

04.472

**Iniziativa parlamentare
Tenuta di cavalli nella zona agricola**

**Rapporto della Commissione dell'ambiente, della pianificazione
del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale**

del 24 aprile 2012

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di modifica della legge sulla pianificazione del territorio, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione vi propone di approvare il progetto di legge allegato.

24 aprile 2012

In nome della Commissione:

Il presidente, Eric Nussbaumer

Compendio

Contrariamente agli altri animali da reddito allevati nell'ambito di un'azienda agricola, i cavalli non sono generalmente destinati alla produzione di latte o carne. La loro utilizzazione come animali da soma o da lavoro, un tempo corrente, è ormai pressoché scomparsa; oggi i cavalli sono tenuti soprattutto per la pratica sportiva, il tempo libero o nell'ambito di attività agrituristiche.

Nella zona agricola, l'allevamento equino è considerato come sostanzialmente conforme alla destinazione della zona. L'esperienza insegna che questo tipo di utilizzazione non è fonte di grossi guadagni. Altre attività più redditizie in relazione ai cavalli, come ad esempio le pensioni, sono tuttavia solo in parte – se non per nulla – conformi alla zona.

L'8 ottobre 2004 il consigliere nazionale Christophe Darbellay ha presentato un'iniziativa parlamentare che chiede di agevolare la tenuta di cavalli per lo sport e il tempo libero nella zona agricola. Nell'autunno 2009 il Parlamento ha dato seguito a detta iniziativa, la cui attuazione richiede una modifica parziale della legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio. In futuro non si distinguerà pertanto più tra la tenuta di cavalli propri e la tenuta di cavalli di terzi. Le aziende agricole saranno inoltre autorizzate ad approntare degli spazi ricoperti di materiale compatto destinati all'utilizzazione dei cavalli che ospitano. Nell'ambito della tenuta dei cavalli a scopo di hobby sono proposte varie agevolazioni, di cui potranno beneficiare anche altri animali tenuti allo stesso scopo.

Rapporto

1 Genesi del progetto

L'iniziativa parlamentare presentata l'8 ottobre 2004 dal consigliere nazionale Christophe Darbellay chiede di modificare la legge federale del 22 giugno 1979¹ sulla pianificazione del territorio (Legge sulla pianificazione del territorio, LPT), in particolare di abrogare, o quanto meno allentare, le disposizioni che limitano eccessivamente o impediscono la tenuta di cavalli a scopo di sport o di svago nella zona agricola.

Nel gennaio 2005, la Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale (CAPTE-N; di seguito: la Commissione) ha dato seguito all'iniziativa parlamentare.

Nell'aprile 2005, la Commissione omologa del Consiglio degli Stati (CAPTE-S) ha deciso di rinviarne l'esame preliminare in attesa dell'annunciata revisione parziale della LPT, nel frattempo accolta dal Parlamento il 23 marzo 2007 (05.084). Nel giugno 2007 ha riaperto il dossier, per respingere all'unanimità la decisione della CAPTE-N, argomentando che l'allentamento normativo richiesto dall'iniziativa era già stato preso in considerazione dalla revisione parziale della LPT.

Secondo l'articolo 109 capoverso 3 della legge federale del 13 dicembre 2002² sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento, LParl), spettava alla CAPTE-N decidere se proporre alla propria Camera di dare seguito o meno all'iniziativa. Il 12 novembre 2007, con 18 voti contro 3 e 2 astensioni, la Commissione ha proposto di non darvi seguito, adducendo che i nuovi articoli della LPT entrati in vigore il 1° settembre 2007 rispondevano ampiamente a quanto richiesto dall'iniziativa. Riteneva inoltre che fosse troppo presto per valutare gli effetti di queste nuove disposizioni sulla tenuta di cavalli nella zona agricola e, poiché nel 2009 il Parlamento sarebbe stato chiamato a pronunciarsi su una revisione totale della LPT, affermava che non vi era motivo di attenersi alla sua decisione iniziale di dare seguito all'iniziativa. Una minoranza considerava invece che occorresse attendere l'applicazione dei nuovi articoli a livello cantonale e l'annunciata revisione totale della LPT. A suo parere era prematuro respingere l'iniziativa finché non si fosse certi che l'imminente revisione della LPT tenesse adeguatamente conto della problematica da essa sollevata. Il 5 marzo 2008 il Consiglio nazionale ha aderito a tali raccomandazioni, decidendo, con 94 voti contro 72³, di dare seguito all'iniziativa.

Il 10 dicembre 2008 il Consiglio degli Stati si è allineato alla proposta della sua Commissione decidendo, senza voti contrari, di non dare seguito all'iniziativa⁴. Era infatti dell'idea che la revisione parziale della LPT avesse già allentato in misura sufficiente le disposizioni concernenti la tenuta di cavalli nella zona agricola a scopi sportivi e ricreativi. Riteneva inoltre che la revisione totale dell'ordinanza del 23 aprile 2008⁵ sulla protezione degli animali (OPAn), entrata in vigore il 1° settembre 2008, concretizzasse le pertinenti disposizioni della legislazione pianifi-

1 RS 700

2 RS 171.10

3 Boll. Uff. 2008 N 85

4 Boll. Uff. 2008 S 949

5 RS 455.1

catoria. Ha inoltre preso atto che erano in corso i lavori per adeguare le direttive e per preparare la revisione totale della LPT.

Il 12 giugno 2009 il Consiglio nazionale è tornato a esprimersi, con 117 voti contro 55⁶, a favore dell'iniziativa, seguendo questa volta la maggioranza della Commissione. Quest'ultima riteneva che le recenti modifiche del diritto sulla pianificazione del territorio e dell'OPAn non avessero risolto tutti i problemi ai quali sono confrontate le persone che intendono tenere cavalli a scopo ricreativo nella zona agricola. Ha pertanto proposto di intervenire prima dell'annunciata revisione totale della LPT – anche in considerazione dei numerosi pareri negativi espressi nell'ambito della procedura di consultazione conclusasi a metà aprile 2009 – e di dare seguito all'iniziativa, così da garantire la necessaria attenzione a questa problematica. La minoranza della Commissione, invece, si è allineata al rifiuto deciso dal Consiglio degli Stati, ritenendo che la prossima revisione della LPT avrebbe consentito di tener conto delle esperienze maturate nell'ambito della modifica del 23 marzo 2007.

Considerata la chiara decisione del Consiglio nazionale e alla luce del fatto che il controverso progetto di revisione totale della LPT era destinato a ridursi a una semplice revisione parziale, nel giugno 2009 la CAPTE-S ha proposto alla propria Camera, con 6 voti a favore e 5 contrari, di dare seguito all'iniziativa. Ha argomentato la sua decisione adducendo che spettava in ultima analisi al Consiglio nazionale occuparsi in modo approfondito della tematica della tenuta dei cavalli destinati ad attività sportive o ricreative in zona agricola e del relativo disciplinamento. Ha altresì riconosciuto che la situazione giuridica non era ancora del tutto soddisfacente né per i detentori di cavalli né per gli agricoltori, che per garantirsi il sostentamento sono praticamente obbligati a diversificare le loro attività. La minoranza della Commissione, da parte sua, ha rammentato il precedente rifiuto del Consiglio degli Stati osservando che la situazione non era radicalmente cambiata per il semplice fatto che la revisione della LPT si preannunciasse solo parziale. Infine ha ritenuto che la tutela e l'utilizzazione della zona agricola richiedono una riflessione globale anziché puntuale. Il 21 settembre 2009 il Consiglio degli Stati ha deciso di dare seguito all'iniziativa parlamentare, con 23 voti a favore e 9 contrari⁷.

Con questa decisione concorde delle due Camere, la Commissione è stata incaricata, sulla base dell'articolo 111 capoverso 1 LParl, di presentare un progetto entro due anni.

1.1 Lavori della Commissione

Dal novembre 2010 la Commissione ha dedicato diverse sedute all'iniziativa parlamentare in questione e alla sua attuazione, in particolare nell'ambito delle deliberazioni sulla revisione parziale della LPT (10.019), elaborata come controprogetto indiretto all'iniziativa popolare «Spazio per l'uomo e la natura (Iniziativa per il paesaggio)» (10.018). Il 22 agosto 2011 ha deciso di presentare al Parlamento una modifica a parte della LPT.

⁶ Boll. Uff. **2009** N 1273

⁷ Boll. Uff. **2009** S 927

Il 15 novembre 2011 la Commissione ha adottato, con 19 voti a favore, 6 contrari e un'astensione, un progetto preliminare di modifica della LPT, che ha sottoposto a una procedura di consultazione durata dal 5 dicembre 2011 al 5 marzo 2012. Il 24 aprile ha adottato il presente progetto con 16 voti a favore, 2 contrari e 5 astensioni.

Nei suoi lavori, la Commissione è stata coadiuvata dal Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC).

2 Punti essenziali del progetto

2.1 Situazione iniziale

Contrariamente agli altri animali da reddito allevati nell'ambito di un'azienda agricola, i cavalli non sono generalmente destinati alla produzione di latte o carne. La loro utilizzazione come animali da soma o da lavoro, un tempo corrente, è ormai pressoché scomparsa; oggi i cavalli sono tenuti soprattutto per la pratica sportiva, il tempo libero o nell'ambito di attività agrituristiche.

Nella zona agricola, l'allevamento equino è considerato in quanto sostanzialmente conforme alla destinazione della zona. Come è noto, non è fonte di grandi guadagni. Altre attività in relazione ai cavalli che possono risultare più redditizie – quali le pensioni equine – sono tuttavia solo in parte, se non per nulla, conformi alla zona. La presente iniziativa parlamentare intende agevolare la tenuta di cavalli per lo sport e il tempo libero nella zona agricola. La sua attuazione richiede alcuni adeguamenti della LPT.

2.2 Nuovo disciplinamento proposto

Contrariamente all'allevamento equino praticato nell'ambito di un'azienda agricola, le pensioni per cavalli, ossia la messa a disposizione di scuderie e pascoli a cavalli estranei all'azienda, è un'attività redditizia. Il diritto vigente autorizza questo tipo di attività solo a condizioni molto restrittive, dal momento che la maggior parte del valore aggiunto non è creato mediante la lavorazione del suolo naturale. La modifica proposta si prefigge di rendere le attività legate alla pensioni per cavalli conformi alla zona al pari dell'allevamento equino.

Per le attività legate alla pratica dell'equitazione si possono costruire gli edifici e gli impianti più disparati: maneggi coperti, campi ostacoli, galoppatoi e così via. La presente modifica *non intende* affatto aprire la zona agricola a simili costruzioni e impianti *in modo generalizzato*. Non sarà invece più sostanzialmente escluso l'allestimento di spiazzi ricoperti di materiale compatto destinati all'utilizzazione dei cavalli – propri o di terzi – tenuti in un'azienda.

In merito agli animali tenuti a scopo di hobby, sono proposti diversi adeguamenti che riguardano non solo i cavalli, ma in generale anche altre specie tenute allo stesso scopo. Per maggiore chiarezza, le relative disposizioni saranno ora riunite in un articolo a sé stante.

2.3

Risultati della procedura di consultazione

Sulle modifiche poste in consultazione si sono espressi tutti i Cantoni, sei partiti politici fra quelli rappresentati nell'Assemblea federale, le associazioni mantello delle Città, dei Comuni e delle regioni di montagna, due associazioni mantello dell'economia, nonché 43 organizzazioni interessate e privati cittadini. Alcuni partecipanti alla consultazione hanno fornito un parere molto dettagliato sulle proposte di modifica presentate.

L'orientamento delle tematiche ha incontrato il favore della maggioranza. Per contro sono stati espressi seri dubbi sul fatto che si torni ad affrontare isolatamente un singolo aspetto della pianificazione territoriale nonostante sia in corso di preparazione un'ampia revisione.

Il proposto articolo 16a^{bis}, che consente fra l'altro la costruzione di un maneggio, raccoglie nella sostanza un ampio consenso. Le opinioni divergono tuttavia su diversi aspetti. Mentre 16 Cantoni sono favorevoli al criterio legato all'esistenza di un'azienda agricola, le cerchie contadine e le organizzazioni equestri lo respingono. Anche per quanto riguarda il criterio della base foraggera e i pascoli sono emerse posizioni analoghe.

L'articolo concernente la tenuta di animali a scopo di hobby è per lo più condiviso. Su singole questioni sono giunte numerose osservazioni.

La disposizione proposta concernente il coordinamento tra diritto in materia di pianificazione del territorio e diritto fondiario rurale in caso di acquisto di terreni agricoli da parte di persone che non esercitano l'agricoltura è stata oggetto di domande impegnative che richiedono spiegazioni approfondite. Si è fatto giustamente notare che da nessuna parte si trova la definizione di «persona che non esercita l'agricoltura». È inoltre emerso che l'acquisto di superfici coltivate da parte di persone che non esercitano l'agricoltura suscita un certo disagio. Il vigente diritto fondiario lo consente già attualmente. Se vi dovessero essere restrizioni su questo fronte, il coordinamento della procedura non sarebbe la via più indicata, ma occorrerebbe piuttosto adeguare i requisiti materiali nel diritto fondiario rurale. In questo caso appare più adeguato risolvere la problematica nell'ambito della revisione totale delle disposizioni concernenti la costruzione fuori dalle zone edificabili (seconda fase di revisione della LPT).

3

Commento ai singoli articoli

3.1

Edifici e impianti per la tenuta e l'utilizzazione di cavalli (art. 16a^{bis})

Cpv. 1

Secondo la modifica proposta, gli edifici e gli impianti che servono alla *tenuta* di cavalli in un'azienda agricola esistente ai sensi della legge federale del 4 ottobre 1991⁸ sul diritto fondiario rurale (LDFR) saranno considerati conformi alla zona e autorizzati di conseguenza. Gli impianti e gli edifici in questione devono figurare nell'ordinanza del 28 giugno 2000⁹ sulla pianificazione del territorio (OPT) e,

⁸ RS 211.412.11

⁹ RS 700.1

qualora sia necessario, essere definiti in modo più dettagliato (p.es. per quanto riguarda l'area destinata all'uscita con qualsiasi tempo).

La distinzione tra cavalli propri o di terzi non ha fundamentalmente più importanza. Le specificità delle pensioni per cavalli non vanno tuttavia completamente abbandonate (v. più avanti).

L'apertura proposta comporta il rischio che persone estranee all'agricoltura creino fattorie, tali solo sulla carta, al solo scopo di costruire edifici abitativi e scuderie nella zona agricola. Per prevenire tale rischio, si prevede che possano beneficiare di queste nuove possibilità soltanto le aziende agricole *già esistenti* e che adempiono le condizioni poste alle *aziende agricole* conformemente alla LDFR. Un'azienda intenzionata a tenere cavalli deve avere pertanto determinate dimensioni minime e disporre già di edifici aziendali, fra i quali in particolare anche un edificio abitativo così che la sorveglianza dei cavalli sia garantita. La detenzione di cavalli non deve indurre alla costruzione di nuovi spazi abitativi in zona agricola. I cavalli vanno sistemati innanzitutto in edifici e impianti già esistenti. Qualora la costruzione di una nuova scuderia risulti indispensabile, essa deve avvenire primariamente sul luogo in cui si trova un vecchio edificio che non serve più. Se ciò non è possibile occorre dimostrare che il consumo di terreno può essere ridotto mediante la demolizione di edifici e impianti non più necessari. Il criterio del fabbisogno oggettivo (art. 34 cpv. 4 lett. a OPT) implica che il complesso degli edifici deve corrispondere alle necessità dell'azienda in termini di superfici e di volumi.

Le aziende devono obbligatoriamente essere agricole ai sensi della LDFR anche perché la detenzione di cavalli in pensione non rientra fra le attività principali dell'agricoltura bensì fra quelle affini. Conformemente al diritto vigente, solamente le aziende agricole ai sensi del diritto fondiario rurale possono svolgere attività di questo genere. Per motivi di parità di trattamento rispetto alle altre attività affini all'agricoltura, l'esercizio deve pertanto soddisfare le esigenze di un'azienda agricola.

Le aziende agricole che non raggiungono la soglia aziendale ai sensi della LDFR possono allevare cavalli conformemente all'articolo 24e (tenuta di animali a scopo di hobby; cfr. n. 3.2).

Le pensioni per cavalli provocano un aumento del traffico motorizzato e richiedono un'infrastruttura per i proprietari dei cavalli (cfr. cpv. 3). Di conseguenza, per evitare il sorgere di grandi aziende equine su tutta la zona agricola, è necessario stabilire come condizione che l'azienda agricola disponga di una base foraggera prevalentemente propria e di pascoli adatti alla tenuta di cavalli.

Il foraggio grezzo destinato agli equini deve quindi essere per lo più prodotto nell'azienda stessa. I criteri saranno precisati nell'ordinanza sulla pianificazione del territorio.

Cpv. 2

Occorre distinguere tra la *tenuta* di cavalli e la loro *utilizzazione*¹⁰. Per *utilizzazione* si intende l'impiego del cavallo per uno scopo determinato, segnatamente l'equitazione. Secondo il diritto in vigore, gli edifici e gli impianti che servono a tale

¹⁰ L'ordinanza sulla protezione degli animali definisce l'utilizzazione di cavalli in questi termini: il lavoro da sellato, la conduzione a mano o per la cavezza nonché il movimento mediante la giostra meccanica (art. 2 cpv. 3 lett. o n. 1 OPAn).

scopo non sono conformi alla destinazione della zona. In futuro dovrà essere possibile allestire spiazzi appositi destinati all'utilizzazione dei cavalli tenuti nell'azienda.

Secondo la sistematica del diritto vigente, la disposizione proposta dovrebbe figurare tra le eccezioni (art. 24 segg. LPT), poiché questi spiazzi non sono impianti direttamente necessari alla coltivazione agricola. Ai fini dell'unità della materia, si propone tuttavia di inserirla nella parte concernente gli edifici e gli impianti conformi alla zona (art. 16 segg. LPT).

L'allestimento concreto degli spiazzi per l'utilizzazione dei cavalli e il rapporto con l'area per l'uscita con qualsiasi tempo saranno disciplinati nell'ordinanza. I relativi edifici e impianti dovranno essere realizzati all'insegna della massima parsimonia (cfr. n. 3.3, ultimi tre capoversi del commento al cpv. 2). Gli spiazzi potranno raggiungere una superficie massima di 800 m² e non potranno avere né tettoie né pareti. Non sono ammessi impianti di amplificazione sonora. Contrariamente al testo in consultazione, la superficie massima tuttavia deve poter essere suddivisa su più spiazzi poiché non sarà sempre possibile allestire uno spiazzo unico di queste dimensioni, soprattutto per motivi di carattere topografico.

Benché gli spiazzi per l'utilizzazione dei cavalli e l'area destinata all'uscita con qualsiasi tempo (cfr. 3.3) adempiano funzioni diverse, per rispettare il principio dell'utilizzazione parsimoniosa e funzionale del suolo è possibile, anzi auspicabile, sfruttare eventuali sinergie. Di norma, per il benessere degli animali l'area ideale per la loro uscita con qualsiasi tempo è adiacente alla scuderia. Sarebbe auspicabile che gli spiazzi siano allestiti accanto all'area destinata all'uscita con qualsiasi tempo, in modo tale da poter essere utilizzati a seconda della situazione anche come estensione di quest'ultima. Nei casi in cui non sia possibile un accesso diretto tra l'area destinata all'uscita e la scuderia – segnatamente per motivi di carattere topografico – occorre esigere imperativamente un'utilizzazione combinata.

Per le aree di uscita con qualsiasi tempo non direttamente adiacenti alla scuderia, la legislazione sulla protezione degli animali raccomanda una superficie massima di 800 m², anche se vi sono più di cinque cavalli. Pertanto in caso di un'utilizzazione combinata sono ammessi soltanto 800 m² al massimo.

Gli spiazzi servono esclusivamente all'utilizzazione dei cavalli che vivono nell'azienda. Le offerte commerciali, quali i corsi di equitazione o l'ippoterapia, vanno valutate nell'ambito e secondo le condizioni dell'articolo 24b LPT (azienda accessoria non agricola).

Cpv. 3

Potranno essere autorizzate infrastrutture destinate ai proprietari di cavalli, cioè sellerie o spogliatoi (tra questi ultimi possono essere previsti anche impianti sanitari). Le dimensioni dovranno essere proporzionate alle necessità, ossia a seconda del numero di posti per i cavalli. Laddove possibile, occorre utilizzare a tal fine gli spazi disponibili negli edifici già esistenti.

La condizione posta è che queste infrastrutture abbiano un legame diretto con l'utilizzazione dei cavalli ospitati nell'azienda. Nel caso, per esempio, di una buvette destinata a chi pratica l'equitazione, concepita come un'attività di ristorazione, questo legame diretto non esiste. Una tale infrastruttura dovrebbe essere valutata secondo l'articolo 24b LPT (azienda accessoria non agricola).

Per quanto attiene al parcheggio di veicoli, in ogni azienda agricola si trovano fondi adatti. Non dovrebbe essere ammessa l'impermeabilizzazione di nuove superfici.

Una minoranza della Commissione propone di introdurre un capoverso 3^{bis} dal tenore identico alla corrispondente condizione di cui all'articolo 16a capoverso 1^{bis}, secondo periodo LPT (produzione di energia a partire dalla biomassa). In tal modo la minoranza della Commissione intende garantire che l'edificio o l'impianto venga distrutto quando viene a mancare lo scopo per cui era autorizzato, cioè quando si verifica la condizione risolutiva.

Cpv. 4

Come l'attuale articolo 16a capoversi 1^{bis} e 2 LPT, questa disposizione stabilisce che il disciplinamento a livello di legge sarà seguito da disposizioni di applicazione. Nei paragrafi precedenti sono indicate quali prescrizioni occorre attendersi a livello di ordinanza.

3.2 Divieto di utilizzazione e demolizione (art. 16b)

Finora, la tenuta di animali a scopo di hobby era disciplinata dall'articolo 24d LPT. Questa disposizione figura nell'articolo 16b capoverso 1 primo periodo LPT. Con la presente modifica si propone di disciplinare la tenuta di animali a scopo di hobby in un articolo a parte (art. 24e LPT). Per garantire conformità al diritto in vigore, l'articolo 16b capoverso 1 primo periodo LPT deve essere adeguato di conseguenza.

3.3 Tenuta di animali a scopo di hobby (art. 24e)

Cpv. 1

Il capoverso 1 corrisponde ampiamente dal profilo del contenuto al primo periodo dell'attuale articolo 24d capoverso 1^{bis} LPT. Sono proposte essenzialmente due modifiche:

- come per gli edifici abitativi agricoli (art. 24d cpv. 1 LPT), occorre precisare che gli edifici o le parti di edificio non abitati devono essere conservati nella loro sostanza. Gli edifici pericolanti non possono essere presi in considerazione per un cambiamento di destinazione. Un edificio è conservato nella sua sostanza quando è utilizzabile conformemente allo scopo per il quale è stato costruito e gli elementi portanti della struttura sono perlopiù intatti;
- durante i dibattiti parlamentari sull'articolo 24d, il capoverso 1^{bis} era stato completato in modo tale da garantire agli animali una «tenuta particolarmente rispettosa». Nel caso dei cavalli tenuti per hobby, l'applicazione di questa esigenza comporta qualche difficoltà. Infatti, questo concetto è già definito nella legislazione e vincolato a condizioni concrete. Secondo la legislazione sull'agricoltura, la Confederazione versa i cosiddetti contributi etologici quando gli animali da reddito sono tenuti in «sistemi di stabulazione particolarmente rispettosi». Le stalle sono considerate tali quando vi è la possibilità di tenere gli animali in gruppo; si veda in merito l'articolo 60 capoverso 1

dell'ordinanza del 7 dicembre 1998¹¹ concernente i pagamenti diretti nell'agricoltura (OPD). La tenuta di cavalli in gruppi¹² è assai delicata e può comportare grosse difficoltà in caso di animali che non si sopportano. Contrariamente agli agricoltori, chi tiene cavalli per hobby non può scegliere liberamente se tenere i suoi cavalli in gruppo o separarli in box individuali. Secondo l'articolo 42c capoverso 1 OPT, laddove la legislazione federale stabilisce criteri per una tenuta particolarmente rispettosa degli animali, la tenuta a scopo di hobby deve rispettare tali esigenze. L'esempio dei cavalli tenuti in gruppo mostra che può essere controproducente dare indiscriminatamente una validità generale a tali prescrizioni. Nell'articolo 24e LPT si propone pertanto di riferirsi soltanto a una «tenuta rispettosa degli animali», cosicché il benessere degli animali non deve essere ridotto. Ciò non cambia nulla al principio secondo cui agli animali non va riservata soltanto una superficie minima laddove in edifici esistenti è disponibile uno spazio maggiore. Tuttavia, devono essere possibili eccezioni adeguate in situazioni particolari, per esempio per la tenuta di cavalli in gruppo, come esposto sopra.

Cpv. 2

Il primo periodo riprende il contenuto del secondo periodo dell'attuale articolo 24d capoverso 1^{bis} LPT.

Il secondo periodo riguarda una problematica emersa a proposito delle aree di uscita con qualsiasi tempo.

Per uscita si intende il fatto che l'animale possa stare all'aria aperta e muoversi liberamente, senza essere ostacolato da briglie, redini o simili. L'uscita ideale per i cavalli è senz'altro il pascolo. In mancanza di pascoli o nei periodi in cui la pastura è temporaneamente impossibile (p. es. durante i periodi di piogge prolungate), occorre prevedere una superficie per condurre gli animali all'aria aperta, il cui suolo resista alla pressione degli zoccoli. L'OPan prevede disposizioni sulle dimensioni di tale infrastruttura. Per i cavalli, si opera una distinzione tra superficie minima e superficie raccomandata: la prima va da 12 a 36 m² per cavallo, a seconda dell'altezza al garrese e dell'accessibilità dello spiazzo; la seconda è invece, indistintamente, di 150 m² per cavallo. Fuori dalla zona edificabile, l'autorizzazione indiscriminata di queste superfici raccomandate è ostacolata da talune norme in ambito pianificatorio, ossia:

- nella zona agricola, sono di norma autorizzati solo gli edifici e gli impianti necessari. In senso stretto, sono necessarie soltanto le superfici minime;
- le aree di uscita con qualsiasi tempo di grandi dimensioni collidono con il principio di protezione dei terreni coltivabili e, in particolare, con la garanzia delle superfici necessarie all'avvicendamento delle colture;
- secondo l'articolo 24d capoverso 3 lettera b LPT l'aspetto esterno degli edifici da trasformare deve rimanere sostanzialmente immutato. Nel caso di aree di uscita di grandi dimensioni, questa condizione non sarebbe più

¹¹ RS 910.13

¹² La tenuta in gruppo non va confusa con l'esigenza di assicurare ai cavalli dei contatti visivi, acustici o olfattivi con un altro cavallo (art. 59 cpv. 3 OPAn); i sistemi a box singoli sistemati uno accanto all'altro rispondono a questa esigenza. Solo i cavalli giovani devono assolutamente essere tenuti in gruppo (art. 59 cpv. 4 OPAn).

rispettata. Una limitazione analoga è sancita nell'articolo 24c LPT (mantenere l'identità dell'edificio, unitamente ai suoi dintorni).

In due casi recenti¹³, il Tribunale federale ha deciso che nella zona agricola sono ammesse soltanto le superfici minime. Concede tuttavia un certo margine di apprezzamento alle autorità di esecuzione. Il secondo periodo del capoverso 2 riprende questo intento di bilanciare le forze in gioco e lo sancisce a livello di legge: gli impianti esterni che superano le superfici minime potranno essere autorizzati a condizione che siano compatibili con le importanti esigenze della pianificazione del territorio e allestiti in modo reversibile.

L'approntamento di un suolo compatto è considerato reversibile quando è possibile ripristinare lo stato precedente del terreno senza un eccessivo dispendio di mezzi.

Le importanti esigenze della pianificazione del territorio non sono rispettate nei casi in cui l'area di uscita con qualsiasi tempo sottrae terreni alla coltivazione o addirittura alle superfici necessarie all'avvicendamento. Inversamente, se lo spiazzo è situato su una superficie già impermeabilizzata occorre invece favorire il benessere degli animali.

Cpv. 3

Durante la procedura di consultazione sulla revisione della LPT nel 2007, si era proposto di autorizzare, nella zona agricola, maneggi di piccole dimensioni destinati ai cavalli tenuti per hobby. All'epoca, questa proposta non era riuscita a ottenere la maggioranza dei consensi. Secondo il diritto in vigore non sono pertanto ammessi impianti esterni adibiti alle attività umane con animali tenuti a scopo di hobby. Questa situazione rimarrà di norma immutata: anche in futuro saranno ammessi solo gli impianti esterni necessari alla tenuta rispettosa degli animali, ma non quelli destinati ad attività a scopo di hobby (p. es. i percorsi di agilità per cani).

Sarà tuttavia possibile prevedere eccezioni per gli impianti esterni necessari che saranno adatti anche ad attività a scopo di hobby con animali ma non richiederanno modifiche edilizie e non avranno alcuna ripercussione sul territorio e sull'ambiente. In questi casi, sarà possibile un uso combinato.

Nel caso delle aree di uscita con qualsiasi tempo adibite a un uso combinato, occorrerà vegliare affinché il benessere degli animali non risulti pregiudicato. In un sistema di stabulazione ottimale, l'area di uscita è direttamente adiacente alla scuderia, il che permette ai cavalli di muoversi liberamente tra i due spazi. Le soluzioni non direttamente adiacenti alla stalla vanno autorizzate solo quando è assolutamente impossibile realizzare un collegamento diretto (p. es. forte pendenza del terreno). La costituzione del suolo e la configurazione esterna devono essere concepite in modo adeguato alla funzione di area di uscita (libero movimento dell'animale all'aperto) e non ai bisogni dell'essere umano.

¹³ Sentenze del Tribunale federale 1C_314/2009 del 12 luglio 2010 e 1C_250/2009 del 13 luglio 2010.

Cpv. 4

Il capoverso 4 affronta una problematica emersa in relazione ai recinti costruiti fuori dalle zone edificabili. Secondo il diritto vigente, è possibile erigere recinti per animali tenuti per attività di svago solo se la loro stalla si trova in una zona agricola¹⁴. Con la presente modifica, potranno essere ammessi recinti anche quando gli animali sono tenuti in una zona edificabile ma condotti al pascolo all'esterno, a condizione che il recinto serva al *pascolo*. Saranno pertanto ammessi solo i recinti destinati ad animali che sono abitualmente tenuti in un pascolo. Tra questi, oltre agli animali che si nutrono di foraggio grezzo (segnatamente i bovini, gli equini, gli ovini e i caprini), figurano anche i suini e i volatili.

La posa di recinti non deve comportare ripercussioni negative sul paesaggio. Non è autorizzato l'impiego di materiali o colori troppo vistosi. In alcuni casi, anche il tipo di recinto può rivelarsi incompatibile con il paesaggio (p. es. recinti in rete metallica).

Cpv. 5

Le condizioni generali per la concessione di un'autorizzazione definite nell'articolo 24d capoverso 3 LPT valgono anche per la tenuta di animali a scopo di hobby. Il presente capoverso ne garantisce la continuità.

Una minoranza della Commissione propone di introdurre al capoverso 5 un secondo periodo dal tenore identico alla corrispondente condizione di cui all'articolo 16a capoverso 1^{bis}, secondo periodo LPT (produzione di energia a partire dalla biomassa). In tal modo la minoranza della Commissione intende garantire che l'edificio o l'impianto venga distrutto quando viene a mancare lo scopo per cui era autorizzato, cioè quando si verifica la condizione risolutiva.

Cpv. 6

Come l'attuale articolo 16a capoversi 1^{bis} e 2 LPT, il primo periodo stabilisce che seguiranno disposizioni a livello di ordinanza. Fra l'altro occorrerà stabilire quanti animali potranno essere tenuti a scopo di hobby.

Il secondo periodo corrisponde al terzo dell'attuale articolo 24d capoverso 1^{bis} LPT.

3.4 Restrizioni dei Cantoni per costruzioni fuori delle zone edificabili (art. 27a)

Alla luce dei principi e degli obiettivi perseguiti dalla pianificazione del territorio, in taluni casi può rivelarsi opportuno fare un uso moderato degli allentamenti proposti. Il nuovo articolo 16a^{bis} LPT va pertanto ripreso nell'enumerazione dell'attuale articolo 27a LPT. In tal modo, i Cantoni potranno emanare restrizioni nella loro legislazione, come per gli ampliamenti interni (art. 16a cpv. 2), le aziende accessorie non agricole (art. 24b), gli edifici e impianti esistenti (art. 24c cpv. 2), l'utilizzazione a scopi abitativi extra-agricoli, la tenuta di animali a scopo di hobby o gli edifici e impianti degni di protezione (art. 24d).

Finora, la tenuta di animali a scopo di hobby era disciplinata dall'articolo 24d LPT. Questa disposizione figura nell'articolo 27a LPT. Con la presente modifica, si

¹⁴ Sentenza del Tribunale federale 1C_122/2009 del 21 gennaio 2010.

propone di disciplinare la tenuta di animali a scopo di hobby in un articolo a parte (art. 24e LPT). Per essere conformi al diritto in vigore, l'enumerazione dell'articolo 27a LPT deve essere completata includendo l'articolo 24e LPT.

Una minoranza della Commissione propone di rinunciare ad adeguare questa disposizione, poiché ritiene che i Cantoni non devono avere la possibilità di limitare le nuove possibilità offerte con gli articoli 16a^{bis} e 24e LPT.

4 Consequenze

4.1 Sulle finanze e sul personale

Come ogni nuova disposizione di legge, anche la presente modifica potrebbe comportare, durante la fase iniziale, un carico di lavoro tendenzialmente maggiore, sia per le autorità incaricate dell'esecuzione sia per il servizio della Confederazione cui spetta la vigilanza. Quanto maggiore è la frequenza delle revisioni, tanto più questo aspetto entra in linea di conto.

4.2 Applicabilità

L'esperienza insegna che ogni nuovo disciplinamento comporta nuove problematiche legate all'applicazione, che difficilmente si riescono a prevedere e quantificare a priori.

Dato che in futuro le pensioni per cavalli saranno considerate conformi alla zona, l'esecuzione dovrebbe risultare agevolata. Si ovvierà in tal modo allo spiacevole effetto dell'attuale legislazione, che spinge a presentare domande per allevamenti equini anche quando, in realtà, si tratta di pensioni. Le specificità delle pensioni per cavalli non vanno tuttavia completamente abbandonate (cfr. 3.1).

Una volta trascorsa la fase iniziale, anche gli adeguamenti puntuali concernenti la tenuta di animali a scopo di hobby dovrebbero facilitare l'esecuzione.

4.3 Altre conseguenze

Il fatto di presentare un progetto di revisione che tratta solo un aspetto parziale della problematica delle costruzioni al di fuori delle zone edificabili richiede un coordinamento con i lavori che sono già stati avviati in vista di una revisione completa delle disposizioni in questo ambito.

5 Rapporto con il diritto europeo

Le modifiche proposte nel presente progetto di revisione sono compatibili con gli obiettivi perseguiti a livello europeo.

6 Basi legali

6.1 Costituzionalità e legalità

Le modifiche proposte nel presente rapporto si fondano sull'articolo 75 della Costituzione federale¹⁵ (Cost.). Non rimettono in discussione i principi sui quali poggia la distinzione tra zona edificabile e zona non edificabile. Anche in futuro la zona agricola dovrà essere, nel limite del possibile, preservata dalla costruzione di edifici e impianti.

6.2 Delega di competenze legislative

Nel commento ai singoli articoli è stato indicato in quali settori e in che misura le competenze legislative sono delegate al Consiglio federale.

6.3 Forma dell'atto

La forma dell'atto legislativo risulta dalla revisione puntuale del diritto vigente.

¹⁵ RS 101