

Foglio Federale

Berna, 1° settembre 1967

Anno L

Volume II

N° 35

Si pubblica di regola una volta la settimana. Abbonamento annuo fr. 18, con allegata la Raccolta delle leggi federali. — Rivolgersi alla Tipografia Grassi e Co. (già Tipo-litografia Cantonale) Bellinzona — Telefono 092/5 18 71 — Ccp 65-690

9716

Messaggio

del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente l'inserimento nella Costituzione federale degli articoli 22 ter e 22 quater (ordinamento costituzionale del diritto fondiario)

(Del 15 agosto 1967)

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

Ci onoriamo di presentarVi, con il presente messaggio, un disegno di decreto federale concernente l'inserimento nella Costituzione federale degli articoli 22 *ter* e 22 *quater* (ordinamento costituzionale del diritto fondiario).

Capo I

Antefatto

La Costituzione vigente non tratta espressamente e sistematicamente le questioni relative al diritto di proprietà e alla proprietà fondiaria. Essa presuppone l'esistenza e il riconoscimento del diritto di proprietà. L'ordinamento giuridico ed economico del nostro paese considera la proprietà privata come uno dei suoi pilastri. La dottrina e la prassi fanno della garanzia della proprietà un elemento del diritto costituzionale non scritto (cfr. STF 35 I 571; 88 I 255; 89 I 98).

Nell'ambito della legislazione, è attribuito, su questa base e giusta l'articolo 64, capoverso 2, della Costituzione, alle leggi di diritto civile — Co-

dice civile e altre emanate in virtù di tale articolo costituzionale — di stabilire l'ordinamento giuridico della proprietà. Secondo Favre (*Droit constitutionnel suisse*, pag. 286), la garanzia della proprietà non è menzionata nella Costituzione federale per tre motivi: il diritto di proprietà non è contestato, l'ordinamento della proprietà era considerato come oggetto del diritto civile cantonale, la maggior parte delle Costituzioni cantonali garantiscono l'inviolabilità della proprietà o (Zurigo, Soletta e Basilea-Campagna) la protezione dei diritti acquisiti. In realtà, quasi tutte le Costituzioni cantonali contengono una disposizione sulla garanzia della proprietà: esse garantiscono espressamente la proprietà e la dichiarano inviolabile, ricorrendo a formule diverse ma sostanzialmente simili. Tale è il caso anche della Costituzione di Untervaldo Sottoselva, totalmente riveduta nel 1965, la quale, tuttavia, non parla della proprietà ma dei diritti privati e delle pretese impretebili (*unentziehbare Ansprüchen*). Soltanto la Costituzione del Cantone Ticino fa eccezione; la garanzia della proprietà è, però, riconosciuta anche in questo Cantone come diritto costituzionale.

Della garanzia fruiscono tutti i diritti di proprietà acquisiti, in particolare il più evidente: il diritto di proprietà fondiaria.

L'unica disposizione avente per oggetto la protezione della proprietà, contenuta nella Costituzione federale, è quella dell'articolo 23, corrispondente all'articolo 21 della Costituzione del 1848, che sancisce il principio dell'espropriazione mediante pieno indennizzo. I nuovi articoli economici inseriti nella Costituzione federale nel 1947 sono i primi ad accennare alla proprietà fondiaria, in quanto dichiarano (art. 31 *bis*, cpv. 3, lett. b) che la Confederazione ha il diritto, derogando, ove occorra, al principio della libertà di commercio e d'industria, di emanare disposizioni per « consolidare la proprietà rurale ». Questa disposizione costituisce, insieme con l'articolo 64 sulla competenza a far leggi in materia di diritto civile, il fondamento costituzionale della legge federale del 12 giugno 1951 sulla conservazione della proprietà fondiaria agricola (RU 1952, 419 — A XVI A 1). Il decreto federale del 23 marzo 1961 concernente l'autorizzazione per l'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (RU 1961, 213 — A IV D) indica l'articolo 64 della Costituzione federale come sua base costituzionale essenziale. Era parimente in virtù di tale articolo che, nel nostro disegno del 9 aprile 1963 concernente il diritto di superficie e il trasferimento di fondi, proponemmo d'introdurre un divieto di vendita per i terreni da costruzione (FF 1963, 537).

Più il terreno diveniva oggetto di commercio e si rarefaceva in rapporto all'aumento della popolazione e dei bisogni dell'abitato, meno bastavano le restrizioni di diritto civile e le possibilità degli interventi di polizia per evitare gli inconvenienti e gli eventuali abusi derivanti dall'esercizio illimitato del diritto di proprietà sul suolo. Questo fenomeno si aggravò ancora quando, dopo la seconda guerra mondiale, la speculazione cercò di trarre

profittò dall'aumento della domanda, dovuto ad altre cause, e dalla conseguente ascesa dei prezzi del terreno. Si chiese allora un rafforzamento delle misure di diritto civile e di diritto pubblico per colmare le lacune e sopprimere gli abusi e per impedire che se ne producessero di nuovo.

Negli anni passati, crescendo la popolazione e il traffico, un'attenzione particolare è stata data alla necessità di pianificare l'uso del terreno disponibile. Il convincimento di questa necessità e il bisogno di una collaborazione regionale o nazionale in materia di pianificazione si sono gradualmente rafforzati. Ne è derivata la richiesta di basi giuridiche per un ordinamento di diritto pubblico del suolo. Per la verità, i Cantoni possiedono già tutte le competenze di tale natura. La Confederazione stessa dispone di diverse possibilità costituzionali per esercitare un influsso ordinatore. Lo afferma, nel proprio rapporto (3.41 Kompetenzen des Bundes de constitutione lata, Compétence de la Confédération de constitutione lata), anche la commissione peritale per la pianificazione del territorio, istituita dal Dipartimento federale dell'interno. Manca, però, una disposizione di competenza chiara e completa, che dia alla Confederazione, ad esempio, la base giuridica per introdurre di sua iniziativa un azionamento.

Una commissione di periti istituita nel 1960 dal Dipartimento federale di giustizia e polizia per la revisione del diritto fondiario rurale elaborò un disegno di revisione della citata legge federale sulla conservazione della proprietà fondiaria (avamprogetto V del marzo 1963). Sottoponemmo l'avamprogetto a una procedura di consultazione, ma poi non ce ne occupammo più, perchè non abbiamo potuto distanziarci dalla conclusione di una perizia del prof. Hans Huber, che contesta, in particolare, la costituzionalità dell'azionamento proposto in tale avamprogetto. Anche da questo profilo appare, perciò, necessario di stabilire un nuovo ordinamento costituzionale del diritto fondiario.

Nel frattempo, il semiCantone di Basilea-Campagna aveva presentato, il 27 settembre 1962, una iniziativa nella forma di progetto generale, ossia di progetto non elaborato, che ci è stata trasmessa per rapporto il successivo 4 ottobre. Essa invita l'Assemblea federale ad avviare una revisione della Costituzione federale, che conferisca alla Confederazione i poteri per lottare mediante una legge contro le conseguenze socialmente ed economicamente nocive della speculazione fondiaria; in quanto la Confederazione non usasse della competenza a legiferare, tale competenza dovrebbe, secondo l'iniziativa, spettare ai Cantoni.

Inoltre, il 10 luglio 1963, il Partito socialista svizzero e l'Unione sindacale svizzera depositarono un'iniziativa popolare contro la speculazione fondiaria. Essa proponeva d'inserire nella Costituzione un nuovo articolo 31 *sexies* — in connessione, dunque, con gli articoli economici —, secondo cui, per impedire un aumento ingiustificato dei prezzi dei fondi, per evitare la penuria di alloggi e per promuovere una pianificazione nazionale, regio-

nale e locale che giovi all'igiene pubblica e all'economia del paese, è data alla Confederazione e ai Cantoni la facoltà di esercitare un diritto di prelazione nel caso di vendita di fondi fra privati, nonchè di espropriare fondi.

Con rapporto del 31 maggio 1966 (FF 1966 I, 657), Vi abbiamo proposto di sottoporre l'iniziativa popolare al voto del popolo e dei Cantoni, con l'invito a respingerla. In tale occasione, Vi assicuravamo formalmente di continuare senza indugio i lavori per un disegno indipendente di revisione costituzionale riguardante il diritto fondiario, in modo di sottoporlo il più presto possibile. Voi avete approvato la nostra proposta e l'iniziativa costituzionale è stata respinta nella votazione popolare del 2 luglio 1967 con 397.303 no e 192.991 sì e con 18 Cantoni e 6 semiCantoni contrari e 1 Cantone favorevole.

Ancora prima che le deliberazioni parlamentari sull'iniziativa fossero concluse, il Dipartimento federale di giustizia e polizia affidava, nell'estate 1966, a un gruppo di lavoro il compito di elaborare un progetto di disposizione costituzionale sul diritto fondiario, che avremmo poi potuto sottoporre alle Camere federali in adempimento dell'assicurazione data. Il gruppo di lavoro era composto dei signori: Claude Bonnard, consigliere di Stato, Losanna; Antoine Favre, giudice federale, Losanna; Thomas Guggenheim, avvocato, Wangen a. A.; Hans Huber, professore, Muri presso Berna; Adolf Maurer, municipale, Zurigo; Arthur Meier-Hayoz, professore, Meilen, Paul Reichlin, giudice federale, Losanna; Hugo Sieber, professore, Muri presso Berna, e Hans Würzler, professore, Zurigo. Lo presiedeva il capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia, occasionalmente sostituito dal capo della Divisione della giustizia. Partecipò alla seduta anche il capo dell'Ufficio federale del registro fondiario, Gerhard Eggen. Il gruppo di lavoro, o una sua delegazione, ascoltò diverse relazioni, fra le quali una sulla necessità e l'importanza, dal profilo cantonale, di una competenza federale in materia di pianificazione del territorio (libero docente dott. Alfred Kuttler, Basilea) e, un'altra, sulle questioni relative all'istituzione di una zona agricola (dott. Willy Neukomm, vicedirettore dell'Unione svizzera dei contadini, Brugg). Fu, poi, orientato sul diritto della proprietà fondiaria in altri Stati. Inoltre, poté utilizzare il rapporto e il progetto di articolo costituzionale presentato il 6 ottobre 1966 dalla commissione peritale del Dipartimento federale dell'interno, presieduta dal prof. Heinrich Gutersohn, Zurigo, e le numerose varianti di norma costituzionale suggerite dai partiti e associazioni nella procedura di consultazione esperita nel 1965.

All'inizio del 1967, il gruppo di lavoro consegnò un progetto, pubblicato il 1° marzo 1967, del seguente tenore:

Art. 22 ter

¹ La proprietà è garantita.

² Entro i limiti delle loro competenze costituzionali, la Confederazione e i Cantoni possono, nell'interesse pubblico e in via legislativa, prevedere l'espropriazione e restrizioni della proprietà.

³ In caso di espropriazione e di restrizioni della proprietà equivalenti a una espropriazione, è pagata piena indennità.

Art. 22 *quater*

¹ La Confederazione ha il diritto di emanare la legislazione di base per la sistemazione e l'abitabilità del territorio e l'utilizzazione del suolo, in particolare per gli azzonamenti da parte dei Cantoni.

² Essa promuove e coordina gli sforzi dei Cantoni e collabora con essi.

Pur rinunciando a un'altra procedura di consultazione, le proposte del gruppo di lavoro furono portate a conoscenza dei partiti politici, specialmente dei promotori dell'iniziativa popolare contro la speculazione fondiaria, affinché avessero la possibilità di pronunciarsi sul ritiro della stessa, prima che fosse stabilita la data della votazione. Le persone abilitate alla dichiarazione del ritiro riconobbero sì che le proposte del gruppo di lavoro corrispondevano largamente alle loro idee sull'ordinamento del diritto fondiario, ma costatarono di non potere ritirare l'iniziativa in base a un progetto non ancora approvato dal Consiglio federale nè trattato dalle Camere. Ma poichè queste avevano stabilito definitivamente il loro atteggiamento rispetto all'iniziativa nella sessione invernale 1966, non ci era possibile di rinviare ancora la votazione popolare.

Il disegno, che Vi sottoponiamo, corrisponde materialmente alle proposte del gruppo di lavoro del Dipartimento di giustizia e polizia. Dal profilo redazionale, Vi proponiamo per l'articolo 22 *quater*, capoverso 1, il testo seguente, che definisce con maggiore precisione la nuova competenza attribuita alla Confederazione:

La Confederazione ha il diritto di stabilire, in via legislativa, le norme fondamentali per la sistemazione e l'abitabilità del territorio e l'utilizzazione del suolo, in particolare per gli azzonamenti da parte dei Cantoni.

Motiviamo il nostro disegno e commentiamo le sue singole disposizioni nei capitoli che seguono.

Capo II

Le basi del disegno costituzionale

1. Scopi della revisione costituzionale

Gli scopi del proposto completamento della Costituzione federale risultano dalle spiegazioni date nel capo I. Nel nostro rapporto del 31 maggio 1966 sull'iniziativa popolare contro la speculazione fondiaria riferimmo la opinione assai diffusa, secondo cui oggi in Svizzera si fa troppo poco per combattere l'ascesa dei prezzi del terreno, per prevenire la penuria di abitazioni e per promuovere la pianificazione nazionale, regionale e locale. Ci esprimeremmo allora in modo particolareggiato su tali questioni, dichiarando

che per diminuire la penuria di abitazioni non sarebbe necessaria alcuna nuova disposizione costituzionale e che fu già possibile, in virtù della vigente Costituzione, prevedere taluni provvedimenti per arginare l'ascesa dei prezzi del terreno (FF 1966 I 657 ss; in particolare 884 ss, 667; 670 e, inoltre, 672). Un ordinamento soddisfacente del diritto fondiario esige di definire le condizioni, nelle quali possono essere previste restrizioni della proprietà come eccezione alla garanzia della proprietà da ancorare formalmente nella Costituzione. Poichè queste restrizioni si riferiscono soprattutto alla pianificazione, occorre stabilire una competenza federale e delimitarla rispetto a quella cantonale quanto alla pianificazione del territorio, in particolare nell'ambito dell'azzoneamento.

Vogliamo, perciò, anzitutto cogliere l'occasione per sancire espressamente nella Costituzione la garanzia della proprietà privata, che esiste già come diritto fondamentale non scritto. È evidente che la disposizione sulla garanzia della proprietà, da noi proposta, non costituisce un ulteriore fine positivo del disegno, nè mira a imporre allo Stato nuovi compiti nella forma d'una nuova competenza, ma intende piuttosto garantire espressamente una libertà individuale e assicurare il mantenimento della proprietà privata. Come risulta dalle considerazioni nel capo I, la garanzia della proprietà costituirebbe un limite al perseguimento dei citati scopi, anche qualora siffatto diritto fondamentale non fosse scritto.

Secondo il nostro disegno, la garanzia della proprietà deve essere sistematicamente anteposta alle previste competenze federali, in quanto materialmente è molto più estesa di esse. Inoltre, è di natura affatto generale, proteggendo la proprietà sia fondiaria sia mobiliare e comprendendo non solo la proprietà ma anche i diritti reali limitati come anche tutti i diritti privati patrimoniali e persino taluni diritti dell'individuo derivanti dal diritto pubblico. Infine, appare idoneo di anteporre la garanzia della proprietà per tranquillizzare chi teme che le nuove competenze federali violino la proprietà privata o la limitino eccessivamente.

Nella dottrina e nella giurisprudenza è incontestato che la garanzia della proprietà — tanto scritta quanto tacita — è data non illimitatamente ma solo entro i limiti dell'ordinamento giuridico vigente. Tuttavia, la garanzia della proprietà pone limiti alle restrizioni che l'ordinamento giuridico, cioè tutte le norme di diritto federali, cantonali e comunali relative alla proprietà (STF 91 I 420), potrebbe apportare al contenuto della medesima: le restrizioni della proprietà sono ammissibili soltanto se si fondano su una base legale, rispondono all'interesse pubblico e, qualora i loro effetti equivalgano a una espropriazione, avvengono contro indennità (STF 90 I 340, fra molte). Non sarebbe, perciò, possibile nè attuabile di comprendere tutte le restrizioni ammissibili della proprietà in una sola riserva alla garanzia della proprietà e di enumerarle nella Costituzione. Ci si deve piuttosto fon-

dare sempre sull'ordinamento giuridico del momento, che dà il contenuto della proprietà com'è garantita.

Nella nostra proposta costituzionale diamo peso a che i diritti privati e il loro esercizio siano limitati soltanto nella misura in cui sia indispensabile nell'interesse generale e sia richiesto dall'obbligo sociale della proprietà oggi comunemente riconosciuto. Se, per chiarire la volontà costituzionale, ci riferiamo talora alla legislazione esecutiva, è affinché già oggi sia chiaro fin dove questa legislazione esecutiva possa andare e dove debbano essere posti i suoi limiti.

La libertà di commercio e d'industria non è toccata salvo per il commercio professionale degli immobili e per la mediazione professionale in materia immobiliare. Non è, però, necessario a tale scopo di conferire alla Confederazione una facoltà espressa per derogare a questo diritto fondamentale, poichè si può ammettere, come già è il caso in altri articoli costituzionali (art. 23 *bis*, 24 *quinquies* e 26) che tale autorizzazione è contenuta implicitamente nelle nuove disposizioni di competenza.

Trattandosi della pianificazione del territorio, manca alla Confederazione una competenza chiaramente definita e uniforme. I Cantoni dispongono di tale competenza. Consideriamo, dunque, scopo essenziale di un nuovo ordinamento costituzionale l'attribuzione di una corrispondente competenza alla Confederazione, che, nel contempo, deve essere delimitata rispetto alla competenza lasciata ai Cantoni. Compito della pianificazione è di agevolare e migliorare una utilizzazione funzionale del terreno. Esso valica i limiti cantonali e non può essere conseguito, in misura soddisfacente, senza una competenza federale. A questo proposito, aderiamo all'idea sviluppata da Meier-Hayoz (Arthur Meier-Hayoz, *Zum Bodenproblem*, *Schweizerische Zeitschrift für Beurkundungs- und Grundbuchrecht*, 45, 1964, pag. 1), secondo cui la pianificazione deve procedere organicamente da un ordinamento della proprietà che rispetti i diritti inerenti alla persona e non può diventare una ingerenza dell'autorità rivolta ad altri fini. Nella pianificazione deve trovar posto l'azzoneamento, adeguato ai nostri bisogni e lasciato all'esecuzione dei Cantoni. In tal modo, è posta, nel contempo, la base costituzionale necessaria per istituire la zona agricola.

Poichè questi scopi non sono soltanto di natura politico-economica, ma concernono largamente il riconoscimento e il trattamento della proprietà e, in tale ambito, devono servire a una ordinata, lungimirante sistemazione e abitabilità del territorio e a una pari utilizzazione del suolo, non inseriamo le proposte disposizioni costituzionali fra gli articoli economici ma fra gli articoli di competenza, immediatamente prima dell'articolo 23, il quale rappresenta ora l'unica disposizione costituzionale che si occupa — d'altronde in forma negativa — del diritto di proprietà.

II. Ripartizione della competenza fra la Confederazione e i Cantoni

Entro i limiti dei compiti attribuiti, la Confederazione è già oggi autorizzata a pianificare, così in materia di trasporti (ferrovie, strade nazionali, impianti di trasporto mediante condotte). Altre competenze della Confederazione, come nel settore della protezione delle acque, della protezione della natura e del paesaggio, dell'agricoltura e della protezione della famiglia, sono in stretto rapporto con un'utilizzazione ordinata del suolo. Difetta, però, alla Confederazione la competenza per una pianificazione generale del territorio. Certo, essa già promuove la pianificazione nazionale, regionale e locale, fondandosi sull'articolo costituzionale di protezione della famiglia (art. 34 *quinquies*) e sulla legislazione concernente la costruzione di abitazioni, emanata in virtù di tale articolo. Tuttavia, questo articolo non basta come fondamento costituzionale per elaborare una concezione svizzera dell'abitabilità, con idee direttive. A tale scopo, le è necessaria un'ampia competenza di pianificazione del territorio. Una siffatta competenza garantirebbe un coordinamento delle numerose singole pianificazioni operate dalla Confederazione e agevolerebbe in modo notevole l'adempimento di altre competenze federali (agricoltura, protezione delle acque, ecc.).

Poichè l'agricoltura chiede l'istituzione di zone agricole e forestali, occorre obbligare i Cantoni a provvedere affinché superfici sufficienti siano lasciate alla costruzione. Inoltre, la Confederazione deve liberare per la costruzione il terreno posto nella zona edificabile e non può sottoporlo nuovamente a restrizioni in favore dell'agricoltura. Questa connessione fra i provvedimenti da prendere per garantire l'area agricola e la necessità di mettere a disposizione sufficiente terreno per lo sviluppo edilizio prova molto chiaramente quanto sia indispensabile una competenza federale di legiferare.

Di per sè lo strumentario del diritto pubblico cantonale in materia edilizia sarebbe sufficiente per regolare lo sviluppo edilizio delle nostre città e altre località. Ma lo stato di tale legislazione varia molto da Cantone a Cantone. È indispensabile che la Confederazione ne prescriva il completamento. I provvedimenti per attuare una utilizzazione pianificata del suolo (lottizzazione dei terreni edificabili e loro sistemazione per l'abitabilità) devono rimanere riservati al diritto cantonale, in quanto si riferiscano alla zona edificabile. Occorrerà, tuttavia, esaminare se la Confederazione, nell'ambito di una legislazione di base intesa a una razionale abitabilità del territorio, non debba obbligare i Cantoni a mettere a disposizione una efficace procedura di lottizzazione anche per le zone edificabili. A ciò, essa sarebbe autorizzata in virtù del proposto articolo 22 *quater*, capoverso 1. Se debba o no usare di tale facoltà, sarà deciso nella legislazione esecutiva.

Se la Confederazione, in una legislazione di base, obbliga i Cantoni alla pianificazione e, dato il caso, allo sviluppo dei loro strumenti giuridici per garantire la pianificazione, particolare importanza assume la questione dell'indennità. L'attribuzione del terreno alla zona temporaneamente riservata

all'agricoltura e alla selvicoltura non dà luogo, di regola, a un obbligo d'indennità. Eccezioni sono, tuttavia, concepibili, qualora particelle siano completamente sistemate per la costruzione e la costruzione non ostacolasse lo sviluppo edilizio normale di un Comune. Le condizioni sono diverse, quando il terreno è oggetto di un divieto di costruzione perpetuo. Poiché un tale divieto adempie, di regola, la fattispecie dell'espropriazione materiale, la questione dell'indennità deve essere risolta, di principio, secondo le regole dell'espropriazione, pur non entrando in considerazione prezzi speculativi (STF 91 I 329). Per il rimanente, non si dovrebbe distinguere fra espropriazione formale ed espropriazione materiale, perchè altrimenti si istituirebbe una inuguaglianza giuridica, che viola sia il principio dell'uguaglianza sancito nell'articolo 4 della Costituzione federale sia la garanzia della proprietà.

L'attribuzione della nuova competenza alla Confederazione non toglie ai Cantoni competenze proprie, ma queste saranno limitate e nel contempo concretizzate nella misura in cui la nuova competenza federale obbliga i Cantoni ad attuare i principi posti dalla Confederazione. Nel contempo, questa eserciterà una funzione ordinatrice soprattutto quanto all'attività intercantonale di pianificazione. In generale, i Cantoni saranno obbligati e incoraggiati a usare delle loro proprie competenze.

III. Necessità ed estensione della competenza federale

Le numerose competenze, che conferiscono alla Confederazione la facoltà di procedere a pianificazioni parziali in determinati settori o il cui giusto adempimento presuppone una ordinata utilizzazione del suolo, fanno necessaria una competenza della Confederazione per una pianificazione del territorio nel senso di una pianificazione generale. Essa coordinerà le pianificazioni speciali spettanti alla Confederazione e servirà da linea direttiva per le pianificazioni regionali incombenti ai Cantoni. Non basta, quindi, sancire: «La Confederazione promuove...», ma la Confederazione deve poter obbligare i Cantoni a stabilire le loro pianificazioni secondo gli scopi della pianificazione nazionale e deve avere la facoltà di adeguare fra loro le pianificazioni dei singoli Cantoni.

In relazione al compito conferito alla Confederazione di emanare disposizioni per conservare una sana popolazione rurale, assicurare l'efficienza dell'agricoltura e consolidare la proprietà privata (art. 31 *bis*, cpv. 3, lett. b, Cost.), si chiede la protezione dell'area agricola. Tale richiesta non può, però, essere soddisfatta senza che sia determinata la zona edificabile. Poiché il citato articolo costituzionale non basta per stabilire un corrispondente azionamento, è anche qui necessario conferire alla Confederazione la competenza di emanare disposizioni, le quali non possono limitarsi alla protezione degli interessi agricoli, ma devono parimente garantire un mercato funzionale del terreno edificabile.

Delimitando la competenza fra la Confederazione e i Cantoni, occorre assolutamente essere coscienti anche delle diversità regionali e strutturali del nostro paese e trarne le conseguenze. Secondo le circostanze, il divieto di erigere costruzioni non agricole non dovrebbe essere in una zona agricola di montagna così rigoroso come in una zona agricola del piano. Il testo costituzionale da noi proposto consente alla legislazione esecutiva di regolare opportunamente anche questo problema.

Nell'interesse di un giusto adempimento dei compiti federali già esistenti e in relazione con la corresponsabilità della Confederazione nella soluzione del problema delle abitazioni, occorrerà parimente esaminare, vista la grande diversità delle legislazioni edilizie cantonali, se la legislazione di base può limitarsi a obbligare i Cantoni all'azzonamento o se non deve anche obbligarli a mettere a disposizione i necessari istituti giuridici e le necessarie procedure per accrescere l'offerta di terreno adatto alla costruzione. Inoltre, importerà considerare se non sia necessario risolvere la problematica della indennità da versare per l'azzonamento ed emanare norme federali di protezione giuridica.

IV. Problemi giuridici della pianificazione

Principio direttivo è che l'utilizzazione del suolo debba essere effettuata ordinatamente mediante la pianificazione (pianificazione locale, regionale e nazionale).

L'utilizzazione pianificata del suolo esige strumenti giuridici che consentano, nell'interesse sia della comunità sia anche dei proprietari, di ordinare e trasformare i fondi e le condizioni di proprietà, dal profilo economico e giuridico, conformemente agli scopi della pianificazione. Si tratta di una opera che richiama la lottizzazione e il raggruppamento particellari, la rettificazione dei confini e il diritto cantonale di espropriaione.

Sia il potere pubblico sia i proprietari devono, infine, fruire delle competenze e dei mezzi necessari per destinare i fondi all'uso previsto nella pianificazione. Decisiva importanza assumono, a questo proposito, i provvedimenti presi dai Cantoni e dai Comuni per la sistemazione dei terreni al fine dell'abitabilità.

V. Mezzi e scopi della pianificazione

Le collettività pubbliche dispongono già oggi di molteplici mezzi giuridici per influire sull'utilizzazione di un determinato territorio e sul modo della sua costruzione o del suo sfruttamento. Come mezzi diretti di pianificazione, occorre citare, avantutto, l'espropriaione, compresa l'espropriaione provvisoriale, e inoltre i divieti e gli obblighi di costruzione. Fra i mezzi indiretti menzioniamo gli obblighi di manutenzione della proprietà

fondiarla, la concessione di sussidi, la manutenzione delle strade, la determinazione delle tratte dei servizi pubblici di trasporto e la politica fiscale.

Per quanto concerne la legislazione federale, essa contiene una serie di disposizioni che consentono alla Confederazione di tener conto delle esigenze della pianificazione del territorio. Gli organi federali si sforzano di garantire una certa coordinazione mediante contatti interni e diverse procedure di consultazione più o meno sviluppate. Non si può, però, parlare di una pianificazione generale. Questa deve segnatamente tendere ai seguenti scopi: miglioramento delle condizioni di esistenza nelle regioni svantaggiate, risanamento delle condizioni di esistenza nelle regioni di forte concentrazione della popolazione, evitando provvedimenti artificiosi che porterebbero a un ulteriore sovraccarico, riguardo delle condizioni ambientali (mantenimento della purezza dell'aria e dell'acqua, ecc.), considerazione delle esigenze della difesa nazionale.

Per conseguire tali scopi, la commissione peritale per la pianificazione del territorio, nel suo rapporto (ed. ted. pag. 140; ed. franc., pag. 123), propone, avantutto, misure di promuovimento da parte della Confederazione. Il Consiglio federale si associa, di principio, a queste proposte, in quanto la legislazione d'esecuzione stabilisca quali provvedimenti entrino in considerazione e in quanto sia inteso che essi non debbano essere applicati tutti immediatamente e contemporaneamente. La commissione peritale pensa a un promovimento nella forma di consulenza, assunzione d'interessi, fidejussioni e prestiti, come anche sostenendo la ricerca, l'insegnamento e la formazione nel settore della pianificazione. Inoltre, essa propone di conferire alla Confederazione una competenza di coordinazione nel senso che essa debba coordinare sia i propri compiti sia quelli spettanti in comune alla Confederazione, ai Cantoni e ai Comuni (conservazione, protezione e cura del paesaggio e della foresta; protezione della flora e della fauna; protezione dei beni culturali; mantenimento della purezza dell'aria e dell'acqua, ecc.), per il qual scopo potrebbe essere istituita una commissione della pianificazione. Infine, la Confederazione dovrebbe avere la facoltà di emanare la legislazione di base, entro i cui limiti essa elaborerebbe, insieme con i Cantoni, una concezione direttiva nazionale dell'abitabilità del territorio e stabilirebbe criteri per la pianificazione nazionale, regionale e locale. La commissione peritale prevede un azionamento federale, che comprenderebbe in particolare la cosiddetta zona agricola, la quale dovrebbe, di principio, essere introdotta senza alcuna indennità. Nel contempo, si avvierebbe un'ampia procedura di lottizzazione particellare, nel cui ambito potrebbe essere attuata una compensazione dei vantaggi. Se e in quale misura la Confederazione debba fruire della competenza di equilibrare gli oneri fra i Comuni di una determinata regione, è una questione da lasciare aperta sino alla legislazione esecutiva delle norme costituzionali.

Capo III

Commento ai nuovi articoli costituzionali

Articolo 22 ter

Il capoverso 1 garantisce la proprietà nel suo duplice aspetto d'istituto e di diritto acquisito.

La garanzia della proprietà nel suo aspetto di garanzia dell'istituto significa mantenimento di un regime dei beni fondato sulla libertà, poichè assicura la conservazione della proprietà privata come istituto di diritto privato. Essa garantisce non soltanto la situazione di possesso acquisita dal singolo cittadino, ma anche la possibilità di acquistare e di alienare liberamente la proprietà. In tal modo, essa pone limiti alle esigenze dello Stato, tanto quantitativamente quanto qualitativamente. Dal profilo quantitativo, rimane al singolo la possibilità di regolare liberamente i suoi rapporti giuridici con i terzi; di conseguenza, l'instaurazione di un monopolio fondiario della collettività — cantonale o comunale — sarebbe inconciliabile con la garanzia della proprietà. Dal profilo qualitativo, è vietato allo Stato di appropriarsi in via legislativa dei principali poteri di decisione del proprietario; una parte della libertà di disporre e di usare rimane impreteribile.

Come garanzia dei diritti acquisiti, la garanzia della proprietà protegge i diritti patrimoniali concreti di una determinata persona (proprietà fondiaria, proprietà mobiliare, proprietà di titoli, proprietà di diritti immateriali, ecc.) contro qualsiasi indebita alienazione o violazione da parte dello Stato.

I capoversi 2 e 3 definiscono, in concordanza con la giurisprudenza, le condizioni, nelle quali la garanzia dei diritti acquisiti consente restrizioni della proprietà. Per essere legittime, queste ingerenze dello Stato devono fondarsi su una base legale, rispondere all'interesse pubblico e, in quanto i loro effetti equivalgano a una espropriazione, dar luogo a indennità.

Il principio della legalità non significa che ogni ingerenza dello Stato nella proprietà privata debba formalmente fondarsi su una legge. Essenziale è che la norma considerata abbia un carattere generale astratto (ordinanza, decreto comunale, diritto consuetudinario: cfr. STF 74 I 41, in particolare 45, e 88 I 176 e 89 I 470, colà citate).

L'esigenza dell'interesse pubblico permette soltanto ingerenze dello Stato dettate dal bene comune, ma non quelle che rispondono prevalentemente a interessi privati o fiscali. Essa si rivolge, avantutto, al legislatore. Un atto legislativo, che non fosse fondato su alcun interesse generale, sarebbe anticostituzionale.

Qualora le ingerenze dello Stato concernano facoltà del proprietario costituenti soltanto un contenuto accidentale della proprietà, le restrizioni

avvengono senza indennità. Se, però, il provvedimento statale porta alla perdita totale della proprietà o tocca il nocciolo della condizione di proprietario, deve essere pagata una piena indennità. Nel caso d'espropriazione formale, questo obbligo dell'indennità è sempre stato ancorato nella legge. L'equità esige, tuttavia, che anche le restrizioni della proprietà aventi effetti analoghi all'espropriazione (espropriazione materiale) diano luogo a piena indennità. Il principio della piena indennità non significa, però, che si debba tener conto esclusivamente degli interessi dell'espropriato. Per calcolare l'indennità, sono considerati tutti i fattori che aumentano o diminuiscono l'effettivo valore venale del bene.

Per il rimanente, il capoverso 2 non consentirebbe d'istituire, in via legislativa, un diritto generale di prelazione in favore della collettività. Il trasferimento coatto della proprietà dal privato alla collettività deve essere effettuato nella forma dell'espropriazione. Non va di considerare il diritto di prelazione come una semplice restrizione della proprietà, già per il fatto che l'esercizio del diritto di prelazione porta, come l'esercizio del diritto di espropriazione, alla privazione completa e durevole della proprietà.

Il nuovo articolo 22 *ter* fa superfluo il vigente articolo 23, capoverso 2, della Costituzione federale. Rinunciamo, tuttavia, a proporne l'abrogazione formale, ritenendo che potrà essere tolto in occasione di una ripulitura redazionale generale della Costituzione e che, perciò, si può aspettare, senza inconvenienti, il risultato dei lavori per una revisione totale della medesima.

Articolo 22 quater

Il capoverso 1 conferisce alla Confederazione la competenza di stabilire, in via legislativa, le norme fondamentali per la sistemazione e l'abitabilità del territorio (*Erschliessung und Besiedelung des Landes*, aménagement du territoire) e l'utilizzazione del suolo. Le espressioni «sistemazione e abitabilità del territorio» e «*Erschliessung und Besiedelung des Landes*» sono più precise delle espressioni «pianificazione» e «*Landesplanung*», che sono oggi usate comunemente ma che rinunciamo a inserire nella Costituzione appunto per la loro imprecisione. Per contro, nulla si oppone a usare, nel testo francese, l'espressione comune «aménagement du territoire», che ha lo stesso significato delle espressioni proposte. Vi per il testo italiano e tedesco.

Il gruppo di lavoro istituito dal Dipartimento di giustizia e polizia parlava, nel suo progetto, del diritto della Confederazione di «emanare la legislazione di base» per la pianificazione del territorio. Preferiamo dire che la Confederazione ha il diritto di «stabilire, in via legislativa, le norme fondamentali.» Questa formulazione indica più chiaramente che le conseguenti disposizioni federali, le quali saranno norme di diritto nel senso dell'articolo 5, capoverso 2, della legge del 23 marzo 1962 concernente la procedura dell'Assemblea federale e la forma, la pubblicazione, l'entrata in vigore dei suoi atti

(legge sui rapporti fra i Consigli — RU 1962, 831; A III D), dovranno essere emanate in forma di legge o di decreto di obbligatorietà generale e limitarsi a stabilire norme generali, vincolanti per i Cantoni quando essi legifereranno.

La competenza federale qui definita corrisponde all'«alta vigilanza», prevista in diversi articoli costituzionali. Il diritto di emanare norme generali in via legislativa, cioè la legislazione di base, è una nozione frequente da tempo nel nostro linguaggio giuridico e sufficientemente chiara, preferibile in questo contesto a quella di «alta vigilanza».

Per quanto concerne il concetto «sistemazione del territorio», esso significa, per intere regioni, la costruzione delle vie d'accesso e degli impianti di condotta e di canalizzazione, come presupposto per la costruzione delle abitazioni.

Le norme generali da emanare concernono segnatamente gli azzonamenti, che i Cantoni potranno essere obbligati a stabilire. Le disposizioni esecutive preciseranno che cosa si intenda per zone e come saranno designate. La disposizione costituzionale proposta è comprensiva dell'istituzione di zone agricole e costituisce la base del nuovo diritto fondiario rurale.

Già oggi, la Confederazione è competente per numerose singole pianificazioni, le cosiddette pianificazioni tecniche, così nel campo dei trasporti e delle comunicazioni, dell'agricoltura, della protezione della famiglia, della polizia dell'acqua e delle foreste e della protezione delle acque. L'abbiamo già scritto più volte nel presente messaggio. Tuttavia, queste competenze non sono sufficienti per una abitabilità razionale del territorio e per una utilizzazione del suolo, che sia il più possibile favorevole. Appare, perciò, necessario il conferimento alla Confederazione di una competenza generale di pianificazione. Una tale competenza non solo agevola il coordinamento delle singole pianificazioni, ma consente anche un migliore adempimento di numerose altre competenze federali. Inoltre, offre la migliore garanzia per un'ampia considerazione di tutti i punti di vista.

Capoverso 2. Le disposizioni di diritto pubblico sull'edilizia devono, per principio, restare cantonali e la loro applicazione spetterà, come sinora, ai Cantoni e ai Comuni. Il legislatore dovrà, però, esaminare se, nell'interesse di una costruzione razionale, non converrebbe di ricercare una certa armonizzazione di singole norme di un diritto che ora manca molto di unità. Particolare importanza assume il compito, affidato nel capoverso 2 alla Confederazione, di promuovere e di coordinare gli sforzi dei Cantoni e di collaborare con essi.

Capo IV

Considerazioni finali

L'articolo 22 *ter* contiene nulla che non sia già diritto costituzionale non scritto o giurisprudenza costante del Tribunale federale. La garanzia

della proprietà è sancita in tutte lettere come presupposto alle restrizioni della proprietà, per le quali è assunta la giurisprudenza costante del Tribunale federale, secondo cui esse e l'espropriazione, tanto formale quanto materiale, possono essere ordinate soltanto nell'interesse pubblico e sulla base di una legge. Il nostro disegno d'articolo costituzionale vincola, inoltre, il Tribunale federale a decidere come sinora che non soltanto l'espropriazione formale ma anche quella materiale è possibile esclusivamente verso «piena» indennità, per la quale, tuttavia, il Tribunale federale intende solo la riparazione del danno e non il conseguimento di un guadagno. Per le restrizioni della proprietà non aventi carattere di una espropriazione formale né materiale, i Cantoni rimangono liberi come sinora di prevedere nessuna indennità, un'indennità non «piena» o una «piena» indennità.

2. Il centro di gravità del disegno sta evidentemente nell'articolo 22 *quater*, che si riferisce al suolo e, dato il caso, allo spazio aereo, ma non alla proprietà mobiliare.

Il nostro progetto tende a delimitare chiaramente le competenze della Confederazione e dei Cantoni, stabilendo che la Confederazione può, mediante prestazioni segnatamente finanziarie, sostenere i Cantoni nei loro sforzi di pianificazione, ma che per la sistemazione e l'abitabilità del territorio e l'utilizzazione del suolo, essa ha soltanto la competenza d'impartire ai Cantoni direttive vincolanti. Soltanto se si tratta di coordinare gli sforzi di più Cantoni, la Confederazione deve disporre di una facoltà di legiferare che vada oltre l'emanazione di semplici direttive, nel qual caso però è tenuta a stabilire le norme di diritto in collaborazione con i Cantoni. Compito della Confederazione è essenzialmente la pianificazione generale del territorio, la cui esecuzione resterà, per principio, alla competenza dei Cantoni.

La legislazione di base, che la Confederazione emanerà in virtù del suo diritto di alta vigilanza, può essere rappresentata come una legge-quadro avente per oggetto le direttive da noi presentate. Vi fondandoci sul rapporto della commissione per la pianificazione del territorio (ed. ted. pag. 131 ss, segnatamente pag. 140 s; ed. franc. pag. 115 ss, segnatamente pag. 123 s). È, però, anche molto possibile che la Confederazione, usando delle sue nuove competenze, vada, in parecchie leggi future, un po' più lontano di quanto le è permesso ora (rapporto cit., ed. ted., pag. da 34 a 109; ed. franc. pag. da 22 a 95).

3. Il nostro disegno costituzionale si distingue essenzialmente dall'iniziativa popolare contro la speculazione fondiaria, in quanto suddivide la materia in due articoli e rinuncia volutamente a istituire, come mezzo di pianificazione, un diritto di prelazione legale in favore della collettività, che è uno strumento molto discusso nella dottrina giuridica ma che, per mancanza di sufficienti mezzi finanziari, sarebbe presumibilmente soltanto di minima importanza pratica. Ci asteniamo, inoltre, dal sancire nuove restri-

zioni della proprietà fondate sul diritto pubblico, in quanto, giusta l'articolo 22 *ter*, capoverso 2, la Confederazione e i Cantoni possono prevedere espropriazioni e restrizioni della proprietà solo espressamente «entro i limiti delle loro competenze costituzionali». Così, non è necessario indicare gli scopi della pianificazione. In contrapposizione all'iniziativa popolare, il nostro disegno sancisce, infine, che le espropriazioni e le restrizioni sono possibili soltanto verso «piena» indennità.

4. Come il gruppo di lavoro istituito dal Dipartimento di giustizia e polizia, abbiamo ritenuto molto importante disporre d'informazioni sul diritto fondiario negli altri paesi. L'«Istituto Max Planck per il diritto estero», in Heidelberg, ha egregiamente elaborato uno studio comparativo delle disposizioni vigenti in diversi Stati. A uso del Parlamento, lo alleghiamo al presente messaggio.

5. Il principio dell'unità della materia sancito nell'articolo 121, capoverso 3, della Costituzione federale vale non solo per le revisioni parziali domandate mediante una iniziativa popolare, ma per tutte le revisioni parziali della Costituzione (Burckhardt, Kommentar, pag. 819). Sebbene, nello stesso disegno, proponiamo d'inserire nella Costituzione due nuovi articoli, non fa dubbio che l'unità della materia è garantita; rinviando, a questo proposito, al nostro rapporto del 31 maggio 1966 (FF 1966 I pag. 658 s.).

6. Il nostro disegno costituzionale dà seguito all'iniziativa del Cantone di Basilea-Città del 27 settembre 1962 concernente la lotta contro la speculazione fondiaria. Vi proponiamo, perciò, di cancellarla.

Vi raccomandiamo di approvare l'allegato disegno di decreto federale e di sottoporlo al voto del popolo e dei Cantoni.

Vogliate gradire, onorevole signor Presidente, onorevoli signori Consiglieri, l'espressione della nostra distinta considerazione.

Berna, 15 agosto 1967.

In nome del Consiglio federale svizzero.

Il Presidente della Confederazione:

Bonvin

Il Cancelliere della Confederazione:

Ch. Oser

Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente l'inserimento nella Costituzione federale degli articoli 22 ter e 22 quater (ordinamento costituzionale del diritto fondiario) (Del 15 agosto 1967)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1967
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	35
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	9716
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	01.09.1967
Date	
Data	
Seite	125-140
Page	
Pagina	
Ref. No	10 155 793

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.