingere l'iniziativa popolare «Fermare la dispersione degli insediamenti – per uno sviluppo insediativo sostenibile (Iniziativa contro la dispersione degli insediamenti)».

Messaggio

1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa

1.1 Testo dell'iniziativa

L'iniziativa popolare «Fermare la dispersione degli insediamenti – per uno sviluppo insediativo sostenibile (Iniziativa contro la dispersione degli insediamenti)» ha il tenore seguente:

La Costituzione federale¹ è modificata come segue:

Art. 75 cpv. 4–7

⁴ Nell'ambito delle loro competenze, Confederazione, Cantoni e Comuni provvedono a creare condizioni quadro favorevoli a forme abitative e lavorative sostenibili, in strutture di dimensioni ridotte, caratterizzate da un'alta qualità di vita e da vie di comunicazione brevi (quartieri sostenibili).

⁵ Va perseguito uno sviluppo degli insediamenti verso l'interno che si concili con un'alta qualità di vita e particolari disposizioni di protezione.

⁶ La delimitazione di nuove zone edificabili è ammessa soltanto se è tolta dalla zona edificabile un'altra superficie non impermeabilizzata di dimensioni almeno equivalenti e con un potenziale valore di reddito agricolo comparabile.

⁷ Fuori della zona edificabile sono autorizzati esclusivamente edifici e impianti a ubicazione vincolata destinati all'agricoltura dipendente dal suolo o edifici a ubicazione vincolata d'interesse pubblico. La legge può prevedere eccezioni. Gli edifici esistenti sono protetti nella loro situazione di fatto e possono subire ampliamenti e cambiamenti di destinazione di lieve entità.

1.2 Riuscita e termini di trattazione

L'iniziativa popolare «Fermare la dispersione degli insediamenti – per uno sviluppo insediativo sostenibile (Iniziativa contro la dispersione degli insediamenti)» è stata esaminata dalla Cancelleria federale il 7 aprile 2015² e depositata il 21 ottobre 2016 con le necessarie firme. Con decisione del 29 novembre 2016 la Cancelleria federale ne ha constatato la riuscita formale con 113 216 firme valide³.

L'iniziativa è presentata sotto forma di progetto elaborato. Il Consiglio federale non propone alcun controprogetto diretto né alcuna controproposta indiretta. Di conseguenza, in virtù dell'articolo 97 capoverso 1 della legge del 13 dicembre 2002⁴ sul Parlamento (LParl), il nostro Collegio deve sottoporre all'Assemblea federale al più

¹ RS 101

² FF 2015 2671

³ FF 2016 7619

⁴ RS 171.10

tardi entro il 21 ottobre 2017 un disegno di decreto federale e il relativo messaggio. In virtù dell'articolo 100 LParl, l'Assemblea federale deve decidere entro il 21 aprile 2019 se raccomandarne al Popolo e ai Cantoni l'accettazione o il rifiuto.

1.3 Validità

L'iniziativa soddisfa le condizioni di validità previste dall'articolo 139 capoverso 3 della Costituzione federale (Cost.):

- a. è formulata sotto forma di progetto completamente elaborato e soddisfa le esigenze di unità della forma;
- b. tra i singoli elementi dell'iniziativa sussiste un nesso materiale e pertanto soddisfa le esigenze di unità della materia;
- c. l'iniziativa non viola alcuna disposizione cogente del diritto internazionale e pertanto rispetta le esigenze di compatibilità con il diritto internazionale.

2 Situazione iniziale

Ai sensi dell'articolo 75 Cost. 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 (cpv. 1). La Confederazione promuove e coordina gli sforzi dei Cantoni e collabora con loro (cpv. 2). Nell'adempimento dei loro compiti, la Confederazione e i Cantoni considerano le esigenze della pianificazione territoriale (cpv. 3).

L'obiettivo della revisione parziale del 15 giugno 2012 della legge del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio⁵ (LPT), entrata in vigore il 1° maggio 2014, è arginare l'espansione degli insediamenti nel territorio e – grazie a uno sviluppo centripeto più accentuato degli insediamenti – migliorare la protezione delle superfici coltivate. La prima tappa della revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio (di seguito LPT 1) comprende segnatamente i settori elencati qui di seguito.

Tra gli scopi della pianificazione del territorio (art. 1) sono stati accolti il principio fondamentale della separazione tra comprensori edificabili e non edificabili, lo sviluppo centripeto degli insediamenti e il precetto di realizzare insediamenti compatti. I principi pianificatori (art. 3) sono stati inoltre completati in modo da mantenere per l'agricoltura sufficienti superfici coltivate, segnatamente superfici per l'avvicendamento delle colture e da migliorare l'uso di superfici inutilizzate o non sufficientemente utilizzate. La LPT 1 sottolinea inoltre la funzione dei piani direttori cantonali nell'ambito degli insediamenti (art. 6, 8 e 8a). Nei piani direttori devono pertanto essere specificate le dimensioni complessive delle superfici insediative, la loro distribuzione nel Cantone e le misure atte a garantire il coordinamento regionale

⁵ RS 700

della loro espansione, le misure volte ad assicurare il coordinamento fra gli insediamenti e i trasporti, le misure finalizzate a uno sviluppo degli insediamenti centripeto e di elevata qualità, nonché le misure volte ad assicurare la conformità delle zone edificabili alle condizioni di cui all'articolo 15 LPT. Tali requisiti sono stati inaspriti in misura marcata. I nuovi azzonamenti sono autorizzati soltanto se le riserve interne d'utilizzazione sono sfruttate coerentemente, le superfici coltivate non sono frazionate, la disponibilità di terreno azzonato è garantita e le prescrizioni nel piano direttore cantonale sono attuate (art. 15 cpv. 4 lett. b–e). I Cantoni devono adattare i loro piani direttori alle nuove disposizioni entro fine aprile 2019. Fino all'approvazione degli adattamenti la superficie totale delle zone edificabili non può essere aumentata. Scaduto il termine, non è ammessa la delimitazione di nuove zone edificabili finché il Cantone interessato non ha ottenuto l'approvazione dell'adattamento del piano direttore da parte del Consiglio federale (art. 38a). Entro la stessa data i Cantoni sono tenuti a prevedere un'adeguata compensazione di vantaggi o svantaggi rilevanti secondo i requisiti dell'articolo 5 LPT. Scaduto infruttuosamente il termine, non è ammessa la delimitazione di nuove zone edificabili fino a quando il Cantone non ha adempiuto ai suoi doveri. I vantaggi derivanti da pianificazioni devono essere compensati con un'aliquota del 20 per cento almeno.

Nel 2012 Popolo e Cantoni hanno accolto l'iniziativa sulle abitazioni secondarie. Da allora ai sensi dell'articolo 75b Cost. la quota di abitazioni secondarie rispetto al totale delle unità abitative di un Comune non può eccedere il 20 per cento. Nel messaggio⁶ relativo alla legge sulle abitazioni secondarie⁷, entrata in vigore agli inizi del 2016, partiamo dal presupposto che in rapporto all'annuale perdita di terre coltivate la superficie risparmiata sarà pari a circa il 2 per cento.

Il campo dell'iniziativa contro la dispersione degli insediamenti include inoltre differenti iniziative sul piano cantonale. Nel 2012 l'elettorato zurighese ha accettato l'iniziativa concernente i terreni coltivati («Kulturlandinitiative») che chiedeva, sotto forma di proposta generica, la protezione dei terreni coltivati di valore. Nel 2016 il popolo zurighese ha tuttavia respinto l'attuazione prevista a livello di legge che contemplava una compensazione equivalente in caso di azzonamento di terre coltivabili appoggiando l'argomentazione secondo cui il Cantone di Zurigo, con il piano direttore adeguato alla LPT 1 (il nostro Collegio autorizzò l'adeguamento nell'aprile 2015), disporrebbe già di uno strumento efficace per la protezione dei terreni coltivati. Nel 2014 anche nel Cantone di Berna è stata presentata un'iniziativa con l'obiettivo di proteggere meglio i terreni coltivati sul piano qualitativo e quantitativo. Dopo che il Gran Consiglio aveva adottato un controprogetto, che prevede una protezione rafforzata delle superfici agricole utili e in particolar modo delle superfici per l'avvicendamento delle colture, l'iniziativa in questione è stata ritirata. Nel febbraio 2017 nel Cantone di Turgovia gli aventi diritto di voto hanno accolto a larga maggioranza il controprogetto all'iniziativa cantonale sui terreni coltivati, che completa la Costituzione cantonale conferendo a Cantoni e Comuni il compito di impegnarsi per mantenere comprensori non insediativi e adottare le misure per uno sviluppo degli insediamenti centripeto qualitativamente pregiato.

⁶ FF 2014 2065

⁷ RS 702

Occorre infine menzionare la proposta relativa alla seconda tappa della revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio. Si prevede di sottoporre alle Camere federali il relativo messaggio nel 2018. Punto centrale del progetto sono le disposizioni relative alla costruzione fuori delle zone edificabili, che determinano il quadro entro il quale è possibile costruire in zone non edificabili. L'intento è quello di ottimizzare e semplificare le disposizioni in questione. In tale contesto occorre tener conto, da un lato, delle esigenze dell'agricoltura che sta subendo un cambiamento strutturale e, dall'altro, delle differenti specificità regionali che necessitano di un margine di manovra sul piano cantonale. D'altro canto occorre rafforzare il principio della distinzione tra zone edificabili e zone non edificabili e considerare i requisiti posti dalla protezione dei terreni coltivati.

3 Obiettivi e contenuto dell'iniziativa

3.1 Obiettivi

Come dice il suo titolo, l'iniziativa intende fermare la dispersione degli insediamenti e promuovere uno sviluppo degli insediamenti sostenibile. Secondo gli autori dell'iniziativa la dispersione degli insediamenti si manifesta in un'edificazione poco compatta e in spazi abitativi molto dispersivi, il che causerebbe ulteriore traffico. Al fine di contrastare tale tendenza, l'iniziativa aspira a forme abitative e lavorative sostenibili, in strutture di dimensioni ridotte con vie di comunicazione brevi. S'intende fermare l'ulteriore dispersione degli insediamenti ammettendo la delimitazione di zone edificabili soltanto se è tolta dalla zona edificabile un'altra superficie di dimensioni almeno equivalenti. Inoltre, fuori della zona edificabile sono autorizzati in linea di principio soltanto edifici a ubicazione vincolata destinati all'agricoltura dipendente dal suolo o edifici a ubicazione vincolata d'interesse pubblico.

3.2 Tenore della normativa proposta

L'iniziativa intende completare l'attuale articolo 75 Cost., che consta di tre capoversi, con altri quattro capoversi. Ai sensi del nuovo capoverso 4 dell'articolo 75 Cost., Confederazione, Cantoni e Comuni provvedono a creare condizioni quadro favorevoli a forme abitative e lavorative sostenibili, in strutture di dimensioni ridotte, caratterizzate da vie di comunicazione brevi. In virtù del capoverso 5 va perseguito uno sviluppo degli insediamenti verso l'interno ai sensi di una densificazione che si concili con un'alta qualità di vita. Secondo gli autori dell'iniziativa, una densificazione qualitativamente elevata costituisce l'elemento centrale di una pianificazione del territorio sostenibile.

Riveste un'importanza considerevole il nuovo capoverso 6, secondo cui la delimitazione di nuove zone edificabili è ammessa soltanto se è tolta dalla zona edificabile un'altra superficie non impermeabilizzata di dimensioni almeno equivalenti e con un potenziale valore di reddito agricolo comparabile. Il capoverso 6 è affiancato da un nuovo capoverso 7, in virtù del quale fuori della zona edificabile sono autorizzati esclusivamente edifici e impianti a ubicazione vincolata destinati all'agricoltura dipendente dal suolo o edifici a ubicazione vincolata d'interesse pubblico. La legge

deve poter prevedere eccezioni. Il capoverso 7 prevede inoltre che gli edifici esistenti siano protetti nella loro situazione di fatto e che possano subire ampliamenti e cambiamenti di destinazione di lieve entità.

3.3 Spiegazione e interpretazione dell'iniziativa

Con i nuovi capoversi 4 e 5 dell'articolo 75 Cost. l'iniziativa persegue forme abitative e lavorative sostenibili, in strutture di dimensioni ridotte, caratterizzate da un'alta qualità di vita e da vie di comunicazione brevi (quartieri sostenibili) nonché a una densificazione degli insediamenti qualitativamente elevata.

Gli autori dell'iniziativa ritengono che il capoverso 4 persegue quattro obiettivi di ordine superiore. Abitare in modo sostenibile si traduce in una gestione oculata del suolo. L'abitazione e il posto di lavoro devono essere vicini l'uno all'altro, funzionalmente mescolati e dotati di una buona rete di trasporti pubblici. Gli autori dell'iniziativa ritengono che il miglioramento delle condizioni quadro a cui sono tenuti Confederazione, Cantoni e Comuni richiede che siano smantellati gli ostacoli all'edificazione di quartieri sostenibili quali per esempio l'obbligo di parcheggio. Essi enunciano una serie di ulteriori misure tese a garantire condizioni quadro favorevoli, per esempio l'ottimizzazione dell'infrastruttura, la disponibilità di superfici abitative a costi accessibili o la promozione di cooperative.

Secondo il capoverso 5 va perseguito uno sviluppo degli insediamenti verso l'interno che si concili con un'alta qualità di vita e particolari disposizioni di protezione. Si mira dunque a una densificazione qualitativamente elevata, non a costringere i Cantoni e i proprietari fondiari a densificare. Si vogliono piuttosto creare, mediante indici di sfruttamento o altri strumenti appropriati, incentivi per un'edificazione compatta. Le misure di densificazione devono considerare la qualità di vita e non andare a scapito della sostanza architettonica degna di protezione.

Il capoverso 6 dell'articolo 75 Cost. contempla una richiesta di ampia portata volta a congelare la superficie complessiva delle zone edificabili allo stato attuale. Nuove zone edificabili sono ammesse soltanto se è tolta dalla zona edificabile un'altra superficie non impermeabilizzata di dimensioni almeno equivalenti e con un potenziale valore di reddito agricolo comparabile. Secondo il parere degli autori dell'iniziativa, una compensazione delle superfici all'interno dello stesso Comune sarebbe poco adatta allo scopo. Essi ritengono che la compensazione a livello nazionale costituisca a lungo termine la variante più appropriata. Per gli autori dell'iniziativa entrerebbero in considerazione, di principio, due possibilità di attuazione⁸. Secondo la prima le riserve di zone edificabili verrebbero ripartite sui Comuni conformemente ai posti di lavoro, al collegamento alla rete dei trasporti e allo sviluppo demografico previsto. Un'altra possibilità consisterebbe nella creazione di una piattaforma commerciale per le zone edificabili, che permetterebbe di gestire la compensazione delle superfici attraverso il meccanismo dei prezzi.

⁸ Vedi argomentario relativo all'iniziativa contro la dispersione degli insediamenti, pag. 14, scaricabile elettronicamente sotto www.zersiedelung-stoppen.ch/initiative > Initiative > Argumentarium (in ted. e franc.).

Il capoverso 6 prevede la possibilità di nuovi azzonamenti a condizione che si effettui il dezonamento di una superficie con un potenziale valore di reddito agricolo comparabile. Con tale misura s'intende garantire che la capacità di produzione agricola non subisca una riduzione. Se la superficie da azzonare ha un valore di reddito superiore rispetto alla superficie da dezonare, occorre dezonare una superficie maggiore, il che si traduce in una riduzione della dimensione della zona edificabile. Gli autori dell'iniziativa fanno notare che non vale invece il contrario, dato che secondo il tenore del capoverso 6 la superficie da dezonare deve essere di dimensioni almeno equivalenti alla superficie da azzonare⁹. Occorre inoltre tener conto del fatto che la superficie da dezonare non deve essere impermeabilizzata. Le superfici su cui si trovano edifici o impianti, o superfici impermeabilizzate in altro modo, non possono essere prese in considerazione come superfici di compensazione.

Secondo gli autori dell'iniziativa, per determinare il valore di reddito agricolo occorre fare riferimento al diritto fondiario rurale e precisamente alle istruzioni del 26 novembre 2003¹⁰ per la stima del valore di reddito agricolo (istruzioni per la stima)¹¹. Secondo le istruzioni pertinenti il valore di reddito agricolo espresso in franchi è determinato sulla scorta della qualità del terreno e di altri criteri (clima, esposizione, pendenza, ecc.). Sussistono tuttavia anche altri metodi di valutazione. Un ulteriore metodo discusso nel quadro della rielaborazione del Piano settoriale delle superfici per l'avvicendamento delle colture consiste nella valutazione sulla scorta delle funzioni del suolo, includendovi anche punti di vista sul piano ecologico e agricolo. Nel caso in cui l'iniziativa venisse accolta, sarebbe compito del legislatore decidere quale metodo di valutazione sia in linea con il testo dell'iniziativa e quale privilegiare.

Gli autori dell'iniziativa suppongono che il congelamento della superficie delle zone edificabili aumenti la pressione sul territorio fuori delle zone in questione e che il capoverso 6 possa essere eluso ripiegando sulle zone non edificabili. Per impedire tale ripiego, il capoverso 7 proposto stabilisce a livello di Costituzione gli edifici e gli impianti consentiti fuori delle zone edificabili. Sono soggetti ad autorizzazione esclusivamente edifici e impianti a ubicazione vincolata destinati all'agricoltura dipendente dal suolo o edifici a ubicazione vincolata d'interesse pubblico. La legge può prevedere eccezioni.

Il principio di un'agricoltura dipendente dal suolo sancito nel capoverso 7 è più incisivo rispetto al diritto vigente. Ai sensi dell'articolo 34 capoverso 1 dell'ordinanza del 28 giugno 2000¹² (OPT) nella zona agricola non sono ammessi soltanto edifici e impianti necessari alla coltivazione dipendente dal suolo. Conformi alla zona agricola sono anche edifici e impianti che servono all'ampliamento interno di un'azienda (p. es. costruzioni per un allevamento di volatili) e – giusta l'articolo 16a capoverso 3 LPT nei territori previsti appositamente a tale scopo (zone agricole

⁹ Vedi argomentario relativo all'iniziativa contro la dispersione degli insediamenti, pag. 14, scaricabile elettronicamente sotto www.zersiedelung-stoppen.ch/initiative > Initiative > Argumentarium (in ted. e franc.).

¹⁰ Allegato all'ordinanza del 4 ottobre 1993 sul diritto fondiario rurale (ODFR, RS **211.412.110**).

¹¹ Vedi argomentario relativo all'iniziativa contro la dispersione degli insediamenti, pag. 14, scaricabile elettronicamente sotto www.zersiedelung-stoppen.ch/initiative > Initiative > Argumentarium (in ted. e franc.).

¹² RS **700.1**

speciali) – edifici e impianti per una produzione che va al di là di un ampliamento interno dell'azienda (p. es. serre per aziende orticole destinate principalmente alla coltivazione dipendente dal suolo). Ai sensi dell'articolo 16a capoverso 1^{bis} LPT a date condizioni edifici e impianti necessari alla produzione di energia a partire dalla biomassa possono essere autorizzati in quanto conformi alla zona. L'articolo 16a^{bis} LPT dichiara edifici e impianti necessari alla tenuta di cavalli conformi alla zona a date condizioni. L'approccio più restrittivo dell'iniziativa viene relativizzato nella misura in cui la legge può prevedere eccezioni (cpv. 7 seconda frase). Non è facile rispondere alla domanda volta a sapere se in tal modo possono essere generalmente ammessi, per citare un esempio, impianti a biomassa o edifici e impianti necessari all'ampliamento interno, eventualmente a condizioni più restrittive rispetto al diritto vigente. Ovviamente le eccezioni non possono essere tali da indebolire completamente il principio della dipendenza dal suolo statuito nel capoverso 7.

Per quanto concerne l'ubicazione vincolata (art. 24 LPT), il capoverso 7 si distingue dal diritto vigente nella misura in cui possono essere autorizzati soltanto edifici a ubicazione vincolata d'interesse pubblico. Tale ulteriore necessità di autorizzazione è relativamente indeterminata. Nell'ottica di un'esecuzione uniforme e rispettosa del principio dell'uguaglianza giuridica sarà assolutamente necessario darle una forma più precisa nella legislazione d'esecuzione. La legge può prevedere anche eccezioni al principio dell'interesse pubblico (seconda frase del capoverso 7). Al riguardo gli autori dell'iniziativa si riferiscono a progetti a ubicazione vincolata di associazioni di pubblica utilità, rifugi alpini o simili.

Il capoverso 7 prevede inoltre che gli edifici esistenti fuori delle zone edificabili siano protetti nella loro situazione di fatto¹³. Visto l'orientamento dell'iniziativa occorre supporre che gli autori della stessa non intendano spingersi oltre a quello che già oggi emerge dalla garanzia della situazione di fatto sancita dalla Costituzione. In virtù di tale diritto gli edifici costruiti legalmente, ma non più conformi alla destinazione della zona, che sono ancora utilizzabili in base alla loro destinazione sono protetti nella loro situazione di fatto¹⁴. Tale garanzia comprende il diritto di utilizzare gli edifici allo stato attuale, il diritto di effettuare manutenzioni nel quadro della loro durata di vita normale, ma non il diritto di ricostruirli¹⁵.

Ai sensi del capoverso 7 gli edifici protetti nella loro situazione di fatto possono subire ampliamenti e cambiamenti di destinazione di lieve entità. Con tale estensione della garanzia della situazione di fatto gli autori dell'iniziativa fanno riferimento all'articolo 24c capoverso 2 LPT, in conformità del quale gli edifici e gli impianti protetti nella loro situazione di fatto possono essere rinnovati, trasformati parzialmente, ampliati con moderazione o ricostruiti. Il capoverso 7 riprende soltanto in

¹³ Cfr. in merito alla definizione di garanzia della situazione di fatto p. es. Muggli in Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen, Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzonen, Berna 2017, art. 24c, N 11.

¹⁴ La garanzia della situazione di fatto sancita sul piano della Costituzione è un elemento della protezione della buona fede (art. 9 Cost.) e della garanzia della proprietà (art. 26 Cost.).

¹⁵ Cfr. Muggli, in Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen, Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzonen, Berna 2017, art. 24c, N 11.

misura limitata l'estensione della garanzia della situazione di fatto contemplata nella LPT. A differenza dell'articolo 24c capoverso 2 LPT la ricostruzione non è menzionata. Questo potrebbe essere inteso come un silenzio qualificato, il che significa che il capoverso 7 non ammette la ricostruzione. Inoltre, le possibili modifiche effettuate a un edificio sono meno incisive rispetto all'articolo 24c capoverso 2 LPT, dove sono ammessi trasformazioni parziali e ampliamenti moderati, mentre il capoverso 7 prevede soltanto ampliamenti e cambiamenti di destinazione di lieve entità. Sarà compito del legislatore procedere a una precisazione. Bisogna inoltre chiarire quale sia il rapporto tra il capoverso 7 e l'articolo 24a LPT (cambiamenti di destinazione senza lavori di trasformazione), l'articolo 24b LPT (aziende accessorie non agricole), l'articolo 24d LPT (utilizzo a scopi abitativi extra agricoli ed edifici degni di protezione), l'articolo 24e LPT (tenuta di animali a scopo di hobby) e l'articolo 37a LPT (edifici e impianti utilizzati a scopi commerciali non conformi alla destinazione della zona). Secondo gli autori dell'iniziativa, in ogni caso gli ampliamenti o i cambiamenti di destinazione che aumentano la quantità degli edifici abitativi oltre la quantità consentita per la gestione agricola non sono consentiti.

4 Valutazione dell'iniziativa

4.1 Valutazione delle richieste dell'iniziativa

Con i nuovi capoversi 4 e 5 dell'articolo 75 Cost. l'iniziativa persegue forme abitative e lavorative sostenibili in strutture di dimensioni ridotte caratterizzate da vie di comunicazione brevi (quartieri sostenibili) nonché una densificazione qualitativamente elevata. La promozione dello sviluppo sostenibile costituisce già oggi un mandato costituzionale (cfr. art. 2 e 73 Cost.). Il nostro Collegio definisce la relativa politica nella «Strategia per uno sviluppo sostenibile». Nell'attuale strategia 2016-2019 per il campo d'azione «Sviluppo degli insediamenti, mobilità e infrastruttura» abbiamo fissato quali obiettivi segnatamente il freno alla dispersione degli insediamenti e il loro sviluppo di qualità verso l'interno. Anche la legge sulla pianificazione del territorio contempla differenti obiettivi e principi che mirano a uno sviluppo sostenibile degli insediamenti e a una densificazione verso l'interno. In forza dell'articolo 1 capoverso 2 lettera a^{bis} LPT Confederazione, Cantoni e Comuni sostengono con misure pianificatorie gli sforzi intesi a promuovere lo sviluppo centripeto degli insediamenti; in tale contesto essi sono tenuti a preservare una qualità abitativa adeguata. L'articolo 8a capoverso 1 lettera c LPT chiede ai Cantoni di indicare in piani direttori le misure finalizzate a uno sviluppo degli insediamenti centripeto e di elevata qualità. Nel suo rapporto¹⁶ in adempimento del postulato von Graffenried 14.3806 il Consiglio federale giunge infine alla conclusione che i Cantoni e i Comuni dispongono del necessario margine di manovra finalizzato a concretizzare e promuovere lo sviluppo centripeto degli insediamenti. Con il programma d'impulso per lo sviluppo verso l'interno («Impuls Innenentwicklung») il nostro Consiglio sostiene finanziariamente le pertinenti misure nel periodo 2016-2020. Vanno inoltre menzionati la politica degli agglomerati 2016+, i progetti modello relativi allo sviluppo sostenibile del territorio o i programmi «Quartieri sostenibili».

¹⁶ Scaricabile sotto: www.parlamento.ch > 14.3806 > Bericht in Erfüllung des parlamentarischen Vorstosses (in ted. e franc.).

Il Consiglio federale ritiene pertanto che il diritto vigente tenga già conto delle richieste formulate nei capoversi 4 e 5.

Gli autori dell'iniziativa sono dell'opinione che, nonostante la LPT 1 e l'iniziativa sulle abitazioni secondarie, l'espansione disordinata degli insediamenti non venga arginata efficacemente. Il principale punto debole della LPT 1 consiste nell'orientamento alla domanda: quando occorrono più zone edificabili, vengono azionate più zone edificabili. I Cantoni possono inoltre indebolire le intenzioni del legislatore grazie allo scenario demografico sul quale poggiano i loro calcoli del fabbisogno. A giudizio degli autori dell'iniziativa sarebbe pertanto necessario congelare a tempo indeterminato le superfici edificabili (nuovo cpv. 6). Riteniamo tuttavia che una misura così incisiva non consideri in modo appropriato né lo sviluppo sul piano demografico ed economico né le diverse circostanze regionali e cantonali. Su questo punto abbiamo già richiamato l'attenzione nel nostro messaggio concernente l'iniziativa popolare «Spazio per l'uomo e la natura (iniziativa sul paesaggio)»¹⁷ che prevedeva una moratoria ventennale sull'azionamento. Siamo consapevoli del fatto che sia la superficie insediativa sia la superficie insediativa pro capite sono aumentate. La superficie insediativa comprende, oltre alle aree di edificio (incluso il terreno circostante), tutti gli altri impianti relativi all'abitare, al lavorare, allo svago e alla mobilità. Sono inclusi anche spazi verdi per il riposo (p. es. parchi). Insieme alle aree industriali e commerciali, le aree di edificio costituiscono il 60 per cento delle superfici insediative. Quasi un terzo è occupato dalle aree adibite al traffico. Le superfici abitative coprono il 7,5 per cento della superficie in Svizzera. Nell'Altopiano la loro quota è pari al 16,0 per cento, ossia a più del doppio della media nazionale. All'inizio degli anni Ottanta la superficie insediativa pro capite si situava attorno ai 387 m²/persona. Dall'ultima Statistica della superficie (2004/09) emerge che nel frattempo questo valore è salito a 407 m². È così stato superato il valore di 400 m²/persona fissato come tetto massimo dal Consiglio federale nella Strategia per uno sviluppo sostenibile 2012–2015. In risposta a tale tendenza, nell'anno 2012 le Camere federali hanno adottato la LPT 1. Nella votazione sul referendum del 3 marzo 2013 il Popolo ha accolto favorevolmente le misure incisive contemplate dalla LPT 1, entrata in vigore il 1° maggio 2014 e da allora in fase di attuazione. I lavori nei Cantoni sono già in una fase avanzata (stato: 20 settembre 2017): otto piani direttori cantonali hanno già potuto essere approvati dal nostro Collegio (AG, BE, BS, GE, LU, SZ, UR, ZH), sei sono in fase di esame (AI, NW, SG, SO, TG, VD), cinque piani direttori hanno concluso l'esame preliminare (, AR, BL, GR, , VS, ZG) e per altri quattro esso è tutt'ora in corso (JU, NE, SH, TI). I Cantoni sono tenuti ad adattare i loro piani direttori alle nuove disposizioni più incisive entro la fine di aprile 2019. Fino all'approvazione del suo piano direttore il Cantone interessato non può aumentare la superficie complessiva delle zone edificabili. A partire dal 1° maggio 2019 non è ammessa la delimitazione di nuove zone edificabili finché il Cantone interessato non ha ottenuto l'approvazione dell'adattamento del piano direttore da parte del Consiglio federale (cfr. art. 38a LPT). Oltre ai piani direttori vanno adattate anche le pertinenti leggi cantonali, in particolare nell'ambito dell'articolo 5 LPT (tassa sul plusvalore) e dell'articolo 15a LPT (promozione della disponibilità di zone edificabili). L'attuazione dell'articolo 5 LPT deve avvenire al più tardi entro la fine di aprile del 2019. Scaduto infruttuosa-

¹⁷ Cfr. FF 2010 915.

mente tale termine, non è ammessa la delimitazione di nuove zone edificabili nel Cantone interessato (cfr. art. 38a cpv. 5 LPT).

Al momento non è possibile determinare l'entità dell'arginamento del consumo di suolo grazie alla LPT 1. Le direttive contemplate nei piani direttori devono dapprima essere attuate nei piani di utilizzazione dei Comuni, il che necessiterà un po' di tempo. Le prime cifre che consentirebbero di trarre conclusioni sostanziali dovrebbero essere disponibili nel 2022. Si tratta da un lato delle cifre della statistica della superficie. Per le regioni occidentali della Svizzera i risultati delle rilevazioni 2013/18 in corso sono già disponibili; le cifre per tutta la Svizzera, invece, saranno disponibili al più presto nel 2021. Dall'altro, la statistica delle zone edificabili deve consentire di trarre conclusioni relative allo sviluppo 2017–22. È comunque possibile osservare che la LPT 1 esplica già i suoi effetti sotto diversi aspetti. A titolo di esempio possono essere menzionati: prime riconversioni; adozione di una zona di pianificazione per garantire superfici idonee alla riconversione; definizione di territori idonei a una densificazione; direttive vincolanti concernenti la densità minima; strumenti per la gestione e raccolte di esempi concernenti lo sviluppo centripeto sostenibile.

Nell'ottica del cambiamento paradigmatico avviato e dell'attuazione della LPT 1, che procede a pieno regime, riteniamo che attualmente non siano necessarie nuove direttive relative alla delimitazione di zone edificabili. Tali direttive potrebbero al contrario ripercuotersi negativamente sulla collaborazione partenariale tra Confederazione e Cantoni.

Per quanto concerne l'edificazione fuori delle zone edificabili, il capoverso 7 proposto stabilisce a livello costituzionale gli edifici e gli impianti ammessi. Nel settore dell'agricoltura l'iniziativa incorpora gli edifici e gli impianti destinati alla produzione indipendente dal suolo nella zona edificabile, anche se la legge può prevedere eccezioni (cpv. 7 seconda frase). Tale deroga tuttavia non modificherà il fatto che l'agricoltura subirebbe un forte arresto nelle sue possibilità di sviluppo. Riteniamo che l'attuale regolamentazione abbia dato buoni risultati: essa consente l'edificazione di impianti destinati alla produzione indipendente dal suolo subordinati (cos. ampliamenti interni) e prevede zone speciali per edifici e impianti che vanno al di là di un ampliamento interno dell'azienda (cos. zone agricole speciali). Già in virtù delle disposizioni attuali la delimitazione di tali zone deve essere, in linea di principio, adiacente alle zone edificabili, in conformità al principio della concentrazione pianificatoria.

Contrariamente al diritto vigente, ai sensi del capoverso 7 gli edifici protetti nella loro situazione di fatto fuori delle zone edificabili potranno subire soltanto ampliamenti e cambiamenti di destinazione di lieve entità. Il legislatore dovrebbe chiarire in quale misura le possibilità costruttive verrebbero limitate secondo il diritto in vigore (cfr. n. 3.3).

4.2 Ripercussioni in caso di accettazione dell'iniziativa

In caso di accettazione dell'iniziativa, Confederazione, Cantoni e Comuni sarebbero tenuti a creare le condizioni quadro favorevoli per quartieri sostenibili (cpv. 4). Gli

autori dell'iniziativa elencano una serie di misure e strumenti. In tal modo grazie a una politica del suolo attiva gli enti pubblici sarebbero in grado di mettere a disposizione superfici abitative a prezzi accessibili, di promuovere l'abitare cooperativo e di eliminare gli ostacoli come per esempio l'obbligo di parcheggio.

Il capoverso 5, che persegue uno sviluppo verso l'interno degli insediamenti, coincide in ampia misura con l'orientamento della LPT 1 (cfr. n. 4.1). Gli autori dell'iniziativa fanno espressamente riferimento al fatto che né i Cantoni né i proprietari fondiari possono essere obbligati alla densificazione.

Il congelamento della superficie delle zone edificabili contemplato nel capoverso 6 avrebbe ampie ripercussioni. Nuovi azzonamenti sarebbero possibili soltanto a condizione di procedere altrove al dezonamento di una superficie di dimensioni almeno equivalenti e con un valore di reddito agricolo comparabile. Mentre un sistema di compensazione di questo tipo sembra possibile all'interno dei confini di un Comune o anche di un Cantone, non lo è necessariamente al di là dei confini cantonali. In questo caso spetterebbe al legislatore federale creare un sistema di compensazione applicabile. I Cantoni che dispongono di numerose zone edificabili non edificate sarebbero presumibilmente tenuti a cedere le zone edificabili a favore di altri Cantoni. Anche l'iniziativa sul paesaggio lanciata tempo fa prevedeva un divieto di azzonamento limitato su un arco di tempo di 20 anni. Nel suo messaggio¹⁸ il nostro Collegio faceva allora riferimento al fatto che spesso, dove esiste il fabbisogno maggiore di terreni edificabili, l'espansione centripeta degli insediamenti è a uno stadio avanzato. In caso di uno spostamento insufficiente di terreni edificabili al di là dei confini cantonali e regionali, in siffatte regioni vi sarebbe il rischio di una penuria di terreni edificabili non più sostenibile, il che implicherebbe un forte aumento dei prezzi con tutte le conseguenze negative (p. es. spese abitative e commerciali più elevate). La penuria di terreni edificabili potrebbe essere tale da rendere difficile mettere a disposizione in luoghi adeguati terreno sufficiente per le nuove imprese. In questi casi ci si dovrà attendere un insediamento crescente delle imprese all'estero anziché in Svizzera.

Per quanto concerne l'edificazione fuori delle zone edificabili, l'accettazione dell'iniziativa si ripercuoterebbe in maniera determinante segnatamente sull'agricoltura. Nelle zone agricole sarebbe per principio inammissibile costruire edifici e impianti per la produzione indipendente dal suolo. L'entità della limitazione del numero di edifici e impianti soggetti ad autorizzazione dipenderebbe da come viene interpretato l'interesse pubblico necessario in conformità al capoverso 7 e dal numero di eccezioni. Per quanto concerne gli edifici protetti nella loro situazione di fatto, le possibilità di modifica sarebbero molto più limitate.

¹⁸ FF 2010 915

4.3 Prego e difetti dell'iniziativa

Nell'ottica della pianificazione del territorio la focalizzazione su uno sviluppo qualitativamente elevato degli insediamenti verso l'interno va accolta favorevolmente. Come illustrato, non occorre tuttavia alcuna modifica della Costituzione.

L'iniziativa appare appropriata a porre un freno all'ulteriore estensione delle zone edificabili. Al contempo rafforza la protezione delle terre coltivate e limita il consumo del suolo pro capite. D'altro canto in determinate regioni non verrebbe posto un freno alla dispersione degli insediamenti; a certe condizioni essa subirebbe addirittura un incremento, ad esempio laddove l'attività edilizia si concentrerebbe nelle zone edificabili periferiche o inadeguate come risposta al congelamento della superficie edificabile. A differenza del diritto in vigore (cfr. art. 15 cpv. 2 LPT) il testo dell'iniziativa non statuisce inoltre un obbligo a ridurre le zone edificabili sovradimensionate.

Il difetto principale dell'iniziativa consiste nel congelamento indifferenziato della superficie edificabile. I Cantoni e i Comuni che hanno gestito il suolo in modo oculato e delimitato le zone edificabili in base al fabbisogno sarebbero fortemente limitati nelle possibilità di sviluppo. Le regioni con zone edificabili troppo estese e ubicate in luoghi inadeguati potrebbero invece addirittura beneficiare del divieto d'azzonamento. Rimane aperta la questione volta a sapere se un meccanismo di compensazione nazionale che tenga debitamente conto delle esigenze della popolazione e dell'economia possa essere effettivamente realizzato. In caso di uno spostamento insufficiente di terreni al di là dei confini cantonali e regionali, in determinate regioni vi sarebbe il rischio di una penuria di terreni edificabili non più sostenibile con tutte le sue conseguenze negative.

Le superfici da dezonare non devono essere impermeabilizzate e devono avere un valore di reddito agricolo almeno equivalente alle superfici da azzonare. Nel caso di un valore di reddito inferiore, dovrebbe di conseguenza essere dezonata una superficie maggiore. Le già per sé drastiche conseguenze del divieto di azzonamento verrebbero in tal modo ancora inasprite.

In caso di delimitazione delle zone edilizie, occorre tener conto di obiettivi, principi e richieste molti diversi. L'iniziativa si focalizza unilateralmente sulla capacità di produzione agricola, accordando troppo poca importanza al fatto che la restrizione per azzonare terreni coltivati di prima classe (cos. superfici per l'avvicendamento delle colture) è già molto elevata in virtù del diritto in vigore (cfr. art. 30 cpv. 1^{bis} OPT).

In linea di principio gli edifici e gli impianti destinati all'agricoltura indipendente dal suolo verrebbero incorporati nelle zone edificabili, il che pregiudicherebbe in misura considerevole l'agricoltura. È poco probabile che per l'assunzione di impianti di produzione di animali e di piante indipendente dal suolo sarebbe disponibile un sufficiente numero di zone edificabili adeguate, non da ultimo in vista del congelamento della superficie edificabile.

Le disposizioni previste concernenti l'edificazione fuori delle zone edificabili consentono ampi margini d'interpretazione sotto diversi aspetti. Si prevedono quindi difficoltà in sede di concretizzazione.

4.4 Compatibilità con gli obblighi internazionali della Svizzera

Lo «Schema di sviluppo dello spazio europeo» (SSSE), l'«Agenda territoriale» e il libro verde sulla «coesione territoriale» costituiscono la base di riferimento per la politica di ordinamento del territorio dell'UE. La Svizzera apporta un contributo attivo alla discussione sullo sviluppo territoriale europeo. Essa partecipa inoltre a differenti programmi della Cooperazione territoriale europea (CTE). Nel Trattato di Lisbona la tematica territoriale è riemersa con forza: per la prima volta viene per esempio esplicitata l'importanza della coesione territoriale a livello europeo.

Ma la politica dello sviluppo territoriale non si arresta ai confini dell'UE, basti pensare alle direttive della CEMAT per uno sviluppo territoriale sostenibile nel continente europeo, adottate dal Consiglio d'Europa nel 2000.

Nel mese di ottobre 2016 la Svizzera ha partecipato alla terza Conferenza delle Nazioni Unite su housing e sviluppo urbano sostenibile (Habitat III) a Quito (Ecuador). Con l'adozione di una «New Urban Agenda» è stato rinnovato l'intento della comunità internazionale in materia di sviluppo urbano sostenibile.

Le modifiche proposte nell'iniziativa sono compatibili con i programmi europei menzionati sopra.

5 Conclusioni

L'iniziativa affronta questioni importanti concernenti la pianificazione del territorio a livello svizzero. Il congelamento generale e a tempo indeterminato della superficie edificabile non considera tuttavia le differenze sul piano cantonale e regionale. Non è lo strumento giusto per affrontare in modo appropriato la dispersione degli insediamenti. Laddove oggi sussistono zone edificabili sovradimensionate o inadeguate, la dispersione degli insediamenti verrebbe tendenzialmente rafforzata. L'iniziativa penalizza i Cantoni che finora hanno gestito il suolo in modo oculato. In determinate regioni vi sarebbe il pericolo di una penuria di terreni edificabili non più sostenibile. Ne conseguirebbe un aumento marcato dei prezzi dei fondi e dei canoni d'affitto. I nuovi insediamenti di imprese potrebbero essere resi oltremodo difficili, il che pregiudicherebbe la competitività della Svizzera. Non si deve dimenticare che in caso di accettazione dell'iniziativa l'agricoltura risulterebbe fortemente colpita e le possibilità di modifica per gli edifici fuori delle zone edificabili subirebbero una limitazione considerevole.

In risposta alla forte crescita decennale delle superfici insediative, nel 2012 le Camere federali hanno adottato la LPT 1. L'attuazione delle misure incisive ivi contemplate è in atto a pieno regime. Non ha senso promuovere una nuova modifica dei criteri per la creazione di nuove zone edificabili ancor prima che siano disponibili dati significativi sulle ripercussioni di tale revisione.

Con il presente messaggio proponiamo pertanto alle Camere federali di raccomandare a Popolo e Cantoni di respingere senza controprogetto diretto o controproposta indiretta l'iniziativa popolare «Fermare la dispersione degli insediamenti – per uno sviluppo insediativo sostenibile (Iniziativa contro la dispersione degli insediamenti)».