

08.314

**Iniziativa cantonale
Costruzioni al di fuori delle zone edificabili**

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

del 22 agosto 2011

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.

22 agosto 2011

In nome della Commissione:

Il presidente, Jacques Bourgeois

Compendio

Conformemente al diritto vigente, determinate possibilità di modificare edifici abitativi costruiti al di fuori delle zone edificabili dipendono dallo scopo agricolo o extra-agricolo di tali edifici nel 1972. La distinzione in questione ha causato nella prassi grandi difficoltà.

Il 26 maggio 2008 il Cantone di San Gallo ha depositato un'iniziativa cantonale volta soprattutto a rendere superflua tale distinzione, considerata da numerosi Cantoni il problema principale nell'applicazione delle disposizioni sugli edifici fuori delle zone edificabili; si ritiene quindi necessario trovare una soluzione senza attendere la conclusione del riesame completo di dette disposizioni nell'ambito della seconda fase di revisione della legge del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (LPT; RS 700), nonché la presentazione delle relative proposte.

Concretamente, il problema viene risolto estendendo agli edifici che nel 1972 erano abitati a scopo agricolo la possibilità di essere demoliti e ricostruiti oppure ampliati oltre il volume esistente. Al fine di evitare eventuali evoluzioni indesiderate, la legge dovrà prevedere espressamente che l'aspetto esterno di un edificio può essere modificato soltanto se ciò è necessario per un'utilizzazione a scopo abitativo al passo con i tempi o per un risanamento energetico, oppure per migliorare l'inserimento dell'edificio nel paesaggio.

Rapporto

1 Genesi del progetto

Il 26 maggio 2008 il Cantone di San Gallo ha depositato l'iniziativa cantonale «Costruzioni al di fuori delle zone edificabili». Tale iniziativa è volta a modificare gli articoli 24 e seguenti della legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (LPT; RS 700) al fine di «permettere l'esecuzione di lavori di costruzione adeguati per il rinnovamento di abitazioni, inclusa la ricostruzione», indipendentemente dalla distinzione tra zone edificabili e non edificabili sancita dal diritto federale dal 1° luglio 1972.

Sebbene non condividesse pienamente la richiesta del Cantone di San Gallo, la Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio degli Stati (CAPTE-S) ha deciso nell'ambito dell'esame preliminare del 10 febbraio 2009 di sospendere la trattazione dell'iniziativa in questione in attesa della presentazione da parte del Consiglio federale del messaggio concernente la nuova legge sullo sviluppo territoriale. Tale legge avrebbe dovuto comportare una revisione totale della legge sulla pianificazione del territorio. Il disegno di revisione legislativa in questione avrebbe risolto secondo la Commissione il problema sollevato dall'iniziativa.

La revisione totale della legge sulla pianificazione del territorio non è però andata a buon fine. Il progetto è stato infatti abbandonato in quanto la maggioranza dei partecipanti alla consultazione, aperta il 12 dicembre 2008 dal Consiglio federale, si è pronunciata contro una revisione totale. È stata invece decisa una prima revisione parziale (10.019), sostenuta dalla maggioranza dei partecipanti alla consultazione ed elaborata dal Consiglio federale a titolo di controprogetto indiretto all'iniziativa popolare «Spazio per l'uomo e la natura» (iniziativa per il paesaggio, 10.018).

Parallelemente alle deliberazioni della CAPTE-S relative all'iniziativa del Cantone di San Gallo, la Commissione omologa del Consiglio nazionale (CAPTE-N) ha affrontato la questione delle abitazioni secondarie (07.062). Nell'ambito di tali dibattiti la Commissione ha discusso del problema sollevato dall'iniziativa del Cantone di San Gallo e ha ritenuto urgente trovarvi una soluzione. Dopo aver constatato che l'iniziativa cantonale era in sospeso presso la CAPTE-S, il 19 ottobre 2009 la CAPTE-N ha proposto di modificare l'articolo 24c capoverso 2 della legge sulla pianificazione del territorio nell'ambito dell'oggetto 07.062. La CAPTE-S e il Consiglio degli Stati si sono però opposti alla proposta della CAPTE-N di trattare congiuntamente l'iniziativa cantonale e l'oggetto 07.062, con la motivazione che i due interventi necessitavano di essere trattati separatamente dal momento che riguardano temi diversi.

Il 7 dicembre 2010 si è tenuta sull'argomento una conferenza di conciliazione. La CAPTE-S ha ribadito voler affrontare i due temi separatamente ma si è impegnata a iscriverne all'ordine del giorno della sua seduta successiva l'iniziativa del Cantone di San Gallo di cui aveva sospeso la trattazione.

La CAPTE-S e la CAPTE-N hanno dato seguito all'iniziativa cantonale rispettivamente l'11 e il 24 gennaio 2011. Su richiesta di entrambe le Commissioni, gli uffici del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati hanno incaricato la CAPTE-N di elaborare un progetto di legge. Il 4 aprile 2011 la CAPTE-N ha approvato il progetto

preliminare all'unanimità e ha deciso di svolgere una pro-cedura di consultazione della durata di due mesi.

Preso atto del rapporto del 29 luglio 2011 sui risultati della procedura di consultazione, il 22 agosto 2011 la CAPTE-N ha deciso di apportare alcune modifiche al progetto preliminare. La Commissione ha approvato il presente progetto preliminare con 16 voti contro 8 e 2 astensioni.

2 Punt

2.1 Situazione iniziale

Da quando il diritto federale prevede la distinzione tra zone edificabili e zone non edificabili, gli edifici e gli impianti costruiti legalmente prima che il fondo in questione diventasse parte della zona non edificabile ai sensi del diritto federale (di seguito edifici e impianti costruiti conformemente al «diritto anteriore») godono di alcune garanzie che devono essere mantenute quantomeno nell'ambito della presente revisione. Sul piano materiale tali garanzie si giustificano con il fatto che i proprietari hanno effettuato gli investimenti necessari alla costruzione confidando nella possibilità di poter se del caso rinnovare o ampliare i loro edifici o impianti in un secondo momento.

Le garanzie in questione, soprattutto quella relativa alle possibilità di ampliamento, non possono essere invocate di frequente al fine di impedire che gli edifici costruiti conformemente al diritto anteriore siano oggetto di continui ampliamenti o di un utilizzo sempre più intensivo. Certamente, è possibile che vengano rilasciate autorizzazioni finalizzate a modifiche o ampliamenti, ma queste devono nell'insieme rispettare il limite delle modifiche permesse. Per quanto riguarda questa regola esiste una prassi costante e ampiamente consolidata.

Le garanzie date agli edifici e agli impianti costruiti conformemente al diritto anteriore hanno compreso sin dall'inizio anche cambiamenti di destinazione *parziali*, ma non *totali*. Poiché non vi era accordo se considerare cambiamento di destinazione totale il fatto che un edificio a scopo abitativo agricolo diventasse a scopo abitativo extra-agricolo, la revisione della LPT del 20 marzo 1998 ha fatto luce su questo aspetto. La revisione prevedeva che gli edifici abitativi *agricoli* costruiti conformemente al diritto anteriore avrebbero goduto di fatto delle stesse possibilità di ampliamento degli edifici abitativi *non agricoli*, salvo due limitazioni. In primo luogo, sono stati autorizzati in linea di principio solo gli ampliamenti all'interno del volume dell'edificio esistente, a causa dei considerevoli volumi inutilizzati generalmente presenti nelle aziende agricole abbandonate. In secondo luogo, la revisione ha previsto che simili edifici non avrebbero potuto essere demoliti liberamente e poi ricostruiti. Dato l'elevato numero degli edifici in questione, si è temuto soprattutto che una regolamentazione troppo liberale riguardo alla demolizione e alla ricostruzione avrebbe compromesso a medio o a lungo termine la peculiarità del paesaggio rurale. Per evitare ripercussioni negative, le autorizzazioni sono state inoltre subordinate a ulteriori precise condizioni (art. 24d cpv. 3 LPT).

2.2

La nuova normativa proposta

La presente revisione è volta a permettere la modifica di tutti gli edifici abitativi, compresi quelli provvisti di edifici annessi, costruiti conformemente al diritto anteriore, indipendentemente dalla natura agricola o extra-agricola del loro scopo abitativo o della loro utilizzazione nel 1972. A tal fine è necessario ampliare il campo d'applicazione dell'articolo 24c. Per contro, non è prevista alcuna modifica dell'articolo 24d capoverso 1 che stabilisce i casi in cui è possibile cambiare la destinazione di edifici abitativi agricoli conformemente al *diritto vigente*. Ciò non avrà ripercussioni concrete per quanto riguarda gli edifici abitativi a scopo agricolo costruiti conformemente al *diritto anteriore*, poiché le possibilità di modifica di cui all'articolo 24d hanno una portata minore rispetto a quelle dell'articolo 24c (a tali edifici sarà di regola applicato l'articolo 24c LPT, le cui condizioni di autorizzazione sono meno restrittive). L'articolo 24d capoverso 1 continua invece ad applicarsi agli edifici abitativi a scopo agricolo costruiti conformemente al *nuovo diritto*.

Per quanto riguarda la portata delle modifiche autorizzate agli edifici abitativi costruiti secondo il diritto anteriore, varranno in linea di principio i limiti, meno restrittivi, finora applicati ai sensi dell'articolo 24c. In particolare, la demolizione e la ricostruzione volontarie rimarranno o diventeranno in linea di massima possibili per tre ragioni fondamentali e fondate. In primo luogo, un divieto sarebbe facile da aggirare dal momento che il confine tra il rinnovo completo da un lato e la demolizione e la ricostruzione dall'altro è spesso impreciso. In secondo luogo, qualora nell'edificio esistente l'altezza dei vani non sia sufficiente, non vi è spesso altra soluzione che procedere alla demolizione e alla ricostruzione. In terzo luogo, la demolizione e la ricostruzione presentano il vantaggio di facilitare il risanamento energetico di un edificio, peraltro previsto dalla legge, quando questo viene interamente ricostruito.

Una precisazione funge però da segnale per impedire la lenta deturpazione del paesaggio rurale a causa delle demolizioni e delle ricostruzioni: la legge dovrà sancire espressamente che l'aspetto esterno di un edificio potrà essere modificato soltanto se ciò è necessario per un'utilizzazione a scopo abitativo al passo con i tempi o per un risanamento energetico, oppure per migliorare l'inserimento dell'edificio nel paesaggio.

La maggior parte degli edifici costruiti conformemente al diritto anteriore era sicuramente utilizzata a scopo agricolo nel 1972 e rientra quindi nel campo di applicazione del vigente articolo 24d capoverso 1. Di conseguenza il numero di edifici abitativi, alcuni dei quali provvisti di edifici annessi, che potrebbero beneficiare dell'allentamento proposto in questa sede è elevato. Mantenere limiti sufficientemente rigidi risulta pertanto di fondamentale importanza per lottare efficacemente contro fenomeni indesiderati in estese zone del nostro Paese.

2.3

Risultati della procedura di consultazione

Tutti i Cantoni, sei dei partiti politici rappresentati nell'Assemblea federale, le associazioni mantello dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna, cinque associazioni mantello dell'economia e 33 ulteriori partecipanti tra organizzazioni interessate e privati si sono espressi nell'ambito della procedura di consultazione relativa alla presente revisione parziale della LPT.

I partecipanti alla consultazione hanno dato risposte in parte molto dettagliate sulle modifiche proposte. Per i particolari si rinvia al rapporto sui risultati della procedura di consultazione.

L'intenzione di non più distinguere tra edifici che nel 1972 erano abitati a scopo agricolo o extra-agricolo ha riscosso un consenso praticamente unanime. Ha invece incontrato numerose critiche l'idea di procedere a una revisione parziale isolata, malgrado un esame completo delle disposizioni applicabili alle costruzioni fuori delle zone edificabili si trovi in uno stato molto avanzato (10 Cantoni, 2 partiti e 11 altri partecipanti).

Nessuno ha messo in dubbio che occorra evitare ripercussioni indesiderate sul paesaggio; le modalità per raggiungere tale obiettivo sono invece state oggetto di numerose osservazioni. Diversi partecipanti si sono chiesti se vietare di apportare modifiche sostanziali all'aspetto esterno degli edifici sia la soluzione più opportuna e come un simile criterio possa essere fatto rispettare.

Alcuni partecipanti dubitano che il progetto permetta di evitare in misura sufficiente ripercussioni negative sull'agricoltura (4 Cantoni, 2 partiti, 11 altri partecipanti).

Il Cantone di San Gallo, che ha depositato l'iniziativa, ritiene che il progetto soddisfi pienamente le proprie esigenze.

3 **Commento delle singole disposizioni**

Art. 24c cpv. 2-5

I capoversi 2 e 5 sono ripresi dal capoverso 2 del diritto vigente. Il capoverso 3 sancisce la parità di trattamento tra gli edifici abitativi a scopo *agricolo* costruiti conformemente al diritto anteriore, compresi gli edifici annessi utilizzati a scopo di sfruttamento agricolo, e gli edifici abitativi a scopo *extra-agricolo*. Questi edifici devono tuttavia essere stati eretti o trasformati legalmente prima che il fondo in questione diventasse parte della zona non edificabile ai sensi del diritto federale. Gli edifici annessi utilizzati a scopo di sfruttamento agricolo sono stati aggiunti al progetto poiché la parte abitabile di una fattoria e le costruzioni a essa annesse per lo sfruttamento agricolo formano un tutt'uno, e risulta spesso molto difficile o addirittura assurdo rinnovare, trasformare o ricostruire unicamente la parte abitabile. Inoltre il diritto vigente permette già di estendere l'uso abitativo agli edifici annessi, a patto tuttavia che si tratti di un ampliamento moderato dello spazio abitabile esistente, conformemente all'articolo 24c capoverso 2 (cfr. in merito anche l'art. 42 cpv. 3 dell'ordinanza del 28 giugno 2000 sulla pianificazione del territorio, OPT; RS 700.1). La novità consiste nel fatto che d'ora in poi la legge prevedrà espressamente tale possibilità. Una minoranza (Bäumle) chiede di limitare il campo d'applicazione della legge riveduta agli edifici abitativi agricoli, proponendo pertanto di stralciare dal capoverso 3 gli edifici annessi utilizzati a scopo di sfruttamento agricolo. Un'altra minoranza (Girod) chiede inoltre di precisare al capoverso 3 che gli edifici abitativi agricoli devono essere abitati tutto l'anno. Infine, il capoverso 4 è volto soprattutto a impedire la graduale deturpazione del paesaggio rurale in seguito alla demolizione di edifici abitativi tradizionali e la loro sostituzione con altri aventi un aspetto esterno chiaramente diverso. Una minoranza (Jans) chiede che

le modifiche dell'aspetto esterno non alterino il carattere dell'edificio e ne garantiscano o migliorino l'inserimento nel paesaggio.

Il *capoverso 2*, poiché ripreso integralmente dal diritto vigente, viene commentato solo al fine di fornire le precisazioni necessarie alla comprensione della sua portata. L'espressione *tali edifici e impianti* si riferisce al capoverso 1 e concerne quindi edifici e impianti fuori delle zone edificabili che possono essere utilizzati in base alla loro destinazione ma che non sono più conformi alla destinazione della zona. Si tratta di edifici e di impianti costruiti prima che il fondo in questione diventasse parte della zona non edificabile ai sensi del diritto federale e che erano allora utilizzati a scopo extra-agricolo (cfr. in proposito l'art. 41 OPT e Ufficio federale dello sviluppo territoriale, Nuovo diritto della pianificazione del territorio, Berna 2001, Commenti relativi all'ordinanza sulla pianificazione del territorio e raccomandazioni per l'attuazione, Parte V. «Autorizzazioni in virtù dell'articolo 24c LPT: trasformazioni a edifici e impianti divenuti non conformi alla destinazione della zona» [di seguito: autorizzazioni ai sensi dell'art. 24c LPT]). Per sapere cosa si intende per edifici *rinnovati, trasformati parzialmente, ampliati con moderazione o ricostruiti* ci si può riferire all'articolo 42 OPT, alla pubblicazione «Autorizzazioni in virtù dell'articolo 24c LPT», nonché alla giurisprudenza del Tribunale federale.

Per *edifici abitativi (cpv. 3)* si intendono in primo luogo tutti gli edifici in cui si abita tutto l'anno e che sono ancora utilizzabili in base alla loro destinazione ai sensi dell'articolo 24c capoverso 1 LPT. Sono considerati tali anche quegli edifici adattati al comfort moderno utilizzati durante le vacanze. Diventa più delicato definire il concetto di abitazione quando gli edifici erano originariamente abitati solo in modo temporaneo per scopi agricoli. Fin quando si tratta solo di cambiamenti di destinazione o di ampliamenti all'interno del volume dell'edificio si potrà continuare a interpretare in modo relativamente ampio il campo di applicazione (cfr. in proposito Ufficio federale dello sviluppo territoriale, Spiegazioni in merito all'articolo 42a dell'ordinanza sulla pianificazione del territorio, versione 2_i, 23 agosto 2004, pag. 5). Tuttavia, soprattutto in caso di demolizione e di ricostruzione, è generalmente difficile stabilire se l'identità di tali edifici è mantenuta. Per motivi di certezza del diritto il Consiglio federale dovrà, ove necessario, integrare nelle disposizioni dell'ordinanza limiti precisi da applicare in simili casi.

Il momento determinante (*prima che il fondo in questione diventasse parte della zona non edificabile ai sensi del diritto federale*) corrisponde a quello di cui all'articolo 24c capoverso 1 LPT e all'articolo 41 OPT, ovvero generalmente il 1° luglio 1972. Eccezionalmente, il diritto cantonale può aver sancito precedentemente una separazione tra zone edificabili e zone non edificabili conformemente alle esigenze poste dal diritto federale. Nel caso in cui l'edificio si trovi in un'area che prima era edificabile ma che poi è stata oggetto di dezonamento, la data di tale evento è quella determinante. Come già menzionato al punto 2 del presente rapporto, tale garanzia è concessa per tener conto del fatto che i proprietari hanno effettuato gli investimenti necessari alla costruzione confidando nella possibilità di poter se del caso rinnovare o ampliare i loro edifici o impianti in un secondo momento.

Lo scopo del vigente capoverso 3 dell'articolo 24d LPT è evitare che il cambiamento di destinazione di edifici finora abitati a scopi agricoli in edifici abitati a scopi extra-agricoli generi ripercussioni negative. Poiché la lettera b esclude la ricostruzione, queste condizioni non possono essere applicate tali e quali ai casi di cui all'articolo 24c. Occorre tuttavia impedire che, ad esempio, edifici ancora necessari all'agricoltura possano essere oggetto di un'autorizzazione ai sensi dell'articolo 24c

e possano subire un cambiamento di destinazione per assumere scopi extra-agricoli. Per non complicare oltre misura l'articolo 24c nell'ambito della presente revisione parziale della LPT, appare opportuno conferire al Consiglio federale la competenza di inserire nell'OPT le necessarie condizioni di autorizzazione.

Le condizioni di autorizzazione di cui all'articolo 24d capoverso 3 lettere a, c e d LPT saranno certamente disciplinate nell'OPT. Occorre tuttavia garantire che nessun edificio abitativo che agevola la gestione o lo sfruttamento economico di un'azienda agricola venga separato da quest'ultima.

Sono di regola gli edifici agricoli che caratterizzano in modo tipico una regione. Permettendo la demolizione e la ricostruzione di edifici agricoli si corre il rischio che le caratteristiche tipiche di un paesaggio vadano perse. Lo scopo del *capoverso 4* è scongiurare tale rischio. Di conseguenza le modifiche dell'aspetto esterno devono rivelarsi necessarie per un'utilizzazione a scopo abitativo al passo con i tempi o per un risanamento energetico, oppure per migliorare l'inserimento dell'edificio nel paesaggio. In tal modo si tiene conto sotto diversi aspetti delle osservazioni formulate in sede di consultazione:

- gli edifici il cui aspetto esterno stona marcatamente con il paesaggio, se ricostruiti non devono per forza mantenere un simile aspetto. Si tratta di evitare equivoci;
- se con la demolizione e la ricostruzione si crea l'opportunità di un'ottimizzazione, tale possibilità deve poter essere sfruttata. Quindi, da un lato, un risanamento energetico dovrà essere possibile anche se implica una modifica dell'aspetto esterno dell'edificio. Dovrà d'altro lato anche essere possibile esigere un miglior inserimento nel paesaggio. Per valutare se un edificio si inserisce meglio nel paesaggio di una determinata regione si potrà far riferimento alla pianificazione, oppure, nel singolo caso, ci si potrà fondare sull'avviso delle autorità concedenti l'autorizzazione;
- modifiche dell'aspetto esterno di un edificio devono tuttavia essere espressamente ammesse anche quando sono necessarie per adeguare l'uso abitativo originario a standard moderni. Questo non significa tuttavia che un edificio nel quale originariamente qualcuno ha trascorso alcune notti all'anno possa essere trasformato in modo da poter essere utilizzato a scopo abitativo permanente. Si tratta piuttosto di permettere l'adeguamento dell'altezza dei vani, delle serramenta e di elementi analoghi a standard moderni.

In tal modo anche l'ampliamento del volume visibile dell'edificio sarà di fatto sottoposto a condizioni più severe. Ciò rispecchia la tendenza a concentrare gli ampliamenti soprattutto al volume esistente. Come auspicato, questa disposizione non impedisce invece la riduzione del volume dell'edificio, accompagnata dai necessari adeguamenti strutturali.

È ovviamente fatta salva la messa sotto tutela degli edifici: la demolizione e la ricostruzione possono in particolare essere negate sulla base della protezione dei monumenti storici.

Art. 27a

Poiché sulla base dei risultati della consultazione l'articolo 24c capoverso 2 è stato suddiviso in diversi capoversi, l'articolo 27a deve essere adeguato. Invece di complicare ulteriormente l'enumerazione citando diversi capoversi di un solo articolo, il

definitiva anche all'auspicio ampiamente manifestato di poter tenere conto maggiormente delle differenze regionali.

Dal punto di vista quantitativo, delimitare esattamente la nozione di edificio abitativo ai sensi della presente disposizione può avere una portata ben più importante, anche se la nozione ripresa corrisponde a quella dell'articolo 24*d* capoverso 1.

4.3 Altre conseguenze

Il fatto di presentare un progetto di revisione distinto per trattare un aspetto parziale della problematica delle costruzioni fuori delle zone edificabili complica i lavori già intrapresi sulla base di un ampio consenso e finalizzati a revisionare integralmente le disposizioni in questo campo.

Quante più persone senza alcun legame con l'agricoltura abitano nelle zone rurali, tanto più tale attività può essere soggetta a limitazioni considerevoli. Gli abitanti sono protetti dal diritto processuale (p. es. possibilità di presentare opposizioni e ricorsi) e dal diritto materiale (p. es. disposizioni in materia di protezione contro l'inquinamento fonico [orari per svolgere attività con macchine rumorose] o di immissioni di odori causati dalla detenzione di animali), il che può talvolta rendere lo sfruttamento agricolo più difficoltoso. Anche se, in virtù del capoverso 3, secondo periodo, al Consiglio federale è attribuita la competenza di emanare disposizioni al fine di evitare ripercussioni sull'agricoltura, non sarà possibile impedire che si manifestino le conseguenze negative appena descritte.

5 Relazione 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 progetto di revisione non hanno alcuna incidenza evidente sulla valutazione della costituzionalità e della legalità delle disposizioni relative alle costruzioni fuori delle zone edificabili ai sensi della legge sulla pianificazione del territorio.

6.2 Delega di competenze legislative

Le modifiche proposte nel presente progetto di revisione non prevedono un'ulteriore delega di competenze legislative. Il Consiglio federale potrà precisare se del caso i requisiti per il rilascio dell'autorizzazione nell'ordinanza sulla pianificazione del territorio.

6.3 Forma dell'atto

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

