



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'ambiente,
dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni DATEC
Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE

21 giugno 2017

Seconda fase della revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio: consultazione sulle novità introdotte

Rapporto esplicativo

Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE
Worbentalstrasse 66, 3063 Ittigen
3003 Berna
Tel. +41 58 462 40 60
www.are.admin.ch

Indice

1. Punti essenziali del progetto.....	3
1.1. Situazione di partenza	3
1.2. La normativa proposta	3
2. Commenti ai singoli articoli.....	6
Art. 2 cpv. 1 ^{bis} e 2 ^{bis}	6
Art. 3 cpv. 5	6
Art. 6 cpv. 4	6
Art. 16a.....	7
Art. 18 cpv. 4 e 5	8
Art. 22a.....	9
Art. 23.....	9
Introduzione al capitolo 4: Costruzioni fuori delle zone edificabili	9
Art. 23a.....	10
Art. 23b.....	10
Art. 23c.....	13
Art. 23d.....	14
Art. 23e.....	22
Premessa alla sezione 2: Autorizzazioni per edifici e impianti conformi alla zona agricola	22
Art. 23f.....	23
Art. 23g.....	24
Art. 23h.....	27
Art. 24f.....	31
Art. 24g.....	31
Art. 25b.....	31
Art. 34.....	32
Art. 38b.....	32
Legge federale del 4 ottobre 1991 sul diritto fondiario rurale des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB; SR 211.412.11), art. 60 cpv. 1	32
Art. 75 cpv. 1 lett. f	33
3. Ripercussioni	34
3.1. Premessa metodologica	34
3.2. Ripercussioni per l'economia	34
3.3. Ripercussioni per l'ambiente	34
3.4. Ripercussioni per la società	35
3.5. Ripercussioni per diversi tipi di regioni nonché per i Cantoni e i Comuni.....	35

1. Punti essenziali del progetto

1.1. Situazione di partenza

La seconda fase della revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio rientra in un processo di riforma generale finalizzato a rafforzare e modernizzare gli strumenti della pianificazione del territorio in modo tale da garantire al meglio un'utilizzazione del terreno appropriata e parsimoniosa. La Svizzera, Paese densamente popolato, dovrà infatti fare i conti con conflitti crescenti e sempre più complessi a livello di utilizzazioni e interessi territoriali. È quindi essenziale aggiornare per tempo e in una prospettiva globale le basi legali pertinenti. Non facendolo, si corre il rischio di limitarsi a modifiche ad hoc, adatte solo ad esigenze specifiche, il che complicherebbe o addirittura impedirebbe un'evoluzione coerente della legislazione in materia di pianificazione del territorio.

L'obiettivo prioritario della prima fase della revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio (LPT), ovvero della modifica del 15 giugno 2012 (in vigore dal 1° maggio 2014 e, da allora, attuata da Cantoni e Comuni), era lo sviluppo degli insediamenti verso l'interno e la riduzione delle zone edificabili sovradimensionate. A queste modifiche vanno ora aggiunte quelle atte a garantire uno sviluppo territoriale sostenibile. Dai risultati della procedura di consultazione sul primo avamprogetto, condotta da dicembre 2014 a maggio 2015, è emersa la necessità di modificare le disposizioni concernenti le costruzioni fuori delle zone edificabili e quelle sulla pianificazione del territorio a livello di spazi funzionali e di sottosuolo. Ad avviso del Consiglio federale, occorre inoltre intervenire al fine di proteggere meglio le superfici per l'avvicendamento delle colture (SAC) e rafforzare il ruolo svolto dalla ponderazione degli interessi in quanto strumento di pianificazione centrale. Per quanto riguarda le SAC, tuttavia, non è la modifica delle disposizioni legali ad essere in primo piano. Il gruppo di esperti costituito dal DATEC ha piuttosto il compito di rielaborare e rafforzare il piano settoriale SAC innanzitutto sulla base della normativa vigente in modo tale che il Consiglio federale lo possa approvare alla fine del 2018. Quanto al rafforzamento della ponderazione degli interessi in ambito territoriale, il Consiglio federale ritiene che siano sufficienti poche modifiche legislative ad hoc. Ha pertanto incaricato l'Amministrazione federale di partecipare al gruppo di lavoro diretto dalla Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente (DCPA), costituito appunto con il compito di analizzare e rafforzare la funzione svolta dalla ponderazione degli interessi quale strumento di pianificazione territoriale.

In vista della seconda fase della revisione, con decisione del 4 dicembre 2015 il Consiglio federale ha incaricato il DATEC di raggiungere determinati obiettivi in sede di riesame e approfondimento dei temi centrali dell'avamprogetto. Nel rielaborare le disposizioni sulle costruzioni fuori delle zone edificabili, il Dipartimento doveva puntare innanzitutto a ottimizzare e semplificare la normativa in vigore (LPT e OPT), tenendo conto il più possibile delle diverse peculiarità regionali e offrendo quindi un certo margine di manovra a livello di pianificazione. Inoltre, doveva osservare scrupolosamente il principio della separazione tra comprensorio edificabile e comprensorio non edificabile (principio della separazione). Infine, doveva esaminare la possibilità – e le modalità – di sancire nella legge i principi inerenti alla promozione della pianificazione del territorio in spazi funzionali e alla pianificazione del sottosuolo.

1.2. La normativa proposta

1.2.1. COSTRUZIONI FUORI DELLE ZONE EDIFICABILI

In questa seconda fase di revisione della legge le disposizioni concernenti le costruzioni fuori delle zone edificabili sono state riunite in un solo capitolo e strutturate meglio dal punto di vista della sistematica, questo allo scopo di migliorarne la chiarezza e comprensibilità e, di conseguenza, di agevolarne l'attuazione. Nella prima sezione (art. 23a–23e)¹ figurano le disposizioni applicabili in generale ai progetti fuori delle zone edificabili. Seguono, nella sezione 2, quelle concernenti le

¹ Nei commenti che seguono, le disposizioni del progetto sono citate senza indicare l'atto normativo. Dove viene fatto riferimento alla LPT, si intende in linea di principio il diritto vigente.

autorizzazioni per gli edifici e gli impianti conformi alla zona agricola (art. 23f–23g) e, nella sezione 3, le eccezioni fuori delle zone edificabili (progetti a ubicazione vincolata [art. 24] e modifiche non conformi alla zona di edifici e impianti esistenti [art. 24^{bis}–24f]). Le disposizioni riguardanti le eccezioni sono riprese in larga misura dal diritto in vigore e hanno subito poche modifiche a livello di struttura.

Le novità dal punto di vista materiale, oltre alla nuova organizzazione sistematica delle disposizioni concernenti le costruzioni fuori delle zone edificabili, sono soprattutto le seguenti:

- le autorizzazioni edilizie per nuovi edifici e impianti fuori delle zone edificabili saranno vincolate a un **onere di demolizione**. Ciò significa che le autorizzazioni non saranno più concesse *ad aeternum*: gli edifici e impianti dovranno essere demoliti una volta venuto meno lo scopo originario se non possono essere destinati a una nuova utilizzazione conforme alla zona o vincolata all'ubicazione (art. 23b). L'obiettivo è di arginare l'aumento di costruzioni fuori delle zone edificabili e la conseguente perdita di superfici coltivate. L'introduzione di questa condizione permette di rinunciare quasi completamente all'onere – sinora vincolante e a volte gravoso – di dimostrare, ogni qualvolta si desidera costruire nello spazio agricolo, che l'esistenza dell'azienda è prevedibile a lungo termine. In questo modo si può venire incontro al bisogno di maggiore flessibilità edilizia in un settore, quello agricolo, in pieno cambiamento strutturale senza intaccare il principio fondamentale dell'utilizzazione appropriata e parsimoniosa dei terreni.
- La **strategia pianificatoria e compensatoria** sancita nell'articolo 23d è stata concepita per offrire ai Cantoni più margine d'azione in ambito di costruzioni fuori delle zone edificabili in modo che questi possano tenere maggiormente conto delle proprie specificità territoriali. Per evitare, tuttavia, che la maggiore flessibilità concessa scalfisca il principio pianificatorio fondamentale della separazione, sono stati introdotti due elementi centrali: innanzitutto, i Cantoni potranno adottare regole ad hoc (che derogano a quelle federali) in ragione di esigenze particolari, per esempio negli ambiti dello sviluppo paesaggistico, della promozione del turismo o dell'agricoltura; secondariamente, per evitare un indebolimento del principio della separazione, qualsiasi utilizzazione più estesa dovrà essere compensata in modo tale che nel comprensorio fuori delle zone edificabili non risultino utilizzazioni nel complesso più importanti, più intensive o più impattanti. Strumento fondamentale per definire sia queste regole cantonali speciali sia i criteri principali del meccanismo di compensazione è il piano direttore cantonale, che dev'essere autorizzato dalla Confederazione. L'attuazione della strategia pianificatoria e compensatoria descritta sarà concretizzata di volta in volta durante la procedura di autorizzazione edilizia, nell'ambito della quale il richiedente che intende avvalersi di regole speciali dovrà dimostrare che l'utilizzazione più estesa sarà compensata conformemente a quanto prescritto dalla legge.
- Nell'articolo 16a sono precisati i parametri relativi alla delimitazione di **zone agricole speciali** e nell'articolo 18 capoversi 4 e 5 quelli per la delimitazione di **zone speciali** quali per esempio le zone adibite a turismo, sport e attività ricreative oppure all'estrazione di materiali o a discarica². Una strategia generale di protezione delle terre coltivate non può limitarsi a subordinare la delimitazione di nuove zone edificabili a requisiti rigorosi, ma deve anche arginare qualsiasi tendenza a una dispersione degli insediamenti nel comprensorio non insediativo. Le precisazioni introdotte con la presente revisione si rifanno ai criteri stabiliti nella modifica della LPT (art. 15) del 15 giugno 2012 per la delimitazione delle zone edificabili.
- Senza pregiudicare lo scopo principale della zona agricola, ovvero la produzione agricola dipendente dal suolo, il nuovo articolo 23g ammette ora la possibilità di utilizzarla, in una certa misura, per **settori aziendali para-agricoli e non dipendenti dal suolo** allo scopo di diversificare le attività. In una zona agricola «normale» questi settori aziendali non dovranno tuttavia essere preponderanti, cosa che verrà stabilita valutando la situazione complessiva dell'azienda. L'articolo 23g capoverso 3 stabilisce quindi che gli edifici e gli impianti necessari alle aziende agricole ed orticole la cui attività principale non è costituita dalla coltivazione del

² Per quanto riguarda il sistema delle zone nella LPT, si veda il rimando al modello di geodati nella nota a piè di pagina n.

suolo sono ritenuti conformi alla zona solo se edificati in **zone agricole speciali**. L'articolo 23g capoverso 5 lettera c delega al Consiglio federale la competenza di definire i criteri determinati per la valutazione.

- Nel caso delle **aziende accessorie non agricole**, saranno autorizzati soltanto gli edifici e impianti che hanno uno stretto legame materiale con l'agricoltura, come per esempio quelli adibiti ad attività agrituristiche o socio-terapeutiche (art. 23g cpv. 1 lett. e). Ne consegue che le aziende accessorie che non presentano un simile legame (p. es. una falegnameria o un'officina di riparazione) non saranno autorizzate ad erigere edifici aggiuntivi, non solo perché altrimenti il principio della separazione ne risulterebbe troppo relativizzato, ma anche perché tali aziende possono creare una notevole concorrenza per le aziende agricole nella zona edificabile.
- Con l'articolo 25b vengono rafforzate le **competenze e responsabilità dei Cantoni** nell'ambito delle costruzioni fuori delle zone edificabili. La competenza di fondo in materia di autorizzazione di edifici e impianti, sancita nell'articolo 25 capoverso 2 LPT in vigore, viene ora estesa ai casi in cui debba essere disposto il ripristino della situazione conforme al diritto, essendo questo un ambito di polizia edilizia nel quale spesso la competenza esecutiva delle autorità comunali si scontra con i suoi limiti.
- Anche le **fattispecie penali** di cui all'articolo 24g (l'edificazione senza autorizzazione edilizia, l'ottenimento di un'autorizzazione mediante informazioni errate o incomplete e la mancata osservanza di disposizioni di polizia edilizia) hanno lo scopo di rafforzare l'esecuzione del diritto in materia di pianificazione del territorio nell'ambito delle costruzioni fuori delle zone edificabili. Le disposizioni di riferimento per determinare la pena sono quelle della legge federale del 16 dicembre 1983 sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (LAFE; RS 211.412.41) e della legge federale del 20 marzo 2015 sulle abitazioni secondarie (LASEC; RS 702) per violazioni analoghe.

1.2.2. PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO IN SPAZI FUNZIONALI

L'obbligo di pianificazione di cui all'articolo 2 è stato specificato meglio allo scopo di esplicitare la necessità di una collaborazione tra le autorità preposte negli ambiti che presentano interdipendenze funzionali e territoriali (cpv. 1^{bis}). Questi ambiti sono molteplici e includono, per esempio, lo sviluppo degli insediamenti, la mobilità e i trasporti, gli impianti a forte affluenza, la promozione economica, il turismo, la gestione delle acque, l'energia, la biodiversità, il paesaggio e l'agricoltura.

1.2.3. PIANIFICAZIONE DEL SOTTOSUOLO

Nell'articolo 3 capoverso 5 è stato introdotto un principio pianificatorio che mette in evidenza gli aspetti essenziali dei compiti di pianificazione legati al sottosuolo. Per adempiere tali compiti non è tuttavia necessario creare nuovi strumenti pianificatori; quelli a disposizione sono già sufficienti.

1.2.4. PONDERAZIONE DEGLI INTERESSI NELLA PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO

L'importanza della ponderazione degli interessi come metodo centrale in ambito di pianificazione del territorio è stata sottolineata esplicitandola nel quadro della regola relativa all'obbligo di pianificazione (art. 2 cpv. 2^{bis} LPT).

2. Commenti ai singoli articoli

Art. 2 cpv. 1^{bis} e 2^{bis}

Nell'intento di precisare l'obbligo di pianificare, nel *capoverso 1^{bis}* si puntualizza che Confederazione, Cantoni e Comuni devono tenere conto anche delle interdipendenze funzionali e territoriali che oltrepassano i loro confini e sono chiamati a collaborare nelle rispettive sfere di responsabilità. Tra i possibili ambiti di collaborazione figurano per esempio lo sviluppo degli insediamenti, la mobilità e i trasporti, gli impianti a forte affluenza, la promozione economica, il turismo, la gestione integrata delle acque, l'energia, la biodiversità e le interrelazioni in campo ambientale, il paesaggio e l'agricoltura. La portata della collaborazione viene definita di volta in volta in funzione delle esigenze del caso. Un buon esempio di collaborazione transfrontaliera già in atto negli spazi funzionali sono i programmi d'agglomerato, nel quadro dei quali lo sviluppo degli insediamenti viene coordinato con il sistema dei trasporti e le esigenze paesaggistiche. Per preservare a lungo termine le risorse naturali e sfruttarle in modo sostenibile l'obbligo della pianificazione diventa imprescindibile e, in futuro, andrà applicato in modo ancora più deciso. Si potranno così sfruttare meglio le sinergie tra le politiche settoriali da coordinare ed effettuare una ponderazione degli interessi secondo il rispettivo livello di competenza ai sensi di quanto disposto nell'articolo 2 capoverso 2^{bis}. I conflitti possono essere mitigati identificando e soppesando gli interessi in gioco negli spazi funzionali, ossia spesso a livello regionale.

Lo scopo del *capoverso 2^{bis}* è di attribuire maggior rilievo alla ponderazione degli interessi sottolineandone l'importanza quale metodo chiave della pianificazione del territorio. La ponderazione degli interessi, che interviene in particolare quando le autorità preposte adempiono compiti centrali di pianificazione (p. es. elaborazione di piani settoriali, direttori e di utilizzazione), deve avvenire conformemente al livello di pianificazione e tenendo conto delle leggi speciali; in altre parole, verranno determinati e valutati di volta in volta gli aspetti rilevanti per giungere a una decisione appropriata nel rispettivo livello di pianificazione, senza dover necessariamente regolare tutti i dettagli. Qualora siano previste fasi di pianificazione da concretizzare a posteriori, si potranno per esempio effettuare accertamenti più dettagliati sugli effetti del progetto anche solo in tale fase.

Per quanto concerne la ponderazione degli interessi che compete alle autorità preposte alle autorizzazioni edilizie per le costruzioni fuori delle zone edificabili, si rimanda al commento relativo all'articolo 23a capoverso 1.

Art. 3 cpv. 5

Il principio pianificatorio proposto serve a sottolineare la crescente importanza del sottosuolo per la pianificazione del territorio. In un'ottica di coordinamento globale, oltre che delle utilizzazioni menzionate esplicitamente (ossia quelle delle falde freatiche, delle materie prime, delle energie e degli spazi utilizzabili per l'edificazione), occorre tenere conto anche di altri spazi, quali i siti archeologici o le zone protette situate in superficie. Per adempiere i compiti associati alle utilizzazioni del sottosuolo non è tuttavia necessario creare nuovi strumenti pianificatori; quelli a disposizione sono già sufficienti.

Art. 6 cpv. 4

La pianificazione dei Cantoni – il cui primo livello è costituito dal piano direttore – è subordinata a vari atti normativi, strumenti pianificatori e inventari, aventi diversi gradi di obbligatorietà. Di per sé, l'articolo 2 capoverso 1 LPT sancisce già che i Cantoni devono tenerne conto nell'elaborare il loro piano direttore. L'articolo 6 capoverso 4 va quindi considerato un elenco esemplificativo dei principali strumenti pianificatori e inventari. L'aggiunta «conformemente al loro grado di obbligatorietà» serve inoltre a chiarire che questa disposizione non definisce alcuna competenza esterna al perimetro stabilito dalla Costituzione federale e dalle normative settoriali.

La modifica dell'articolo 6 capoverso 4 serve soprattutto a evidenziare che, in sede di realizzazione e adeguamento dei piani direttori, occorre tenere conto anche degli inventari federali di cui all'articolo 5

della legge federale del 1° luglio 1966 sulla protezione della natura (LPN; RS 451). I contenuti di tali inventari devono confluire nei piani cantonali (ed eventualmente comunali) come base per la pianificazione. Gli interventi su oggetti protetti di importanza nazionale non devono necessariamente essere giustificati da motivi qualificati, ovvero da interessi di importanza nazionale equivalenti o maggiori. Un interesse cantonale o comunale può tuttavia giustificare una deroga agli obiettivi di protezione degli oggetti iscritti negli inventari federali solo nei casi in cui tale interesse superi quello secondo il quale un oggetto dev'essere conservato intatto nelle condizioni stabilite nell'inventario. Questo approccio si discosta da quello previsto dall'articolo 18a LPN per la protezione dei biotipi o dagli articoli 23b-23d LPN per la protezione delle zone palustri, applicabile in pari maniera all'adempimento sia di compiti comunali e cantonali sia di compiti federali. Anche ai piani direttori dei Cantoni vicini, anch'essi menzionati nel capoverso 4, viene attribuito un carattere più obbligatorio, essendo questi ultimi vincolanti per le autorità secondo l'articolo 9 capoverso 1. Per quanto riguarda le concezioni e i piani settoriali della Confederazione, il loro grado di obbligatorietà ai fini della pianificazione direttrice dipende dalle leggi settoriali su cui si fondano.

Art. 16a

Il vigente articolo 16a capoverso 3 LPT non contiene prescrizioni dettagliate in merito alla delimitazione delle zone agricole speciali e, di conseguenza, il suo effetto dispositivo è modesto. In futuro queste zone potranno però acquistare maggiore importanza dato che l'articolo 23g capoverso 3 fissa limiti temporali più chiari sulla costruzione di edifici e impianti necessari ad aziende agricole od orticole nelle zone agricole speciali di cui all'articolo 16a. È quindi necessario precisare i criteri che dovranno essere osservati in sede di delimitazione; a tal fine vengono anche ripresi elementi dell'articolo 38 dell'ordinanza del 28 giugno 2000 sulla pianificazione del territorio (OPT, RS 700.1), che prevede già oggi disposizioni aggiuntive in materia. Il nuovo articolo 16a si ispira inoltre ai criteri di cui all'articolo 15 LPT per delimitare le zone edificabili, ciò allo scopo di colmare la lacuna scaturita dal fatto che la revisione parziale della LPT del 15 giugno 2012 prendeva in considerazione solo le zone edificabili. Sarebbe in effetti poco logico subordinare la delimitazione delle zone edificabili a condizioni rigorose restando più indulgenti di fronte alla perdita di terre coltivate causata dalla delimitazione di zone agricole speciali³. Il fatto di riprendere, nella misura del possibile, i criteri fissati nell'articolo 15 LPT permette anche di rifarsi alla pratica sviluppatasi a partire dall'entrata in vigore di questa disposizione, ossia dal 1° maggio 2014.

Benché diventino ora oggetto di un articolo a sé stante, le zone agricole speciali continuano a essere assegnate alle zone agricole ai sensi dell'articolo 14 capoverso 2 LPT e, pertanto, al comprensorio non edificabile⁴. Ne consegue che per i progetti edilizi nelle zone agricole speciali trova applicazione l'articolo 25b, e in particolare il capoverso 1, in virtù del quale spetta all'autorità cantonale competente decidere se siano conformi alla zona o se un'eccezione possa essere autorizzata.

Nel *capoverso 1* viene definito l'oggetto delle zone agricole speciali. Specificando che tali zone servono agli scopi delle aziende agricole od orticole la cui attività principale non è costituita dalla coltivazione del suolo, si rinvia implicitamente all'articolo 23g capoverso 3, secondo il quale gli edifici e gli impianti necessari a queste categorie di aziende sono conformi alla zona agricola esclusivamente se la coltivazione del suolo vi costituisce nel complesso l'attività principale; in caso contrario, devono essere edificati in zone agricole speciali secondo l'articolo 16a.

Il *capoverso 2* riprende, praticamente senza modifiche, le condizioni generali sancite nell'articolo 15 capoverso 3 LPT per le zone edificabili. Anche nel caso delle zone agricole speciali vale pertanto la regola del coordinamento al di là dei confini comunali, fermo restando che la concentrazione con altre

³ La stessa cosa vale per la delimitazione di zone speciali fuori del comprensorio edificabile a condizione che queste siano almeno in parte destinate all'edificazione (cfr. i commenti più sotto).

⁴ Il progetto di revisione si basa ancora sul modello di dati strutturato secondo i modelli di geodati minimi, settore piani di utilizzazione, versione 1.0, pubblicato dalla direzione dell'ARE il 12 dic. 2011 e consultabile in Internet alla pagina <http://www.aren.admin.ch/bzdim> (in francese e tedesco).

zone in cui sarà edificato è più importante di quella tra zone agricole speciali, soprattutto per ragioni legate alla protezione contro le epidemie. Quando vengono delimitate zone agricole speciali occorre procedere a una ponderazione degli interessi esaustiva, nell'ambito della quale saranno considerate anche le ripercussioni del progetto sul territorio, sull'ambiente e sulla rete di collegamenti. Se la delimitazione interessa superfici per l'avvicendamento delle colture, il loro sfruttamento dovrà essere giustificato da interessi preponderanti, senza dimenticare l'obbligo del Cantone di garantire in ogni momento l'estensione minima di queste superfici nel suo territorio.

Il principio della preservazione della natura e del paesaggio va quindi inteso in senso lato, in quanto include anche la preservazione delle terre coltivate e dei paesaggi rurali.

Il *capoverso 3* si ispira in larga misura all'articolo 15 capoverso 4 LPT. Anche in questo caso si tratta di condizioni di ammissibilità che devono essere soddisfatte cumulativamente.

La *lettera a* riprende due condizioni di cui all'articolo 15 capoverso 4 LPT lettere a e b, ossia rispettivamente quella dell'idoneità all'edificazione e quella della necessità del terreno per la zona. L'orizzonte temporale dei 15 anni per i piani d'utilizzazione vale anche in questo caso, anche se non viene ripetuto esplicitamente. Questo lasso temporale fa sì che i piani d'utilizzazione vengano in generale rivisti ed eventualmente adattati ogni 15 anni, ragione per cui il criterio della «necessità» va visto anche qui in questa prospettiva.

Dal punto di vista materiale, le *lettere b-d* corrispondono alle lettere c-e dell'articolo 15 capoverso 4. Il vincolo del piano direttore di cui alla *lettera d* è già previsto nell'articolo 38 OPT. Se il diritto cantonale non offre altri strumenti, la disponibilità del terreno è garantita (lett. c) almeno dal fatto che il proprietario del fondo interessato conferisce un diritto di compera all'ente pubblico che procede all'azzonamento per il caso in cui il terreno in questione, nonostante ve ne sia una domanda, non venga edificato né ceduto a scopo di edificazione entro un determinato termine⁵.

Art. 18 cpv. 4 e 5

L'articolo 18 capoverso 1 LPT, secondo cui il diritto cantonale può prevedere altre zone d'utilizzazione, si applica sia alle zone edificabili che a quelle non edificabili. Se le «altre zone» di cui all'articolo 18 LPT sono situate all'interno del comprensorio edificabile trova applicazione anche l'articolo 15 LPT, ma non se queste si trovano nel comprensorio non edificabile, sebbene di fatto si richieda in entrambi i casi la massima prudenza⁶. L'inasprimento dei requisiti per la delimitazione delle zone edificabili (art. 15 LPT) farà infatti aumentare la tendenza a dirottare le utilizzazioni che implicano la costruzione di edifici o impianti nelle zone speciali fuori delle zone edificabili secondo l'articolo 18, sviluppo questo indesiderato dal punto di vista della pianificazione del territorio. Anche in questo caso occorre pertanto colmare la lacuna scaturita dal fatto che la revisione parziale della LPT del 15 giugno 2012 prendeva in considerazione solo le zone edificabili. Le zone secondo l'articolo 18 si prestano in particolare alle

⁵ Diversamente da quanto avviene per i diritti di compera su fondi situati all'interno di zone edificabili, le restrizioni del diritto fondiario rurale impediscono all'ente pubblico di tenersi in serbo i diritti di compera su fondi situati nelle zone agricole speciali. Tuttavia, non appena l'ente pubblico ha trovato un compratore che intende utilizzare tali fondi conformemente alle prescrizioni, la nuova lettera j dell'articolo 60 capoverso 1 LDFR offre l'eccezione necessaria al divieto di divisione materiale e frazionamento.

⁶ A seconda della sua ubicazione, per esempio, una zona per edifici e impianti pubblici in cui si prevede di costruire un impianto di depurazione delle acque va delimitata come zona edificabile (se confina con il comprensorio edificabile, p. es. come «zona destinata a utilizzazioni pubbliche», Code_HN 15 secondo il modello di geodati minimi, settore piani di utilizzazione, versione 1.0, pubblicato dalla direzione dell'ARE il 12.12.2011 e scaricabile in Internet [in tedesco e francese] all'indirizzo <http://www.are.admin.ch/BZDim>, pag. 21) oppure come zona non edificabile (se non confina con il comprensorio edificabile a causa della configurazione topografica, p. es. come «altra zona fuori dalle zone edificabili secondo l'art. 18 cpv. 1 LPT», Code_HN 49 secondo il modello di geodati minimi di cui sopra). Alla luce del principio della concentrazione, non sarebbe logico subordinare queste zone a condizioni meno rigide se non confinano con la zona edificabile e vanno quindi considerate «altre zone fuori dalle zone edificabili» secondo l'art. 18 cpv. 1 LPT.

utilizzazioni a scopo di turismo, sport e attività ricreative oppure a quelle a scopo di estrazione di materiali o discarica, ma includono anche le zone di casali o le superfici di transito fuori del comprensorio edificabile.

Esistono d'altro canto «altre zone» fuori delle zone edificabili che *non sono destinate a essere edificate*, come le zone di riserva secondo l'articolo 18 capoverso 2 LPT o l'area boschiva di cui all'articolo 18 capoverso 3 LPT, o ancora le aree non produttive. In questi casi non si impongono requisiti di delimitazione più rigorosi. Le condizioni previste nei capoversi 4 e 5 dell'articolo 18 – la cui formulazione riprende quella degli articoli 15 capoversi 3 e 4 LPT e 16a capoversi 2 e 3 – si applicano pertanto soltanto alle «altre zone» fuori delle zone edificabili destinate almeno in parte all'edificazione. Per maggiori dettagli su questi due capoversi si rinvia di conseguenza ai commenti all'articolo 16a capoversi 2 e 3.

Art. 22a

Questa disposizione riprende tale e quale l'articolo 18a LPT. Dal punto di vista della sistematica, appartiene alla sezione 2 («Effetti generali»), tanto più che, dalla revisione della LPT del 15 giugno 2012 l'esonero dall'autorizzazione ha acquisito un ruolo di primo piano e nella sezione 1 (art. 14–20) non vanno più incluse prescrizioni in materia di costruzione.

Art. 23

L'articolo 23 è ripreso senza modifiche materiali. Poiché, tuttavia, si riferisce direttamente al contenuto dell'articolo 22, subito dopo il quale è stato inserito il nuovo articolo 22a, si rende necessario adeguarlo per fare in modo che il senso della disposizione sia chiaro.

Introduzione al capitolo 4: Costruzioni fuori delle zone edificabili

La serie di revisioni parziali a cui sono state sottoposte negli ultimi anni le disposizioni concernenti le costruzioni fuori delle zone edificabili, in parte anche per assolvere a scopi piuttosto specifici, è sfociata in un corpus di regole alquanto complesso, in cui tra l'altro non passa inosservata la dispersione di disposizioni importanti tra differenti capitoli della legge. Raggruppando in modo più sistematico queste disposizioni, si punta ora a ottenere una maggiore chiarezza e comprensibilità.

Le disposizioni sulle costruzioni fuori delle zone edificabili sono pertanto state riunite in un capitolo a sé stante: nella prima sezione (art. 23a–23e) figurano innanzitutto quelle applicabili in generale ai progetti esterni a tali zone. Seguono le disposizioni concernenti gli edifici e gli impianti conformi alla zona agricola (art. 23f–23j) e infine, come già nel diritto in vigore, le eccezioni fuori delle zone edificabili (art. 24–24f). Queste ultime comprendono le disposizioni relative ai progetti a ubicazione vincolata (art. 24) e quelle concernenti le modifiche non conformi alla zona di edifici e impianti edificati legalmente fuori delle zone edificabili (art. 24^{bis}–24f). L'articolo 24^{bis} contiene una serie di disposizioni comuni applicabili a tutti i progetti di cui agli articoli 24a–24f.

Rispetto al diritto vigente, la nuova sistematica comporta in particolare i seguenti spostamenti: l'articolo 16a capoversi 1–2 LPT viene spostato nei nuovi articoli 23f e 23g, il contenuto dell'articolo 16a capoverso 3 LPT nell'articolo 23g capoverso 3, parti dell'articolo 16b LPT nell'articolo 38b, mentre l'articolo 37a LPT diventa il nuovo articolo 24f. In seguito al raggruppamento delle disposizioni concernenti i progetti agricoli e para-agricoli nella sezione 2 e ad altri aggiustamenti a livello sistematico, i contenuti dell'articolo 16a^{bis} LPT («Edifici e impianti per la tenuta e l'utilizzazione di cavalli») e degli articoli 24b capoverso 1^{bis} segg. LPT hanno trovato invece spazio all'interno dei nuovi articoli 23f–23i. Le eccezioni previste dalla legge in vigore (art. 24–24e e art. 37a) sono state in larga misura riprese nella sezione 3 con soltanto poche modifiche a livello di struttura.

La concessione di autorizzazioni edilizie per progetti fuori delle zone edificabili è subordinata sia alle disposizioni del capitolo 5 sia all'articolo 22 capoverso 2 lettera b e capoverso 3 LPT. Il capitolo 4

prevede infatti soltanto che un edificio o un impianto fuori delle zone edificabili deve essere conforme alla zona (art. 23a–23j) e disciplina quindi le condizioni a cui si può derogare a questo requisito (art. 22 cpv. 2 lett. a). In un certo senso, il capitolo 4 rappresenta il pendant dell'articolo 23, che rinvia al diritto cantonale per le eccezioni al requisito della conformità alla zona all'interno delle zone edificabili.

Art. 23a

Con il *capoverso 1*, il principio della ponderazione degli interessi – valido per tutti i progetti fuori delle zone edificabili – viene sancito in un articolo di carattere generale valido senza eccezione per tutte le fattispecie. Non hanno quindi più ragion d'essere le clausole specifiche riportate nei singoli articoli (p. es. art. 24c). Nell'ambito di questa esaustiva ponderazione degli interessi, prevista nella procedura di autorizzazione edilizia per un progetto fuori delle zone edificabili, si dovrà tenere conto delle esigenze principali della pianificazione del territorio, in particolare degli scopi e dei principi di cui agli articoli 1 e 3 LPT. Questi includono anche l'integrazione di un progetto nel paesaggio, compreso il tipo di struttura degli insediamenti e la loro tipologia edilizia. Con «progetto» ai sensi dell'articolo 23a capoverso 1 va inteso l'oggetto di una procedura di autorizzazione edilizia. La decisione per stabilire se un progetto è compatibile con le importanti esigenze della pianificazione del territorio non è una questione di apprezzamento bensì di diritto.

Diversamente dall'articolo 23a capoverso 1, l'articolo 2 capoverso 2^{bis} si riferisce principalmente alle pianificazioni (cfr. commento al riguardo).

Spesso e volentieri si lamenta l'insufficiente integrazione nel paesaggio delle nuove costruzioni (per lo più agricole) e a più riprese è stata sollecitata una norma di legge che disciplini questo aspetto. Va qui sottolineato come l'esaustiva ponderazione degli interessi prescritta ai sensi dell'articolo 23a capoverso 1 non soltanto *renda possibile* esigere un'integrazione ottimale della costruzione nel paesaggio, ma la *imponga obbligatoriamente*. Per sua stessa natura, tuttavia, la legge non può prescrivere limiti misurabili, motivo per cui anche un'esortazione esplicita non potrebbe avere che un effetto contenuto. Ciononostante, nel momento in cui, in futuro, non si concederanno più autorizzazioni *ad aeternum* e, di conseguenza, si costruirà all'insegna dell'ottimizzazione dei costi, le autorità preposte al rilascio delle autorizzazioni dovranno prestare maggiore attenzione al fatto che venga dato il giusto peso all'integrazione delle costruzioni nel paesaggio anche in assenza di uno specifico vincolo giuridico.

Nel *secondo capoverso* si intende sancire esplicitamente un principio che, nel diritto vigente, deriva implicitamente dalla ponderazione degli interessi e dal principio dell'utilizzazione parsimoniosa del suolo (art. 1 cpv. 1 LPT): qualora non si possa evitare di costruire fuori delle zone edificabili (in particolare nei casi di cui agli art. 23f segg. e 24), non si dovrà, nella misura del possibile, utilizzare più del volume dell'edificio esistente o allora sostituire tale volume. Conformemente alla prassi del Tribunale federale, in linea di principio gli edifici originari vanno demoliti soprattutto nei casi in cui la loro funzione sia ripresa da nuovi edifici. Se un edificio non può e non deve essere sostituito perché, per esempio, è un oggetto protetto, occorrerà verificare in modo ancora più accurato quale utilizzazione conforme alla zona o vincolata all'ubicazione gli si può attribuire.

Art. 23b

Associata al requisito della coltivazione diretta sancito nel diritto fondiario per l'acquisto di fondi agricoli, la separazione fra comprensorio edificabile e comprensorio non edificabile finisce per creare una fortissima disparità di prezzo fra i terreni edificabili e quelli non edificabili, con un conseguente incentivo economico, non voluto, a sfruttare i terreni non edificabili per realizzare progetti nei quali a uno scarso valore aggiunto si accompagna un elevato consumo di superficie. Di qui la forte domanda nei confronti di un'utilizzazione a scopi non agricoli di antiche costruzioni agricole di cui nel frattempo, magari a causa del cambiamento strutturale, non si ha più bisogno. Per evitare il cambiamento di destinazione di edifici e impianti agricoli o a ubicazione vincolata nel momento in cui viene meno

l'interesse all'utilizzazione originaria, è opportuno che le autorizzazioni non vengano più concesse a tempo indeterminato, ovvero di fatto *ad aeternum*, bensì venga stabilito fin dal principio che tali edifici e impianti dovranno essere rimossi una volta venuto meno il loro scopo originario.

Rilasciando autorizzazioni edilizie vincolate all'onere di demolizione si possono rendere meno stringenti i requisiti legati alla prova dell'esistenza a lungo termine dell'azienda⁷. Tale prova non è comunque facile da fornire in un settore agricolo in pieno cambiamento strutturale e con un marcato bisogno di soluzioni edilizie flessibili. Inoltre, il fatto di dover fornirla non ha impedito di autorizzare numerose costruzioni che, prima o dopo, hanno perso (o perderanno) la loro destinazione d'uso, per essere infine eventualmente convertite a un'utilizzazione non agricola.

Il *capoverso 1* prevede pertanto che gli edifici e parti di edifici o impianti di nuova costruzione fuori delle zone edificabili siano vincolati a un onere di demolizione, che dovrà figurare nell'autorizzazione a titolo declaratorio. In questo modo al committente sarà chiaro fin dall'inizio che l'edificio o impianto è autorizzato per uno scopo preciso e dovrà dunque essere rimosso una volta venuto meno tale scopo. Inoltre, la presenza di questo onere nell'autorizzazione serve da base per la sua menzione nel registro fondiario, in modo che anche gli eventuali successori legali ne possano venire a conoscenza.

L'onere di demolizione include l'obbligo di ripristinare lo stato originario del terreno⁸, ovvero sostanzialmente la sua conformazione iniziale.

La demolizione non è invece indispensabile nel caso in cui, al venir meno dello scopo originario, possa essere concessa un'autorizzazione per una nuova utilizzazione conforme alla zona o vincolata all'ubicazione, ossia per una delle utilizzazioni previste ai sensi degli articoli 23f-24. La nuova autorizzazione dovrà anch'essa prevedere l'onere di demolizione di cui all'articolo 23b capoverso 1.

Occorre sottolineare che la rinuncia alla demolizione della costruzione quando viene meno il suo scopo originario non va confusa con il fatto di disporre nell'autorizzazione che l'onere di demolizione non si applica (come prevede l'art. 23b cpv. 3 in particolare per edifici non facilmente rimovibili; cfr. relativo commento).

La menzione dell'onere di demolizione nel registro fondiario viene disposta dall'autorità competente (cfr. art. 962 cpv. 1 CC in combinato disposto con l'art. 44 cpv. 1 lett. b OPT). Pur avendo soltanto un carattere declaratorio, essa consente agli eventuali successori legali dei fondi interessati di essere informati dell'onere di demolizione attraverso una fonte affidabile.

Secondo il *capoverso 3* si può rinunciare all'onere di demolizione in presenza di edifici abitativi non facilmente rimovibili. In questi casi, imporre la demolizione di un edificio abitativo al venir meno del suo scopo originario appare infatti una misura eccessiva; non di rado, si tratta inoltre di beni di considerevole valore, che rimane tale anche se gli edifici sono utilizzati a scopo non agricolo. Considerata l'elevata domanda di spazi abitativi a scopo non agricolo fuori delle zone edificabili – domanda destinata a crescere visto l'inasprimento delle disposizioni in materia di delimitazione di nuove zone edificabili – si dovrà tuttavia garantire che tali edifici rimangano destinati all'utilizzazione agricola per un lungo periodo.

Viene invece fatta un'eccezione per gli edifici abitativi facilmente rimovibili: poiché in questi casi i requisiti cui è subordinata l'autorizzazione edilizia sono meno rigorosi, essi andranno demoliti non appena viene meno la loro utilizzazione (conforme alla zona o vincolata all'ubicazione). Si considerano edifici facilmente rimovibili quelli utilizzati a scopo abitativo che vengono montati o costruiti o annessi, in uno solo o in più blocchi, sul terreno edificabile e che, quando non più necessari, possono essere smantellati in modo tale da poter essere ricostruiti altrove senza alterazioni di sorta. In

⁷ È quanto sancisce espressamente l'art. 34 cpv. 4 lett. c OPT in relazione agli edifici agricoli.

⁸ In generale, ci si riferisce con ciò alla ricoltivazione del terreno. Nel caso di costruzioni sulla superficie dell'acqua, su un terreno non produttivo o simili, lo stato originario (non edificato) da ripristinare va stabilito in relazione all'ubicazione.

questi casi non va tuttavia applicato d'ufficio un metro di giudizio restrittivo: chi ritiene che un edificio abitativo da costruire sia per definizione facile da rimuovere, accetta l'onere di demolizione e, se richiesto, fornisce la garanzia che assolverà tale onere, non deve soddisfare i requisiti di cui al capoverso 4⁹. Sia la persona in questione sia i suoi successori saranno però vincolati a quanto dichiarato sulla facilità di rimuovere l'edificio.

Gli edifici facilmente rimovibili non devono per forza essere brutti: anche se non è facile, sta all'architetto concepire una struttura non eccessivamente costosa, esteticamente gradevole, architettonicamente di buona qualità e, nel contempo, di facile rimozione. In presenza di costruzioni di questo tipo, utilizzate in modo ragionevole, non si potrà prescindere dall'onere di demolizione di cui al capoverso 3.

Secondo il *secondo periodo del capoverso 3*, il Consiglio federale può inoltre definire categorie di progetti edilizi per le quali non sussiste alcun interesse a una futura demolizione e che possono essere autorizzate senza tale onere. Questa disposizione è stata introdotta perché, con alcuni tipi di edifici o (soprattutto) impianti c'è il pericolo che la loro demolizione crei più danni che altro; è soprattutto il caso delle modificazioni del terreno per la valorizzazione del suolo. Nel caso in cui la demolizione si renda necessaria in virtù di altre normative (p. es. la legislazione in materia di rifiuti), queste ultime prevalgono.

Per venire incontro al bisogno di maggiore flessibilità edilizia cui si assiste nel settore agricolo, alle prese con un cambiamento strutturale, in futuro sarà possibile concedere autorizzazioni per nuovi edifici nella zona agricola anche senza imporre, come avviene nel diritto vigente, il gravoso onere di dimostrare che l'esistenza dell'azienda è prevedibile a lungo termine. È quanto sanciscono i *capoversi 4 e 5*, che vanno quindi letti alla luce dell'onere di demolizione di cui al capoverso 1. La rinuncia alla prova dell'esistenza a lungo termine dell'azienda e l'introduzione dell'onere di demolizione nella legge sono pertanto misure strettamente correlate: se si dovesse rinunciare al secondo, non si potrebbe prescindere dalla prima quando si autorizzano nuovi edifici, parti di edifici e impianti.

Nei casi di cui al capoverso 3, in cui l'onere di demolizione non è applicabile, vi sono due possibilità: la prima è che si debba dimostrare l'esistenza a lungo termine dell'azienda, come previsto dal diritto vigente (proposta principale); la seconda è di adottare una soluzione diversa, con la quale si possa impedire in modo altrettanto efficiente la costruzione di nuovi edifici il cui scopo originario è destinato a scomparire¹⁰.

Secondo il *capoverso 4*, l'esistenza a lungo termine dell'azienda deve essere dimostrata nel caso eccezionale in cui non sia necessario disporre un obbligo di demolizione. È quanto accade, per esempio, se ai sensi dell'articolo 23f capoverso 2, nella zona agricola è prevista la costruzione di un edificio abitativo conforme alla zona e non facilmente rimovibile al quale non è applicabile l'onere di demolizione (cfr. art. 23b cpv. 3).

⁹ Dato che per questa disposizione vengono proposte due varianti, si rinvia al commento relativo al capoverso 3.

¹⁰ Si tratta comunque di un problema strettamente connesso alla prassi, come si evince chiaramente dalla fattispecie oggetto della decisione del Tribunale federale 1C 135/2016 del 1° sett. 2016.

CAPOVERSO 4, VARIANTE

L'esperienza insegna che non è facile dimostrare l'esistenza a lungo termine di un'azienda. Per rispettare questo principio del diritto vigente, le autorizzazioni vengono quindi in generale respinte se i gestori dell'azienda hanno già una certa età e non è previsto un piano di successione. Concretamente, però, la regola in sé non impedisce che vengano costruiti edifici il cui scopo si esaurisce in breve tempo.

Nella variante si propone pertanto di respingere l'autorizzazione edilizia soltanto se non si può palesemente dimostrare che l'esistenza dell'azienda è prevedibile sul lungo termine (cfr. cpv. 5). In questo scenario la funzione di un esame approfondito del criterio dell'esistenza a lungo termine potrebbe essere assunta dalla presenza di un chiaro legame con l'utilizzazione (agricola) conforme alla zona o vincolata all'ubicazione.

Secondo la variante, gli edifici abitativi non vincolati all'onere di demolizione potranno dunque essere costruiti soltanto se si garantisce che continueranno a essere necessari ai fini della destinazione agricola o conforme alla zona¹¹. Questa condizione potrebbe per esempio essere stabilita per contratto definendo un diritto reale che, all'occorrenza, garantisce la disponibilità del terreno per scopi agricoli.

A titolo di disposizione tecnica, il *capoverso 5* impone di non concedere l'autorizzazione se non è dimostrato che l'esistenza dell'azienda è palesemente prevedibile a lungo termine. Ciò vale per tutti gli edifici e impianti, a prescindere dal fatto che siano stati autorizzati con o senza onere di demolizione. A titolo d'esempio, l'esistenza di un'azienda non è palesemente prevedibile a lungo termine se il gestore si avvicina alla pensione e non ci sono successori in vista.

Art. 23c

Come stabilito nel *capoverso 1*, il venir meno dello scopo originario deve essere attestato dall'ente pubblico competente. A tal fine è necessario che le condizioni di autorizzazione siano decadute in modo definitivo; non è sufficiente uno stato di inattività temporanea, per esempio di natura stagionale. La decisione che attesta il venir meno di tale scopo può essere presa nell'ambito di un procedimento avviato d'ufficio oppure essere già parte integrante dell'autorizzazione edilizia, per esempio nel caso in cui, nel pianificare una nuova costruzione, emerga che il richiedente è proprietario di edifici o impianti per i quali nel frattempo è venuto meno lo scopo originario. Nella decisione di cui sopra deve essere fissato un congruo termine per la demolizione. L'autorità dovrà vietare con effetto immediato qualsiasi utilizzazione illecita fatta nel frattempo e assicurarsi che tale divieto venga rispettato (cfr. art. 25b cpv. 2 lett. a). L'ordine di demolizione si applicherà a tutti gli edifici, alle parti di edifici e agli impianti assoggettati all'onere prescritto, sempre che non sia stata prevista una nuova utilizzazione conforme alla zona o a ubicazione vincolata. Una decisione meno restrittiva sarebbe contraria al diritto federale.

Per ovviare al rischio che l'obbligo di demolizione non venga rispettato per mancanza di risorse finanziarie, al fine di garantire la copertura dei costi di demolizione e ripristino il *capoverso 2* attribuisce all'ente pubblico cui compete la demolizione un diritto di pegno sul fondo interessato e su eventuali altri fondi rilevanti per la concessione dell'autorizzazione, eccetto quelli affittati. Il beneficio che si tratterebbe estendendo il diritto di pegno anche ai fondi affittati (ovvero una garanzia leggermente migliore per l'ente pubblico in caso di inadempienza del proprietario del fondo in seguito alla demolizione) non giustificerebbe infatti le complicazioni che si verrebbero a creare per la concessione dell'autorizzazione edilizia.

¹¹ Questa proposta si rifà in un certo senso all'art. 15 cpv. 4 lett. d LPT, secondo cui un terreno può essere azionato soltanto se ne viene garantita la disponibilità sul piano giuridico.

Il diritto di pegno autorizza l'ente pubblico, in qualità di creditore pignoratorio, a realizzare in via esecutiva il/i fondo/i gravato/i se il credito garantito non viene soddisfatto (esecuzione in via di realizzazione del pegno). Quello previsto ai sensi del capoverso 2 è un diritto di pegno legale diretto, ossia nasce per disposizione di legge già prima di essere iscritto nel registro fondiario, nella fattispecie nel momento in cui l'autorità competente dispone l'esecuzione sostitutiva dopo che il proprietario del fondo (previo sollecito) non ha dato seguito alla decisione di demolizione di cui al capoverso 1. Esso copre anche i costi dell'esecuzione sostitutiva. L'articolo 836 capoverso 2 CC è applicabile per analogia: il diritto di pegno non è opponibile ai terzi che si riferiscono in buona fede al registro fondiario se non vi è stato iscritto entro il termine previsto, ovvero entro quattro mesi dall'esigibilità del credito su cui si fonda, ma in ogni caso entro due anni dalla nascita dello stesso.

Il diritto di pegno di cui al capoverso 2 non sarà scalato dal limite d'aggravio legale previsto come misura destinata a prevenire l'indebitamento eccessivo secondo gli articoli 73 segg. della legge federale del 4 ottobre 1991 sul diritto fondiario rurale (LDFR; RS 211.412.11). È pertanto aggiunto all'elenco di eccezioni riportato nell'articolo 75 capoverso 1 lettera f LDFR.

Come disposto nel *capoverso 3*, il diritto cantonale può prevedere che la garanzia venga prestata con un onere fondiario di diritto pubblico ai sensi dell'articolo 784 CC invece che con un diritto di pegno. Gli oneri fondiari di diritto pubblico impongono al proprietario del fondo in questione di fornire una determinata prestazione all'ente pubblico avente diritto (Confederazione, Cantoni, Comuni o altre corporazioni o enti di diritto pubblico), per la quale questi risponde solo con il fondo (*David Jenny*, in *Basler Kommentar zum ZGB II*, 5^a ed., Basilea 2015, n. 1 ad art. 784 CC). Nel caso in esame, ciò significa che per la demolizione dell'edificio o impianto e per il ripristino dello stato anteriore entra in gioco unicamente il fondo gravato da pegno. Conformemente all'articolo 784 CC, alla costituzione degli oneri fondiari di diritto pubblico e ai loro effetti nei confronti di terzi di buona fede sono applicabili le disposizioni concernenti le ipoteche legali di diritto cantonale (art. 836 CC). Ne consegue che un onere fondiario può essere costituito direttamente *ipso iure* (l'iscrizione nel registro fondiario ha un effetto puramente declaratorio) oppure che all'ente pubblico può essere assegnato per legge un diritto a iscrivere un onere fondiario nel registro fondiario (l'iscrizione ha allora un effetto costitutivo). In caso di mancato adempimento della prestazione, all'ente pubblico non resta che l'esecuzione in via di realizzazione del pegno. Poiché nel caso di specie la prestazione dovuta non è una prestazione in denaro, l'ente pubblico ha diritto al risarcimento del danno (costi per la demolizione dell'edificio o impianto).

Art. 23d

PREMESSA: RIPARTIZIONE DELLE COMPETENZE SECONDO IL DIRITTO VIGENTE

Quello della separazione è uno dei principi fondamentali della pianificazione del territorio in Svizzera. Per garantirne l'osservanza, il diritto federale definisce il quadro legale applicabile alle autorizzazioni di edifici e impianti fuori delle zone edificabili. Questo avviene attraverso: le prescrizioni applicabili direttamente in sede di procedura di autorizzazione edilizia (in particolare gli art. 16a e 24 segg.), gli obiettivi e i principi della pianificazione (in particolare gli art. 1 e 3 LPT) – che vanno osservati quando si delimitano zone speciali fuori delle zone edificabili – oppure regole speciali come gli articoli 33 e 39 OPT.

I Cantoni hanno la facoltà di circoscrivere ulteriormente le possibilità offerte dal diritto federale o mediante la propria legislazione (cfr. art. 27a LPT in vig., nuovo art. 23e) oppure nelle loro pianificazioni in applicazione dell'art. 16 cpv. 3 LPT (p. es. delimitando zone sovrapposte di paesaggio protetto), o ancora esercitando le competenze parallele in ambito di diritto edilizio, per esempio per quanto concerne la configurazione e la collocazione degli edifici e degli impianti (cfr. sentenza del Tribunale federale 1C_80/2015 del 22 dicembre 2015 [Villars-Epeney/VD], consid. 2.3, confermata nella sostanza dalla sentenza 1C_397/2015 del 9 agosto 2016 [Wuppenau/TG], consid. 3.4.).

Secondo il diritto vigente le utilizzazioni ammesse possono essere estese nel quadro del piano d'utilizzazione, a condizione che vengano rispettati gli scopi e i principi della pianificazione del territorio e che non vengano eluse le disposizioni concernenti le costruzioni fuori delle zone edificabili. Per esempio, soprattutto nel caso delle utilizzazioni vincolate all'ubicazione possono essere delimitate zone speciali situate fuori delle zone edificabili (art. 18 LPT)¹²: è il caso delle zone per sport invernali, di quelle per l'estrazione di materiali o discariche, ma anche delle zone di casali (art. 33 OPT). Anche le zone agricole speciali secondo l'articolo 16a LPT¹³ consentono di estendere in modo considerevole le autorizzazioni normalmente ammesse fuori delle zone edificabili.

SCOPO

Da tempo, i Cantoni, chiedono che venga loro concesso più margine d'azione nel gestire le costruzioni fuori delle zone edificabili per poter tenere conto delle loro specificità territoriali e di altre condizioni oggettive meglio di quanto si possa fare con una regolamentazione federale applicata in ugual modo su tutto il territorio nazionale. Per questa ragione, si propone di offrire ai Cantoni la possibilità di trovare soluzioni ad hoc, in grado di soddisfare al meglio le loro necessità specifiche. Questa flessibilità non dovrà tuttavia in alcun modo relativizzare il principio della separazione.

Conformemente all'articolo 23d, i Cantoni potranno quindi esulare dai confini stabiliti dal diritto federale in materia di costruzioni fuori delle zone edificabili, il tutto sempre nel rispetto dei criteri di pianificazione e compensazione.

ASPETTI FONDAMENTALI DELLA STRATEGIA PIANIFICATORIA E COMPENSATORIA

La denominazione «Strategia pianificatoria e compensatoria» rinvia ai due elementi principali di questo approccio: da un lato, si vuole permettere ai Cantoni di adottare regole ad hoc per rispettare le loro esigenze specifiche; tali regole andranno definite, motivate, discusse, concretizzate e decise nel quadro del piano direttore cantonale. Dall'altro, questa strategia non dovrà essere strumentalizzata per poter, in generale, concedersi *più libertà* nel costruire fuori delle zone edificabili. Qualsiasi utilizzazione più estesa dovrà essere compensata in modo da non causare utilizzazioni nel complesso più importanti, più intensive o più impattanti nel comprensorio non edificabile¹⁴ affinché, nel bilancio globale, si possa continuare a tener conto (magari ancor di più di oggi) dell'idea di fondo di regolamentazioni derogatorie ad hoc. La strategia proposta consente in altre parole ai Cantoni di disegnare, in casi ben giustificati, confini diversi (ma non allargati) da quelli definiti dal diritto federale in ambito di costruzioni fuori delle zone edificabili. Come esempi di applicazione si può pensare alla realizzazione di progetti che altrimenti non sarebbero ammessi oppure alla possibilità di demolire edifici situati fuori delle zone edificabili che creano particolare disturbo, ma che non potrebbero essere demoliti basandosi sugli strumenti legali disponibili¹⁵. In entrambi i casi la regola adottata dai Cantoni dovrà essere giustificata da un'esigenza territoriale conforme agli scopi e ai principi della pianificazione del territorio e non comportare, nel risultato finale, utilizzazioni più importanti, più intensive o più impattanti.

TAPPE SUCCESSIVE DELL'ATTUAZIONE

Gli adeguamenti del piano direttore necessari per poter attuare la strategia di cui all'articolo 23d vanno sottoposti alla Confederazione (art. 11 cpv. 1 LPT), che li approverà se la regola stabilita dai Cantoni

¹² Cfr. anche il commento all'art. 18, pag. 8.

¹³ Cfr. anche il commento all'art. 16a, pag. 7 seg.

¹⁴ Se nella legislazione cantonale vengono previste restrizioni per i comprensori nei quali si può estendere un'utilizzazione o allora rimuoverla a titolo di compensazione, la valutazione secondo il capoverso 2 si limita per lo più a questi comprensori. D'altro canto, le sollecitazioni aggiuntive cui vengono sottoposte le infrastrutture fuori delle zone edificabili non possono essere ignorate semplicemente in ragione della posizione delle infrastrutture stesse.

¹⁵ Si veda a questo proposito l'esempio «Superfici abitative aggiuntive all'interno del volume di un edificio esistente ubicate in una posizione adeguata e compensate demolendo edifici che arrecano disturbo» (da pag. 18).

si basa su un'esigenza oggettivamente fondata (cpv. 1) e se appare verosimile che i requisiti fissati in termini di compensazione (cpv. 2 e 3) sono soddisfatti in modo tale che, anche in fase di attuazione (cpv. 4), il principio della separazione non venga intaccato¹⁶.

A seconda dell'oggetto della regola ad hoc e del grado di specificazione nel piano direttore si potranno rendere necessari ulteriori passi a livello pianificatorio, come l'attuazione nell'ambito del piano d'utilizzazione, la compilazione di inventari specifici (registrando p. es. gli edifici che creano disturbo se si prevede una compensazione e quelli collocati in posizioni favorevoli se si prevedono utilizzazioni più estese) ecc. Considerato il carattere generale e astratto delle norme, la legislazione cantonale non si presta bene a precisare le prescrizioni in ambito di pianificazione, ma può svolgere un ruolo importante nel disciplinare le competenze e le procedure legate alla strategia pianificatoria e compensatoria oppure nel sancire sul piano legale gli strumenti d'attuazione previsti¹⁷. Se una regola stabilita dal Cantone diventa applicabile soltanto per il tramite del piano direttore o del piano d'utilizzazione, nel piano direttore si dovrà specificare che l'autorizzazione sarà concessa soltanto a questa condizione.

Nel piano direttore il Cantone dovrà anche specificare la prossimità¹⁸ degli oggetti usati a titolo di compensazione rispetto a quelli situati in una posizione favorevole. A seconda delle esigenze da regolamentare e del peso che queste esigenze assumono potrà essere necessario, ma non obbligatorio, formulare delle restrizioni. Nel primo degli esempi riportati sotto («Superfici abitative aggiuntive all'interno del volume di un edificio esistente ubicate in una posizione adeguata e compensate demolendo edifici che arrecano disturbo», da pag. 18) tali restrizioni non sembrano necessarie; nel secondo esempio («Estensione aggiuntiva di edifici alberghieri», da pag. 20) un Cantone potrebbe avere l'esigenza di sfruttare gli alberghi da demolire per compensare nuove edificazioni nella stessa regione.

Dal punto di vista del diritto federale non è rilevante come, concretamente, chi è interessato a edificare si avvalga degli oggetti da demolire¹⁹. Quello che importa è garantire che, nel complesso, l'utilizzazione che ne risulta arrechi possibilmente meno disturbo (cfr. cpv. 2), obiettivo che potrà essere raggiunto più facilmente quanto più il Cantone ed eventualmente anche i Comuni saranno coinvolti nella valutazione degli oggetti da utilizzare a titolo di compensazione (cfr. commenti generali riportati nei capitoli seguenti nonché gli esempi da pag. 18). Per il resto, i Cantoni sono quindi liberi di decidere come mettere a disposizione questi oggetti, ovvero se occuparsene direttamente oppure affidare il compito a soggetti privati.

REQUISITI MINIMI PER LA COMPENSAZIONE

L'autorizzazione edilizia sarà concessa in virtù dell'articolo 23d se si dimostra che è garantita una compensazione che non causerà utilizzazioni nel complesso più importanti, più intensive o più impattanti nel comprensorio non edificabile (cpv. 3 in combinato disposto con il cpv. 2). Qui di seguito sono riportati i requisiti principali da soddisfare a questo scopo. Innanzitutto, è essenziale che la

¹⁶ Per garantire un'esecuzione conforme occorre inoltre che l'autorità preposta alla concessione dell'autorizzazione edilizia controlli di volta in volta che la compensazione sia effettuata in modo corretto e completo e che, all'occorrenza, possa divenire l'oggetto di un ricorso da parte dei soggetti coinvolti (vicini, organizzazioni o autorità). A questo proposito si veda il capitolo sulla «Riduzione degli effetti globali».

¹⁷ Per esempio se, nel caso presentato in «Superfici abitative aggiuntive all'interno del volume di un edificio esistente ubicate in una posizione adeguata e compensate demolendo edifici che arrecano disturbo» (da pag. 18), il Cantone volesse finanziare a titolo di prestazione preliminare la demolizione degli edifici che arrecano disturbo riportati nell'inventario e successivamente alienare, a determinate condizioni, ai proprietari di oggetti ingrandibili i diritti di compensazione che ne derivano.

¹⁸ In senso spaziale.

¹⁹ O come, viceversa, i proprietari di un edificio che può essere demolito a uso compensatorio lo mettano a disposizione dei potenziali interessati.

compensazione sia concreta, nel senso che dovrà per esempio essere effettivamente demolito un determinato edificio, il suolo dovrà essere ricoltivato e al posto dell'edificio demolito non dovrà esserne costruito un altro. Non è quindi sufficiente limitarsi, per esempio, a garantire che un dato comprensorio sarà oggetto di maggiore protezione²⁰.

Utilizzazioni dello stesso tipo

Quanto più le nuove utilizzazioni ammesse secondo l'articolo 23d saranno assimilabili a quelle impiegate a titolo compensatorio, tanto più facile sarà comprovare nel quadro della procedura d'autorizzazione che la compensazione soddisfa i requisiti di cui all'articolo 23d capoverso 2. Dall'altro lato, però, quanto più elevato sarà il grado di similitudine preteso, tanto più difficile sarà trovare un oggetto che si presta a essere usato per la compensazione.

Utilizzazioni di altro tipo

In generale, si può dire che la compensazione soddisfa i requisiti richiesti se:

- un'utilizzazione più intensiva è sostituita da una meno intensiva;
- un'utilizzazione che arreca disturbo è sostituita da una che ne arreca di meno;
- un'utilizzazione in un luogo mal collegato è sostituita da una in un luogo con migliori collegamenti;
- un'utilizzazione in un comprensorio problematico è sostituita da una in uno meno problematico;
- un edificio male integrato nel paesaggio è sostituito da un altro meglio integrato;
- un edificio o un impianto che occupa un'ampia superficie è sostituito da un altro che ne occupa di meno.

I criteri di cui sopra non sono cumulativi, ma qualsiasi peggioramento introdotto su uno di questi piani dovrà essere sovracompensato sugli altri, in modo che, nel complesso, la situazione si possa considerare migliorata. In ogni caso, non è ammesso estendere un'utilizzazione in una zona problematica (sito protetto, ubicazione esposta ecc.) ed effettuare compensazioni in zone compromesse.

Oggetti computabili per la compensazione

Non potranno essere computati a titolo di compensazione gli edifici e gli impianti che:

- devono comunque essere demoliti (p. es. quelli costruiti illegalmente, quelli vincolati all'onere di demolizione, a una condizione risolutiva o autorizzati per una durata determinata);
- potrebbero dover essere ricostruiti a posteriori, in particolare perché necessari per un'utilizzazione conforme alla zona o vincolata all'ubicazione.

GARANZIA DELLA RIDUZIONE DEGLI EFFETTI GLOBALI

Conformemente al capoverso 2 le regole stabilite dai Cantoni non devono causare utilizzazioni nel complesso più importanti, più intensive o più impattanti nel comprensorio non edificabile. Questa disposizione non fa riferimento a un miglioramento teorico o temporaneo, ma va interpretata come segue:

²⁰ Non sarebbe neppure accettabile, per esempio, computare a titolo di compensazione un ampliamento aritmetico secondo l'art. 42 cpv. 3 OPT, almeno finché non è chiaro se tale ampliamento può effettivamente essere realizzato (l'autorizzazione potrebbe infatti non essere concessa a causa delle modifiche apportate all'aspetto esterno dell'edificio ai sensi dell'art. 24c cpv. 4 LPT oppure perché l'identità dell'edificio non è rimasta sostanzialmente immutata secondo quanto prescritto dall'art. 42 cpv. 3, primo periodo OPT o ancora in considerazione dell'esauriva ponderazione degli interessi secondo l'art. 24c cpv. 5 LPT).

- un'autorizzazione sarà concessa in virtù dell'articolo 23d se l'utilizzazione più estesa che viene autorizzata è compensata altrove in modo tale che ne risulti una riduzione dell'impatto globale (cpv. 3). Nell'ambito di un procedimento, chi ha qualità di parte potrà quindi far valere che la compensazione vincolata all'autorizzazione non soddisfa i criteri stabiliti.
- Il Cantone dovrà controllare che la legge sia applicata in modo da condurre a un'effettiva e duratura riduzione dell'impatto globale (cpv. 4). Già al momento di fissare la regola ad hoc nel piano direttore dovrà dimostrare che è disposto e in grado di assolvere questo compito (cpv. 1 in combinato disposto con il cpv. 4). Qualora tale riduzione non dovesse poi concretizzarsi, il DATEC può esigere che venga adeguato il piano direttore (art. 7 cpv. 2 LPT in combinato disposto con l'art. 12 cpv. 1 OPT) e, se necessario, che il Consiglio federale disponga delle misure provvisoriale nel quadro di una procedura di conciliazione (art. 7 cpv. 2 LPT in combinato disposto con l'art. 12 cpv. 2 OPT) (Pro-memorandum concernente la procedura di conciliazione secondo gli articoli 7 capoverso 2 e 12 LPT²¹, n. 4.4).

PRESCRIZIONI CUI NON SI PUÒ DEROGARE

In generale, è ammessa una deroga soltanto alle disposizioni di cui alle sezioni 2 e 3 del capitolo sugli edifici fuori delle zone edificabili (cpv. 1), non quindi ad altre leggi, agli scopi e principi della pianificazione del territorio, all'obbligo di pianificazione e di svolgere una ponderazione degli interessi né alle disposizioni relative all'onere di demolizione. Non è tuttavia escluso che, per l'applicazione dell'articolo 23b capoverso 2, secondo periodo, il Consiglio federale vincoli la concessione di deroghe all'obbligo di prevedere una compensazione.

RAPPORTO CON LE FATTISPECIE SOTTOPOSTE AD AUTORIZZAZIONE SECONDO IL DIRITTO FEDERALE

La compensazione di nuove utilizzazioni è una strategia molto utile e lungimirante per garantire che il comprensorio non edificabile resti tale sul lungo periodo. Il modello della pianificazione e compensazione si applica anche alle fattispecie autorizzate secondo il diritto anteriore. Fuori del comprensorio edificabile continueranno comunque a esserci zone speciali (art. 18): se l'autorizzazione di tali zone dovrà essere vincolata a una compensazione sarà stabilito nel singolo caso alla luce degli scopi e dei principi della LPT da un lato e dei requisiti di cui all'articolo 18 dall'altro.

In un certo senso, si potrebbe giustificare lo stralcio delle strategie pianificatorie di cui agli articoli 33 e 39 OPT, ma le conseguenze pratiche per le fattispecie sottoposte ad autorizzazione sarebbero molto diverse.

Lo stralcio della fattispecie di cui all'articolo 39 capoverso 1 OPT (Edifici in comprensori con insediamenti sparsi) può sicuramente essere preso in esame per diverse ragioni:

- la sua rilevanza è diminuita perché, con le varie revisioni del diritto in materia di pianificazione del territorio, sono aumentate le possibilità di ampliare il volume esistente degli edifici costruiti secondo il diritto anteriore.
- Sebbene il fatto di poter autorizzare l'esercizio del commercio non abbia avuto, almeno sinora, praticamente alcun risvolto nella prassi, di per sé potrebbe creare molti problemi.
- Questa disposizione era stata concepita per incoraggiare un insediamento duraturo nei comprensori caratterizzati da un esodo della popolazione e si applicava solo a tali comprensori. Con lo scomparire dell'emigrazione, nella revisione parziale del 22 maggio 1996 OPT si è deciso di sostituire questo criterio con quello della volontà di rafforzare l'insediamento duraturo, che però nella pratica è un parametro difficilmente determinabile.

Visto che le eventuali altre esigenze particolari relative ai comprensori con insediamenti sparsi possono comunque essere soddisfatte meglio grazie a quanto disposto nell'articolo 23d, con l'entrata in vigore della presente modifica di legge si dovrà stralciare l'articolo 39 capoverso 1 OPT.

²¹ Consultabile al sito: <http://www.are.admin.ch> > Media e pubblicazioni > Pubblicazioni > Diritto pianificatorio.

La situazione è invece diversa per l'articolo 39 capoverso 2 OPT (trattandosi di edifici tipici del paesaggio). Se si sopprimesse questa disposizione, diventerebbero caduchi diversi piani di protezione, in alcuni casi molto estesi ed elaborati. Inoltre, vi sarebbe il rischio che, proprio in vista del venir meno di questa regola, se ne farebbe uso abbondante a titolo di diritto transitorio, il che comporterebbe conseguenze indesiderate dal punto di vista della pianificazione del territorio. Infine, è ancora difficile valutare se la strategia pianificatoria e compensatoria riuscirà veramente ad assolvere la stessa funzione svolta sinora dall'articolo 39 capoverso 2 OPT. I capoversi 2-5 di questo articolo dovrebbero quindi essere mantenuti. La nuova strategia faciliterebbe addirittura una loro applicazione più rigorosa. Qualora volessero estendere i limiti di queste disposizioni, i Cantoni restano comunque liberi di sviluppare soluzioni individuali basate sul nuovo articolo 23d.

La situazione cambia di nuovo per le zone di casali o degne di essere conservate (art. 33 OPT): in questi casi, nell'ambito del piano di utilizzazione vengono dichiarate conformi alla zona determinate utilizzazioni. La pianificazione viene quindi comunque fatta, ma la base legale per eventuali autorizzazioni esula dalle sezioni 2 e 3 del capitolo 4²². Dell'esigenza della compensazione si terrà conto valutando accuratamente, nel quadro del piano d'utilizzazione, le possibilità per compensare un'utilizzazione più estesa in queste zone. Una compensazione sarà in ogni caso indispensabile per gli insediamenti di nuova costruzione. La regola da seguire in generale sarà la seguente: quanto più centrale, ben collegata, grande e densamente popolata sarà una zona di casali, tanto meno dovranno essere compensate le utilizzazioni più estese perché, alla fine, da una parte o dall'altra verrà superato il limite al di là del quale la delimitazione di una zona edificabile risulterà ammissibile. Viceversa, quanto più periferica, mal collegata, poco popolata ed eterogenea è questa zona, tanto più rigorosa dovrà essere la compensazione. In sede di revisione della OPT, occorrerà verificare con attenzione fino a che punto sarà necessario precisare le disposizioni della nuova legge.

ESEMPI DI POSSIBILI APPLICAZIONI A LIVELLO CANTONALE

Superfici abitative aggiuntive all'interno del volume di un edificio esistente ubicate in una posizione adeguata e compensate demolendo edifici che arrecano disturbo

Esigenze e approccio normativo

Un Cantone vuole trovare il modo per demolire alcuni edifici situati fuori delle zone edificabili che arrecano particolare disturbo e riutilizzare il terreno a scopi agricoli. Ai margini della zona edificabile ci sono però numerosi ex edifici agricoli, con una parte abitativa e una parte dedicata all'economia rurale, ben collegati ma nei quali lo spazio abitativo nella parte dedicata all'economia rurale non si può più ingrandire. Vorrebbe pertanto definire una regola nel piano direttore che prevede quanto segue:

- stilare un inventario degli edifici che andrebbero demoliti alla luce di un interesse pubblico rilevante;
- stilare un inventario degli edifici abitati, situati al margine della zona edificabile, nei quali sarebbe indicato estendere l'utilizzazione usando il volume dell'edificio esistente ed esulando da quanto prescritto negli articoli 24 segg.;
- definire i parametri numerici che vanno assolutamente osservati in sede di compensazione;
- specificare che nel quadro della procedura di autorizzazione si dovrà controllare accuratamente se sono soddisfatti i requisiti di cui all'articolo 23d capoverso 2;
- stabilire a quali condizioni anche gli edifici non riportati nell'inventario si prestano a un'utilizzazione più estesa o a scopo di compensazione;

²² Cfr. al riguardo il cap. «Premessa: ripartizione delle competenze secondo il diritto vigente» (pag. 13).

- specificare come si può garantire che sia effettuata sempre una compensazione conforme – sul lungo periodo – ai requisiti stabiliti (inventario, catasto, resoconto o soluzione equivalente);
- stabilire come effettuare la valutazione quando la demolizione di grandi edifici o impianti va computata come compensazione per diversi piccoli progetti di estensione (nell'autorizzazione edilizia andrà specificata quale porzione dell'oggetto utilizzato a titolo di compensazione dev'essere computata).

Requisiti numerici minimi per la compensazione

- Nel caso di utilizzazioni dello stesso tipo (p. es. spazio abitativo versus spazio abitativo) si può considerare una compensazione nell'ordine 1 : 1. Per ogni m² di superficie abitativa ancora utilizzabile demolita in un edificio che arreca disturbo (cfr. 1° punto nella lista riportata nella sezione precedente²³) saranno autorizzati altrettanti m² di superficie abitativa supplementare in un'ubicazione particolarmente favorevole (cfr. 2° punto nella lista riportata nella sezione precedente). La demolizione è il prerequisito per poter procedere all'estensione dell'utilizzazione che è stata autorizzata e deve quindi essere stata effettuata, e accertata dall'autorità cantonale, prima dell'inizio dei lavori.
- Affinché, in caso di utilizzazioni di diversa natura, la compensazione non si traduca in utilizzazioni nel complesso più importanti, più intensive o più impattanti, si dovrà effettuare una sovracompensazione quando non vengono demoliti spazi abitativi. Per esempio, nel caso di un edificio a cui si può applicare soltanto l'articolo 24a LPT (p. es. un capannone agricolo, un porcile o un magazzino militare), si potrebbe prendere come requisito minimo una compensazione in un rapporto 10 : 1 tra la superficie utile lorda da demolire e quella da realizzare. Nel caso di un impianto esterno costruito legalmente (p. es. parcheggio, via d'accesso, strada ecc.), il rapporto potrebbe essere di 30 : 1 (o di 10 : 1 per nuove superfici impermeabilizzate per le quali è emerso un fabbisogno eccezionale).

Valutazione globale della compensazione

- Il Cantone deve verificare in ogni caso se la strategia di compensazione consente, nel complesso, di migliorare la situazione degli edifici e impianti fuori delle zone edificabili del suo territorio. L'edificio che rappresenta un fattore di disturbo nel paesaggio e che va quindi demolito dev'essere stato costruito legalmente, la sua esistenza dev'essere garantita sul piano giuridico e, una volta demolito, non deve venire costruito un altro edificio al suo posto. Il divieto di costruire edifici sostitutivi dovrà eventualmente essere menzionato nel registro fondiario in relazione a tutti i fondi del proprietario. L'edificio adibito a un'utilizzazione più estesa deve trovarsi in una buona posizione (in particolare, confinare con una zona edificabile esistente), essere sufficientemente collegato e poter essere trasformato in modo tale da continuare a integrarsi bene nel paesaggio. A queste condizioni, le modifiche costruttive possono esulare dai confini stabiliti dall'articolo 42 capoverso 1 OPT, sempre che ciò sia compatibile con le importanti esigenze della pianificazione territoriale.
- L'autorità cantonale secondo l'articolo 25b capoverso 1 LPT definisce, di volta in volta, le modalità e condizioni della compensazione nell'autorizzazione e procede alla menzione nel registro fondiario.

Esecuzione

- Il Cantone vigila affinché le autorizzazioni concesse e la compensazione effettuata siano registrate in modo ineccepibile e nel rispetto del principio della trasparenza.
- Se un'autorizzazione dovesse diventare definitiva senza che sia stata effettuata una compensazione, non possono essere concesse altre autorizzazioni in virtù dell'articolo 23d finché non sarà stata eseguita la compensazione. Lo stesso dicasi se, al posto di un edificio o un impianto utilizzato

²³ Ammettendo estensioni soltanto all'interno del volume esistente dell'edificio, si garantisce anche che tale volume non aumenti, anzi che eventualmente diminuisca.

ai fini della compensazione, viene eretto un edificio sostitutivo. In entrambi i casi il Cantone può coprire i costi con i proventi della tassa per il plusvalore secondo l'articolo 5 LPT.

- Le autorizzazioni concesse in virtù dell'articolo 23d ed eventuali decisioni su ricorso vanno notificate all'ARE in caso di deroga, a titolo eccezionale, a uno dei parametri definiti nel piano direttore (in particolare: estensione minima della superficie da compensare più piccola di quanto stabilito, oggetti scelti non ben collegati o situati a più di 100 m dalla prima zona edificabile, inizio dei lavori autorizzato prima della fine della demolizione)²⁴.

Estensione aggiuntiva di edifici alberghieri

Esigenze e approccio normativo

In ragione di un interesse pubblico, un Cantone turistico vuole ingrandire (con costruzioni annesse o adiacenti) edifici alberghieri situati fuori delle zone edificabili esulando dai confini di quanto ammesso dall'articolo 37a OPT (ora art. 24f). Vorrebbe pertanto definire una regola nel piano direttore che prevede quanto segue:

- stilare un inventario degli alberghi che, alla luce di un interesse pubblico rilevante, andrebbero ingranditi esulando dai confini dell'articolo 24f;
- stilare un inventario degli edifici che andrebbero demoliti alla luce di un interesse pubblico rilevante;
- stabilire a quali condizioni gli edifici non riportati nell'inventario possono essere utilizzati a titolo di compensazione (esclusione degli edifici e impianti protetti, che non arrecano disturbo, non legalmente costituiti o che sono necessari per un'utilizzazione conforme alla zona [in particolare: agricola] o vincolata all'ubicazione);
- specificare i criteri qualitativi da soddisfare in sede di compensazione (parametri secondo i quali l'albergo da ingrandire è situato in una posizione meglio collegata e meno problematica rispetto all'oggetto da demolire e come si integrerebbe nel paesaggio²⁵);
- definire i parametri numerici che vanno assolutamente osservati in sede di compensazione;
- specificare come si può garantire sul lungo periodo che gli alberghi ingranditi, per la cui esistenza futura sussiste un interesse pubblico, manterranno la loro ragion d'essere.

Requisiti numerici minimi per la compensazione

- Se la compensazione è effettuata demolendo edifici alberghieri, la superficie utile principale, la superficie di piano complessiva, la superficie di base edificata e il volume non dovranno aumentare una volta detratti i valori corrispondenti relativi agli oggetti utilizzati a titolo di compensazione.
- Se la compensazione è effettuata demolendo altri edifici o impianti, questi ultimi dovranno figurare nell'inventario degli edifici la cui demolizione è giustificata da un interesse pubblico rilevante (cfr. sopra). La superficie utile principale, la superficie di piano complessiva, la superficie edificata e il volume di traffico previsto dovranno in ogni caso essere sovracompensati. A tal fine, la valutazione globale (cfr. sotto) riveste un'importanza particolare.

²⁴ Situazioni simili sono immaginabili soprattutto nei casi in cui l'autorità preposta all'autorizzazione decide che si può dedurre una tale regola dall'interpretazione della legge o dell'ordinanza.

²⁵ Come regola generale, potrebbe essere opportuno richiedere che venga indetta una gara d'appalto per l'ingrandimento dell'albergo.

Valutazione globale della compensazione

- Il Cantone deve verificare in ogni caso se la strategia di compensazione consente, nel complesso, di migliorare la situazione degli edifici e impianti fuori delle zone edificabili del suo territorio. L'edificio che rappresenta un fattore di disturbo nel paesaggio e che va quindi demolito dev'essere stato costruito legalmente, la sua esistenza dev'essere garantita sul piano giuridico e, una volta demolito, non deve venire costruito un altro edificio al suo posto. Il divieto di costruire edifici sostitutivi dovrà eventualmente essere menzionato nel registro fondiario in relazione a tutti i fondi del proprietario. L'albergo da ingrandire deve figurare nell'inventario di riferimento (cfr. sopra «Esigenze e approccio normativo», pag. 20, punto 1), continuare a essere giustificato da un interesse pubblico, essere sufficientemente collegato e integrarsi ancora bene nel paesaggio. A queste condizioni, le modifiche costruttive possono esulare dai confini stabiliti dall'articolo 43 OPT, sempre che ciò sia compatibile con le importanti esigenze della pianificazione territoriale.
- L'autorità cantonale secondo l'articolo 25b capoverso 1 LPT definisce, di volta in volta, le modalità e condizioni della compensazione nell'autorizzazione e procede alla menzione nel registro fondiario.

Esecuzione

- Il Cantone vigila affinché le autorizzazioni concesse e la compensazione effettuata siano registrate in modo ineccepibile e nel rispetto del principio della trasparenza.
- Se un'autorizzazione dovesse diventare definitiva senza che sia stata effettuata una compensazione, non possono essere concesse altre autorizzazioni in virtù dell'articolo 23d finché non sarà stata eseguita la compensazione. Lo stesso dicasi se, al posto di un edificio o un impianto utilizzato ai fini della compensazione, viene eretto un edificio sostitutivo. In entrambi i casi il Cantone può coprire i costi con i proventi della tassa per il plusvalore secondo l'articolo 5 LPT.
- Le autorizzazioni concesse in virtù dell'articolo 23d ed eventuali decisioni su ricorso vanno notificate all'ARE in caso di deroga, a titolo eccezionale, a uno dei parametri definiti nel piano direttore (in particolare: compensazione con un oggetto non riportato nell'inventario; nessuna sovracompensazione per la superficie utile principale, la superficie di piano complessiva e il volume²⁶).

Art. 23e

L'articolo 23e riprende sostanzialmente l'attuale articolo 27a LPT. In linea – e a titolo di coordinamento – con l'articolo 23d, si rinvia alle disposizioni delle sezioni 2 e 3, ovvero agli articoli 23f–24f.

È fatta salva inoltre la giurisprudenza del Tribunale federale per quanto attiene alle competenze parallele dei Cantoni (e Comuni con autonomia) e quella in materia di polizia edilizia, di protezione del paesaggio e di estetica (sentenze del Tribunale federale 1C_80/2015 del 22 dicembre 2015 [Villars-Epeney/VD], consid. 2.3 e 1C_397/2015 del 9 agosto 2016 [Wuppenau/TG], consid. 3.4.).

Premessa alla sezione 2: Autorizzazioni per edifici e impianti conformi alla zona agricola

Conformemente agli articoli 23f segg., in futuro gli edifici e gli impianti che sono necessari per le aziende agricole e che nel complesso vengono utilizzati in via prioritaria per l'attività di coltivazione del suolo potranno essere autorizzati come conformi alla zona agricola in tutte le «normali» zone agricole. Oltre all'agricoltura ai sensi dell'articolo 3 capoverso 1 della legge federale del 29 aprile 1998 sull'agricoltura (LAgr; RS 910.10), rientrano nel campo d'applicazione degli articoli 23f segg. anche la produzione di prodotti agricoli – tra cui per esempio l'apicoltura, la produzione di funghi e la gestione di superfici naturali – come pure i settori secondari dell'azienda non dipendenti dal suolo.

²⁶ Situazioni simili sono immaginabili soprattutto nei casi in cui l'autorità preposta all'autorizzazione decide che si può dedurre una tale regola dall'interpretazione della legge o dell'ordinanza.

Secondo l'articolo 23g capoverso 3, chi intende realizzare edifici e impianti per aziende agricole *non* utilizzati in via prioritaria per l'attività di coltivazione del suolo deve farlo in una zona agricola speciale secondo l'articolo 16a. Alle attività ammesse in un'azienda agricola la cui produzione è complessivamente dipendente dal suolo saranno applicabili determinati criteri di valutazione (art. 23g cpv. 1 e 2), a cui si sommano criteri specifici ai settori aziendali aggiuntivi (riportati nell'art. 23f cpv. 1 e 2). Tali criteri andranno precisati nella OPT.

Art. 23f

Il *capoverso 1* corrisponde all'articolo 16a capoverso 1 del diritto in vigore. La definizione della gestione dipendente dal suolo continua ad avere un'importanza fondamentale. A tal proposito, si rinvia alla premessa qui sopra e al commento all'articolo 23g capoverso 3.

Il *capoverso 2* crea una base legale esplicita per il fabbisogno abitativo indispensabile alla gestione dell'azienda agricola, sinora disciplinato solo a livello di ordinanza, ossia nell'articolo 34 capoverso 3 OPT. Riacciacciandosi al tenore di quest'ultima disposizione, il capoverso 2 prevede espressamente che i nuovi spazi abitativi nella zona agricola siano considerati conformi alla zona solo se esiste un'azienda agricola in grado di sussistere ai sensi dell'articolo 7 della legge federale del 4 ottobre 1991 sul diritto fondiario rurale (LDFR; RS 211.412.11)²⁷. I Cantoni possono definire requisiti meno stringenti in virtù dell'articolo 5 LDFR fondandosi tuttalpiù sull'articolo 23d. Per stabilire se lo spazio abitativo sia indispensabile alla gestione dell'azienda agricola occorre effettuare una valutazione realistica basata su fatti certi e corredata di motivazioni chiare. Quanto al fabbisogno abitativo della generazione che si ritira dalla vita attiva, continuano ad applicarsi i limiti definiti dalla giurisprudenza. Le dimensioni massime dell'alloggio del gestore dell'azienda o dell'alloggio per la generazione precedente devono essere disciplinate nell'OPT.

Quanto disciplinato nel *capoverso 3* sarebbe di per sé scontato, ma nella pratica crea sempre problemi: non è cioè ammesso prendere in considerazione più volte le medesime superfici agricole per giustificare un fabbisogno di edifici e impianti. Il fatto che, nel periodo tra il 1979/85 e il 2004/2009 l'agricoltura abbia utilizzato praticamente tanti terreni coltivati quanti quelli sfruttati dall'industria e dall'artigianato dimostra l'importanza di mantenere questo principio nella legge (cfr. rapporto Preservazione dei terreni agricoli coltivati, dell'11 giugno 2015, del Controllo parlamentare dell'amministrazione a destinazione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale, FF 2016 3135, in particolare pag. 3151).

Nell'ordinanza andranno fatte le precisazioni del caso: si dovrà in particolare specificare che nella decisione d'autorizzazione dell'autorità andranno indicate le superfici da utilizzare per il progetto e che, per le parcelle interessate, si dovrà fare una menzione nel registro fondiario.

Anche in presenza di un considerevole carico di lavoro, le aziende d'estivazione in senso stretto non possono essere considerate aziende agricole ai sensi dell'articolo 7 LDFR, ragione per cui nel *capoverso 4* occorre introdurre una norma di delega in modo da dare a queste aziende, ove necessario e opportuno, il margine di manovra necessario per creare spazio abitativo. Considerati gli effetti negativi, di norma consistenti, delle autorizzazioni *ad aeternum* nei comprensori con insediamenti temporanei (in cui si trovano solitamente le aziende d'estivazione), si giustifica esigere l'onere di demolizione anche per gli edifici per i quali è stata autorizzata un'utilizzazione abitativa temporanea e funzionale allo scopo agricolo.

²⁷ Fanno eccezione le aziende d'estivazione (cfr. cpv. 4 e il relativo commento).

Art. 23g

Per «agricoltura in senso stretto» (*rubrica*) si intende la tradizionale agricoltura produttiva dipendente dal suolo.

Nei *capoversi 1 e 2* vengono elencati i settori aziendali nei quali la gestione effettivamente dipendente dal suolo può passare in secondo piano. In questi casi possono essere autorizzati edifici e impianti soltanto se, sulla base di una valutazione globale, l'attività di coltivazione risulta ancora prioritaria. Nella disposizione viene comunque espressamente fatto salvo il capoverso 3. Ulteriori condizioni di autorizzazione per i settori aziendali di cui al capoverso 1 e le necessarie differenziazioni seguono nell'articolo 23*h* in riferimento alle aziende accessorie non agricole (art. 23g cpv. 1 lett. e) e nell'articolo 23*i*.

Capoverso 1 lettera a: la preparazione, l'immagazzinamento e la vendita di prodotti agricoli e orticoli sono già ammessi in quanto conformi alla zona nella OPT in vigore (cfr. art. 34 cpv. 2 OPT). Nella nuova disposizione si precisa che la vendita è «diretta» per indicare che la vendita di per sé (tradizionalmente, la fornitura a una cooperativa, ma anche la vendita del raccolto a grossisti) è parte integrante dell'attività agricola in senso stretto e rientra quindi nel campo d'applicazione dell'articolo 23*f* capoverso 1. La lettera a si riferisce pertanto solo agli edifici e impianti che servono (ovvero nella misura in cui questi servono) alla preparazione (p. es. degli ortaggi), all'immagazzinamento (p. es. di carote o mele, per poterle poi vendere a un prezzo migliore) o alla *vendita diretta* (p. es. in aziende agricole) dei prodotti.

I prodotti devono tuttavia provenire dalla regione e soprattutto avere prevalentemente uno stretto rapporto con l'azienda in questione. Nella OPT si dovrà specificare cosa si intende concretamente con questa disposizione.

Secondo il capoverso 3, gli edifici e impianti destinati a forme commerciali o industriali di preparazione, immagazzinamento e vendita diretta di prodotti dovranno essere edificati anche in futuro in zone agricole speciali o nelle zone edificabili.

Lettera b: il principio della conformità alla zona di edifici e impianti che, a titolo secondario, servono alla produzione non dipendente dal suolo di prodotti agricoli od orticoli è già sancito nel diritto vigente (art. 16a cpv. 2 LPT). Al posto dell'espressione «ampliamento interno» si è optato per una formulazione più intuitiva, senza però che ciò comporti una modifica materiale. In alcuni casi, i paletti fissati dal diritto vigente non hanno permesso di ottenere risultati convincenti, soprattutto nel settore della tenuta di animali. Oltre alla restrizione generale di cui all'articolo 23g capoverso 3, nel quadro della revisione verrà probabilmente introdotto a livello di ordinanza lo strumento già collaudato del bilancio di concimazione, che si presta come parametro facilmente misurabile.

La *lettera c* riprende, sotto il profilo materiale, l'attuale articolo 16a capoverso 1^{bis} LPT. La subordinazione degli edifici e impianti in questione allo scopo per cui è stata concessa l'autorizzazione viene ora sancita nell'articolo 23*b* capoverso 1. Il criterio dell'articolo 34a capoverso 3 OPT, prima parte del periodo, viene ripreso nel capoverso 3 dell'articolo 23g. Le precisazioni del caso andranno fatte in sede di revisione dell'ordinanza.

Nella *lettera d* viene recuperato il contenuto dell'articolo 16a^{bis} LPT. Anche qui, per i motivi citati sopra, si omette la subordinazione allo scopo per cui è stata concessa l'autorizzazione. Il criterio che presuppone l'esistenza di un'azienda agricola è già incluso nell'articolo 23*h* capoverso 2 e non è pertanto necessario ripeterlo. La norma di delega dell'articolo 16a^{bis} capoverso 4 LPT si trova ora nell'articolo 23g capoverso 5 lettera b. Per il resto, si rinvia al rapporto della Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale (CAPTE) del 24 aprile 2012 (FF 2012 5875) e al commento relativo al capoverso 3.

L'articolo 24*b* LPT viene ripreso nella nuova legge, ad esclusione del capoverso 1 e del terzo periodo del capoverso 2, e più precisamente nella *lettera e* (art. 24*b* cpv. 1^{bis}, 1^a parte del periodo), nell'articolo

23h (art. 24b cpv. 1^{quater}, cpv. 2, primo periodo, e cpv. 4), nonché nell'articolo 23i capoversi 1 (art. 24b cpv. 1^{bis}, 2^a parte del periodo), 2 (art. 24b cpv. 1^{ter}) e 3 (art. 24b cpv. 5).

Soprattutto le seguenti attività hanno, in generale, uno stretto legame materiale con un'azienda agricola e, fatto salvo l'articolo 23g capoverso 3, rientrano pertanto nel campo d'applicazione dell'articolo 23g capoverso 1 lettera e:

- l'agriturismo, le offerte socio-terapeutiche e pedagogiche ai sensi dell'articolo 40 capoverso 3 OPT;
- la tenuta di animali in pensione e di animali che altrimenti non troverebbero altra sistemazione (animali anziani non più produttivi; ai cavalli si applica la lettera d tendenzialmente più dettagliata);
- la gestione di superfici naturali;
- l'utilizzo da parte di altre aziende agricole di macchinari necessari per la propria azienda nel quadro della cooperazione interaziendale.

Non sarà invece più possibile autorizzare edifici e impianti destinati ad attività accessorie prive di uno stretto legame materiale con un'azienda agricola (aziende accessorie affini di cui all'art. 24b cpv. 1 LPT, quali per esempio una falegnameria o un'officina di riparazione): poiché tali attività possono creare una notevole concorrenza per le aziende agricole nella zona edificabile, si è deciso di stralciare senza sostituirlo l'articolo 24b capoverso 1 LPT (l'art. 23g cpv. 2 lett. a serve da base legale sostitutiva per la produzione di pesci commestibili in edifici agricoli esistenti e non più necessari, a condizione che tali edifici siano stati autorizzati secondo l'art. 24b cpv. 1 LPT; cfr. i commenti di cui sotto). Le aziende esistenti possono invece rimanere, purché siano soddisfatte le condizioni poste a suo tempo per il rilascio dell'autorizzazione.

Il *capoverso 2* si applica ai provvedimenti edilizi a cui un'azienda agricola può ricorrere soltanto negli *edifici e impianti esistenti e non più necessari per scopi agricoli*. Anche in questo caso si tratta dei settori aziendali che non rientrano in prima linea nell'agricoltura dipendente dal suolo e che vanno considerati nella valutazione complessiva per stabilire se la coltivazione del suolo rappresenta l'attività principale (cpv. 3). In questo caso non si presuppone l'esistenza di un'azienda agricola (art. 23h cpv. 2). La cosa importante è che il volume dell'edificio esistente non venga aumentato, né direttamente né indirettamente. Come già nel diritto vigente, non è considerato volume aggiuntivo quello da smantellare in virtù dell'onere di demolizione o perché sostituito altrove (cfr. commento all'art. 23a cpv. 2).

La *lettera a* si riferisce in particolare alla piscicoltura, che non rientra nel campo d'applicazione dell'articolo 23f capoverso 1, dato che i pesci non sono animali da reddito agricoli. In virtù dell'articolo 24b capoverso 1 LPT, anche questa attività poteva sinora essere realizzata soltanto in edifici esistenti. Poiché tuttavia possono emergere esigenze simili in relazione a insetti, funghi e alla cicoria indivia e, con lo stralcio dell'articolo 24b capoverso 1 LPT viene meno la possibilità di effettuare lavori di trasformazione a questi fini, la disposizione in oggetto viene formulata in maniera volutamente vaga e non viene ripreso il criterio del reddito supplementare. La condizione secondo cui il carattere di azienda agricola deve rimanere essenzialmente immutato (art. 40 cpv. 1 lett. c OPT) è ripreso implicitamente nel capoverso 3.

La *lettera b* deriva dall'articolo 34b capoverso 2 OPT e sancisce a livello di legge formale questa norma specifica e dettagliata applicabile ai provvedimenti edilizi effettuati per la tenuta di cavalli. In questo settore le aziende agricole possono continuare a usufruire di possibilità più estese (art. 23g cpv. 1 lett. d in combinato disposto con l'art. 23h cpv. 2).

Il *capoverso 3* si riallaccia al vigente articolo 16a capoverso 3 LPT, secondo il quale gli edifici e impianti che vanno al di là di un ampliamento interno dell'azienda possono essere ammessi in quanto conformi alla zona se sono situati in un territorio che il Cantone ha destinato a tal fine nella zona agricola mediante una procedura di pianificazione. Le superfici agricole utili, che normalmente sono situate nelle zone agricole, devono servire in generale alla coltivazione agricola dipendente dal suolo («agricoltura in senso stretto», cfr. rubrica dell'art. 23g). Per stabilire se la coltivazione del suolo rappresenti nel complesso l'attività principale dell'azienda si dovranno tuttavia considerare non solo i settori relativi alla produzione agricola od orticola *non* dipendente dal suolo (cpv. 1 lett. b), ma anche

quelli di cui ai capoversi 1 e 2. In questo senso, il capoverso 3 serve a chiarire che, per poter decidere se sono stati superati i confini di quanto è ammesso in una zona agricola «normale» (ossia esterna alle zone speciali secondo l'art. 16a), occorre valutare la situazione dell'azienda in generale. Con questo approccio si dovrebbe poter evitare che, concentrando settori aziendali di cui ai capoversi 1 e 2, si abbiano aziende in cui la coltivazione del suolo non costituisce più l'attività principale. Chi, per esempio, oltre alla coltivazione del suolo vuole svolgere solo l'attività di agriturismo, dovrebbe disporre di un più ampio margine di manovra nelle zone agricole «normali» di chi desidera anche preparare, immagazzinare e vendere prodotti agricoli od orticoli, tenere cavalli in pensione oppure produrre energia a partire dalla biomassa.

Il capoverso 3 dovrà essere precisato nella OPT (art. 23g cpv. 5 lett. c). Nell'avamprogetto posto in consultazione nel 2014 si proponeva anche di definire una serie di criteri relativamente dettagliati e semplificare in modo consistente le esigenze che devono soddisfare i singoli settori dell'azienda. Nel frattempo si è tuttavia constatato che questa soluzione non sarebbe così semplice da realizzare e non consentirebbe di ottenere risultati oggettivamente migliori. Per questo, si propone ora una via di mezzo orientandosi al modello ormai collaudato proposto nell'articolo 42 OPT: oltre a una valutazione generale, si dovrebbe definire una soglia massima numerica basata su *parametri edilizi* quali le superfici di base e i volumi.

Le tipologie di zone a disposizione sono quelle agricole speciali di cui all'articolo 16a (cfr. relativo commento) e, all'occorrenza, le zone edificabili di cui all'articolo 15 (zone per il lavoro).

Per le aziende esistenti nelle quali la produzione dipendente dal suolo è ormai passata in secondo piano, l'obbligo di costruire edifici e impianti in una zona di cui all'articolo 16a diventa effettivo soltanto se si intende realizzare un progetto che non modifica tale situazione o che accentua ancora di più l'attività indipendente dal suolo. In un simile caso, tuttavia, non è necessario che tutta l'azienda si trasferisca nella zona agricola speciale: si possono semplicemente separare e spostare nella zona agricola speciale singoli settori aziendali (p. es. una stalla per l'ingrasso di animali o il processo di preparazione degli ortaggi). Nel valutare se ci si trova ancora nel campo d'applicazione del capoverso 3 si prenderanno in considerazione quindi solo gli edifici e impianti che non si trovano né in una zona agricola speciale secondo l'articolo 16a né in una zona edificabile secondo l'articolo 15 LPT.

Capoverso 4: al di fuori delle zone speciali di cui all'articolo 16a, il fabbisogno abitativo non può essere motivato basandosi sui settori aziendali indicati ai capoversi 1 e 2. Quanto disposto in relazione alla tenuta di cavalli si ritrova già espressamente nell'articolo 34b capoverso 5 OPT, ma acquisisce ora carattere generale essendo sancito nel capoverso 4 della legge. Questa norma corrisponde anche al principio (implicito nel diritto in vigore) secondo cui i settori non prettamente agricoli possono essere integrati in un'azienda, ma non se ne può modificare fundamentalmente la natura. È quanto succederebbe, per esempio, nel caso di un'azienda che, occupandosi della coltivazione del suolo, non richiede una presenza in loco e può quindi essere gestita a partire da una zona edificabile: l'azienda potrebbe cioè ottenere il diritto di ingrandire il proprio spazio abitativo in loco perché include settori di cui al capoverso 1 o 2. La restrizione di cui al capoverso 4 è importante per due motivi: innanzitutto, dati i criteri più stringenti per gli azionamenti è aumentata (e continuerà ad aumentare) la spinta a cercare soluzioni per poter costruire spazi abitativi fuori delle zone edificabili e, secondariamente, anche in futuro l'autorizzazione edilizia di edifici abitativi non sarà di norma vincolata a un onere di demolizione (art. 23b cpv. 1), per cui le autorizzazioni concesse ingiustamente creeranno una spada di Damocle sul comprensorio non edificabile. La sentenza del Tribunale federale 1C_135/2016 del 1° settembre 2016 dà un'idea delle complicazioni che tutto ciò creerà per le autorità preposte alla concessione di autorizzazioni edilizie.

Il *capoverso 5* disciplina la delega di competenze legislative al Consiglio federale. Le lettere a e b si riferiscono ai settori già oggi precisati a livello di ordinanza. La lettera c integra il capoverso 3.

Art. 23h

Nell'articolo 23h vengono disciplinati i requisiti aggiuntivi che devono soddisfare i settori aziendali di cui all'articolo 23g capoverso 1 lettere c–e nonché, in parte, capoverso 2. Tali requisiti sono in gran parte ricavati dalle condizioni generali di autorizzazione per aziende accessorie non agricole di cui all'articolo 24b capoversi 1^{quater}–4 LPT. Non essendo assoggettati ai criteri aggiuntivi di cui all'articolo 23h, gli edifici e impianti utilizzati per i settori dell'azienda di cui all'articolo 23g capoverso 1 lettere a e b (preparazione, immagazzinamento e vendita diretta di prodotti agricoli od orticoli e produzione agricola od orticola non dipendente dal suolo) possono essere realizzati anche da un'azienda agricola che non rientra nella definizione di azienda secondo la LDFR. Il criterio di cui al capoverso 2 non è inoltre applicabile ai settori di cui all'articolo 23g capoverso 2, ammessi soltanto in edifici e impianti esistenti non più necessari per scopi agricoli.

La lettera a del *capoverso 1* è stata ripresa dall'articolo 24b capoverso 4 LPT, la lettera b dall'articolo 24b capoverso 2, 1° periodo LPT e la lettera c dall'articolo 24b capoverso 1^{quater} LPT.

Il *capoverso 2* contiene il requisito dell'esistenza dell'azienda agricola già sancito nei vigenti articoli 16a^{bis} capoverso 1 e 24b capoverso 1^{bis}. Poiché è di fatto ben poco probabile che aziende non considerate aziende agricole costruiscano impianti per la produzione di energia a partire dalla biomassa, anche qui viene presupposta l'esistenza di un'azienda agricola. Come già previsto nell'articolo 16a^{bis} LPT, l'azienda agricola in questione dev'essere già esistente. Per tutti e tre i tipi di settori aziendali (art. 23g cpv. 1 lett. c–e) viene perciò chiarito che l'azienda non deve necessariamente soddisfare i requisiti di cui all'articolo 7 LDFR e che basta un'azienda ai sensi dell'articolo 5 LDFR, sempre che questa non esuli dai confini definiti dall'articolo 23g capoverso 3.

Art. 23i

Il *capoverso 1* corrisponde all'articolo 24b capoverso 1^{bis} LPT.

L'attuale capoverso 1^{ter} dell'articolo 24b LPT viene integrato nel *capoverso 2*, 1° periodo. Secondo il diritto vigente, nei centri dell'azienda a uso temporaneo i provvedimenti edilizi possono essere autorizzati soltanto negli edifici e impianti esistenti. Questo trattamento, diverso da quello applicato ai centri dell'azienda utilizzati tutto l'anno, si è dimostrato corretto, dato che negli edifici alpestri gli ampliamenti edilizi sono di norma più frequenti e impattanti di quanto non accada nei centri più grandi di aziende attive tutto l'anno. Appare però giustificato creare una base legale per consentire eccezioni nei casi di rigore (2° periodo).

Un caso di rigore sussiste quando per esempio è possibile offrire un servizio di ristorazione per gli escursionisti soltanto se viene allestita una toilette, accessibile dall'esterno e dotata di apposito pozzetto di raccolta delle acque reflue. Si può parlare di caso di rigore anche quando occorre soddisfare determinate condizioni per poter collocare all'esterno tavoli e panchine ed eventuali ombrelloni. Può anche accadere che la ristorazione venga predisposta completamente all'esterno su superfici esistenti ma che negli edifici manchi lo spazio per una toilette per gli ospiti e che si debba pertanto provvedere a una costruzione annessa. Un caso di rigore è invece escluso a priori se il fabbisogno nel luogo in questione è oggettivamente insufficiente.

Conformemente al terzo periodo, spetta al Consiglio federale disciplinare i dettagli.

Il *capoverso 3* corrisponde all'attuale articolo 24b capoverso 5 LPT.

Art. 23j

Nei comprensori periferici e poco propizi a uno sfruttamento agricolo vi sono superfici coltivate che andrebbero curate dal punto di vista dell'interesse pubblico, ma la cui gestione, rispetto ai ricavi, è così onerosa da non avere pressoché alcuna convenienza economica. Può quindi accadere che non si trovi nessuna azienda agricola che svolge un'attività a scopo commerciale disposta a gestire tali superfici. Se qualcuno decide di optare per una gestione sotto forma di pascolo senza tuttavia poter dimostrare uno scopo commerciale, questa soluzione verrà in generale considerata soltanto una coltivazione agricola esercitata a titolo ricreativo ai sensi dell'articolo 34 capoverso 5 OPT, con la conseguenza che non verranno autorizzati recinti o ripari per gli animali. Benché secondo il diritto vigente sia eventualmente ammissibile un'autorizzazione ai sensi dell'articolo 24 LPT, non esiste

alcuna pratica chiara in merito; appare pertanto più appropriato risolvere questo problema nel quadro delle disposizioni concernenti gli edifici e impianti conformi alla zona.

Occorre tuttavia evitare che l'utilizzazione a scopo di cura del suolo entri in concorrenza con l'agricoltura professionale, ragione per cui è necessario stabilire come condizione che la gestione agricola delle superfici interessate non possa essere garantita in altro modo. Inoltre con il concetto dell'utilizzazione a scopo di cura del suolo si vuole sottolineare che la prestazione principale è quella fornita nel contesto della cura del paesaggio attraverso l'utilizzazione di terreni marginalmente produttivi.

Una divergenza dal principio sancito nell'articolo 34 capoverso 5 OPT è inoltre giustificata soltanto laddove la gestione è d'interesse pubblico. È il caso per esempio di comprensori fuori delle zone edificabili nei quali il Cantone intende impedire l'avanzamento della foresta (cfr. art. 10 cpv. 2 lett. b della legge forestale [LFo; RS 921.0]). La definizione di un limite temporale deve garantire che le strutture autorizzate non cadano nel dimenticatoio finendo di fatto per non essere più smantellate. La menzione esplicita dei soli recinti e ripari per gli animali al pascolo garantisce che, con la scusa dell'utilizzazione a scopo di cura del suolo, non vengano costruite rimesse per attrezzi e simili che, con molta probabilità, in futuro saranno utilizzate per scopi ricreativi. Limitando il campo d'applicazione a recinti e ripari appare anche realistica la condizione che la fertilità del suolo non venga pregiudicata, come richiesto espressamente nel *capoverso 2*.

Occorre specificare che non tutti i recinti necessitano di un'autorizzazione e l'articolo 23j non modifica questa situazione, ma rappresenta una base legale nei casi in cui tale autorizzazione sia effettivamente necessaria.

Premessa alla sezione 3: Autorizzazioni eccezionali fuori delle zone edificabili

Nella sezione 3 sono riunite le disposizioni concernenti i progetti a ubicazione vincolata (art. 24) e quelle concernenti le modifiche non conformi alla zona di edifici e impianti esistenti, e legali, fuori delle zone edificabili (art. 24^{bis}–24f). L'articolo 24^{bis} contiene una serie di disposizioni comuni che vanno osservate per tutti i progetti disciplinati negli articoli 24a–24f.

Art. 24

Nell'articolo 24 diventa superfluo menzionare espressamente la necessità di effettuare una ponderazione degli interessi in quanto, in virtù dell'articolo 23a capoverso 1, tale requisito deve essere osservato in ogni caso per tutti i progetti fuori delle zone edificabili. Pur con una formulazione diversa, infatti, il contenuto del nuovo articolo 23a capoverso 1 coincide di fatto con quello dell'articolo 24 lettera b del diritto vigente, prevedendo una ponderazione di tutti gli interessi.

Art. 24^{bis}

Le condizioni generali per il rilascio dell'autorizzazione di cui all'articolo 24d capoverso 3 LPT vengono spostate in questo articolo a sé stante, diventando così applicabili a tutti i tipi di interventi non conformi alla zona effettuati in edifici e impianti esistenti (art. 24a–24f).

La condizione per il rilascio dell'autorizzazione, secondo la quale l'edificio o l'impianto non deve più essere necessario ai fini della destinazione conforme alla zona o vincolata all'ubicazione (lett. a), viene adeguata per corrispondere alla formulazione dell'articolo 43a lettera a OPT. Tale norma persegue due obiettivi: da un lato, vuole impedire che il fabbisogno di una nuova costruzione (in particolare agricola) a ubicazione vincolata o conforme alla zona sia giustificato con il fatto che l'edificio esistente, sinora utilizzato a questo scopo, sarà adibito a un'altra utilizzazione; dall'altro lato, punta a far sì che gli edifici di fatto idonei per un'utilizzazione conforme alla zona (adibiti per lo più a scopi agricoli) o vincolata all'ubicazione vengano mantenuti a disposizione per tale scopo.

Il criterio secondo il quale l'aspetto esterno e la struttura edilizia basilare devono restare sostanzialmente immutati (art. 24d cpv. 3 lett. b LPT) non è stato integrato nella lista delle disposizioni comuni applicabili a edifici e impianti esistenti, bensì spostato nell'articolo 24d capoverso 1^{bis} ed espresso esplicitamente anche nell'articolo 24e capoverso 5. Nei casi di cui all'articolo 24a l'aspetto esterno e la struttura edilizia basilare restano infatti comunque immutati. Nell'articolo 24c questo aspetto viene affrontato nel capoverso 4. Per quanto concerne gli edifici degni di protezione (art. 24d

cpv. 2), dallo scopo di protezione risultano limiti più rigorosi, come viene chiarito da una nuova lettera b integrata nell'articolo 24d capoverso 2.

La ponderazione di tutti gli interessi è prevista come norma generale nell'articolo 23a capoverso 1 e non è pertanto necessario riportarla anche qui.

Art. 24a

L'articolo 24a non subisce alcuna modifica materiale. Poiché i titoli del capitolo 4 e della sezione 3 indicano già che si tratta soltanto di edifici e impianti fuori delle zone edificabili, è possibile omettere la precisazione nella frase introduttiva del capoverso 1.

Cambiamenti di destinazione ai sensi dell'articolo 24a sono ammissibili solamente per edifici e impianti costruiti conformemente al diritto (cfr. DTF 127 II 215, consid. 4b, pag. 223). Se un'autorizzazione edilizia è stata limitata nel tempo o vincolata a un obbligo di demolizione, allo scadere del periodo previsto o al verificarsi della condizione risolutiva l'edificio o l'impianto in questione non è più considerato conforme al diritto e di conseguenza non può essere oggetto di cambiamenti di destinazione in virtù dell'articolo 24a.

Art. 24b

Fatta eccezione per il capoverso 1 (stralciato di proposito, cfr. commento all'art. 23g cpv. 1, ultimo paragrafo, pag. 23), l'attuale articolo 24b LPT viene spostato negli articoli 23g capoverso 1 lettera e, 23h e 23i.

Art. 24c

Con l'aggiunta del capoverso 3 nel quadro della revisione della LPT del 23 dicembre 2011, l'articolo 24c si riferisce ora anche agli edifici abitativi che erano utilizzati in modo conforme alla zona alla data in cui il fondo in questione è stato attribuito al comprensorio non edificabile ai sensi del diritto federale. La rubrica in vigore («Edifici e impianti esistenti fuori delle zone edificabili, non conformi alla destinazione della zona») va pertanto precisato. Con «edifici secondo il diritto anteriore» si intendono gli edifici già costruiti quando il fondo è diventato parte del comprensorio non edificabile ai sensi del diritto federale, ossia in generale il 1° luglio 1972 (cfr. rubrica dell'art. 42 OPT). In questa categoria rientrano anche gli edifici costruiti legalmente in una zona edificabile e attribuiti in seguito a una zona non edificabile (attribuzione che viene ancora fatta, per esempio in applicazione della revisione parziale della LPT del 15 giugno 2012).

Sotto il profilo materiale, l'articolo 24c²⁸ non subisce alcuna modifica. La precisazione che gli edifici in questione sono situati fuori delle zone edificabili può essere omessa in quanto già esplicitato dai titoli del quarto capitolo e della sezione 3. I requisiti di cui all'articolo 24c capoverso 3, secondo periodo LPT sono ora soddisfatti dall'articolo 24^{bis} lettere a ed e nonché dall'articolo 23f capoverso 3, ragione per cui la disposizione può essere abrogata. Lo stesso vale per l'articolo 24c capoverso 5 LPT, i cui requisiti sono ora soddisfatti dall'articolo 23a capoverso 1.

Art. 24d

Il *capoverso 1* precisa che, nella misura in cui e fintanto che non sia necessario per scopi agricoli, lo spazio abitativo agricolo può essere abitato a scopi extra-agricoli, ovvero essere per esempio affittato a persone che non hanno nulla a che fare con l'azienda. In questo caso, però, le ripercussioni non devono essere molto diverse da quelle che si avrebbero in caso di abitazione a scopo agricolo. Gli edifici utilizzati fin dal principio in modo non conforme alla zona sono invece illegali sia sotto il profilo formale che materiale (sentenza del Tribunale federale 1C 135/2016 del 1° settembre 2016, consid. 3.3). Nei Comuni con una quota di abitazioni secondarie superiore al 20 per cento, è ammessa la locazione a titolo di abitazione di vacanza unicamente se l'abitazione è stata realizzata in virtù del diritto anteriore ai sensi dell'articolo 10 della legge del 20 marzo 2015 sulle abitazioni secondarie

²⁸ Poiché il criterio della legalità viene menzionato solo nel capoverso 2, si potrebbe credere, erroneamente, che anche gli edifici costruiti illegalmente sono in linea di principio protetti nella loro situazione di fatto. È tuttavia chiaro che non è questo il caso e, sinora, non vi sono mai stati problemi in questo senso. Per non suscitare incertezze, si è pertanto deciso di non riformulare la disposizione.

(LASEC; RS 702), ovvero se è stata realizzata prima dell'11 marzo 2012 nel rispetto delle disposizioni in vigore oppure se la realizzazione risultava autorizzata in tale data con decisione passata in giudicato (art. 10 in combinato disposto con l'art. 11 cpv. 1 LASEC). Nei Comuni in cui la quota di abitazioni secondarie supera la soglia del 20 per cento, le abitazioni realizzate dopo tale data possono essere utilizzate esclusivamente come abitazioni primarie (art. 2 cpv. 2 LASEC) oppure come abitazioni equiparate ad abitazioni primarie secondo l'articolo 2 capoverso 3 LASEC.

Il *capoverso 1^{bis}* si riferisce agli edifici abitativi agricoli, retti dal nuovo diritto, che non sono più utilizzati a scopo agricolo. Si considerano retti dal nuovo diritto gli edifici abitativi realizzati dopo che il fondo è stato attribuito al comprensorio non edificabile ai sensi del diritto federale (quelli realizzati secondo il diritto anteriore ricadono nel campo di applicazione dell'art. 24c, cfr. commento a questo articolo). Negli edifici costruiti secondo il nuovo diritto sono ammesse modifiche parziali se queste sono indispensabili per un'utilizzazione a scopo abitativo al passo con i tempi oppure a scopo di risanamento energetico. Dall'articolo 24d capoverso 3 lettera b LPT viene inoltre ripreso il criterio secondo il quale l'aspetto esterno e la struttura edilizia basilare devono restare sostanzialmente immutati. La formulazione scelta vuole anche garantire che tutte le limitazioni valide ai sensi dell'articolo 24c LPT siano applicabili anche ai nuovi edifici agricoli retti dal nuovo diritto che non rientrano nel campo d'applicazione dell'articolo 23f capoverso 2. L'articolo 24d capoverso 1^{bis} eleva di fatto l'attuale articolo 42a OPT al livello di legge formale. Quanto alla questione di quando un ampliamento per un'utilizzazione a scopo abitativo al passo con i tempi è indispensabile, si rinvia al commento dell'articolo 42a OPT (Ufficio federale dello sviluppo territoriale, Spiegazioni in merito all'articolo 42a dell'ordinanza sulla pianificazione del territorio, versione 2, Berna, agosto 2004, consultabile online all'indirizzo <http://www.are.admin.ch/bab>, pag. 3).

In virtù dell'articolo 24^{bis} lettera a, alle divisioni materiali saranno applicati criteri di valutazione più severi; queste dovranno inoltre essere coordinate con le autorità responsabili della pianificazione del territorio, obbligo questo che sussiste già ai sensi dell'articolo 25a LPT. In virtù della nuova disposizione, secondo cui non è ammesso prendere in considerazione più volte le medesime superfici agricole per giustificare un fabbisogno di edifici e impianti (art. 23f cpv. 3), in sede di divisione materiale di un'abitazione agricola esistente l'autorità cantonale è tenuta a far inserire nel registro fondiario un'apposita menzione per i restanti fondi agricoli²⁹, che non potranno dunque più servire per giustificare la necessità di edifici abitativi agricoli.

Il *capoverso 2* rimane sostanzialmente invariato sotto il profilo materiale. Viene aggiunta solo una nuova lettera (a^{bis}) in seguito al trasferimento dell'articolo 24d capoverso 3 nell'articolo 24^{bis} e al fatto che non viene riportato il criterio secondo cui l'aspetto esterno e la struttura edilizia basilare devono restare sostanzialmente immutati (vedi spiegazioni più in alto). Per quanto concerne gli edifici degni di protezione di cui all'articolo 24d capoverso 2 LPT per i quali bisognava sempre porre requisiti elevati al loro grado di protezione, il loro status imponeva limiti ben più rigidi di quanto non facesse l'articolo 24d capoverso 3 lettera b LPT. Questo aspetto emerge ora anche nel testo di legge con l'aggiunta della nuova lettera a^{bis}, secondo la quale il grado di protezione di tali edifici deve restare integralmente preservato. Per valutare se ciò avvenga veramente è fondamentale prendere in considerazione anche il contesto in cui l'edificio è inserito.

Art. 24e

La disposizione entrata in vigore il 1° maggio 2014 viene ripresa senza alcuna modifica materiale.

I requisiti dell'articolo 24e capoverso 5 LPT sono ora ampiamente soddisfatti dagli articoli 24^{bis} e 23a. In queste disposizioni manca soltanto il criterio della conservazione dell'aspetto esterno e della struttura edilizia basilare, motivo per cui, anziché rimandare all'articolo 24d, tale criterio viene ora sancito nel capoverso 5.

Secondo il *capoverso 6, terzo periodo*, il Consiglio federale ha ora la facoltà di decidere che piccoli edifici annessi possano essere ricostruiti se distrutti per cause di forza maggiore. Questo periodo è stato introdotto per rispondere alla richiesta formulata nella mozione 16.3622 Tenuta di bestiame minuto a scopo di hobby nel diritto sulla pianificazione del territorio, depositata dalla CAPTE CS. La

²⁹ Ciò si applica in ogni caso alle parcelle di proprietà del committente, ma di fatto anche ai terreni in affitto: se non viene garantito che l'edificio non è sicuramente più necessario per gestire le aree in affitto, non è necessario autorizzare un'utilizzazione abitativa non agricola a lungo termine (art. 24^{bis} lett. a) ed è quindi esclusa una divisione materiale.

possibilità di ricostruire l'edificio rappresenta uno strappo nella logica del «riciclaggio edilizio» degli articoli 24a–24f, ma considerato che tale possibilità sarà ammessa solo per motivi fondati e unicamente per piccoli edifici ammessi distrutti da cause di forza maggiore e che l'autorizzazione alla ricostruzione sarà vincolata all'onere di demolizione (art. 23b), integrare questa disposizione nel capoverso appare una soluzione sostenibile.

Art. 24f

La nuova strutturazione delle disposizioni concernenti gli edifici e impianti esterni alle zone edificabili consente di integrare l'articolo 37a LPT negli articoli 24 segg., a vantaggio di una migliore organizzazione sistematica del testo. La rubrica è stata adeguata a quella dell'articolo 24c.

Art. 24g

L'edificazione fuori delle zone edificabili è in larga misura disciplinata dal diritto federale; per questa ragione, anche il sanzionamento di tre infrazioni qualificate di norme giuridiche (ossia l'edificazione senza autorizzazione edilizia, l'ottenimento di un'autorizzazione mediante informazioni errate o incomplete e la mancata osservanza di disposizioni di polizia edilizia) viene regolamentato in modo uniforme a livello di diritto federale. Questa misura mira a rafforzare l'esecuzione del diritto in materia di pianificazione del territorio in un ambito particolarmente a rischio. Le fattispecie penali devono essere considerate delitti in ragione del fatto che, date le violazioni commesse, non si tratta di trasgressioni di lieve entità. Sono da considerarsi delitti quelli secondo le norme penali, analoghe per tipo di violazione, previste dalla legge federale del 16 dicembre 1983 sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (LAFE; RS 211.412.41) e della legge federale del 20 marzo 2015 sulle abitazioni secondarie (LASEC; RS 702). La qualifica come delitto consente anche di punire penalmente le aziende secondo l'articolo 102 capoverso 1 CP qualora la responsabilità per carente organizzazione interna non possa essere ascritta a una persona fisica determinata.

Secondo l'articolo 104 capoverso 2 del Codice di procedura penale (CPP; RS 312.0), la Confederazione può conferire diritti di parte ad altre autorità cui spetta la tutela di interessi pubblici. Ciò vale per l'autorità di cui all'articolo 25b capoverso 1 e per l'Ufficio federale dello sviluppo del territorio (cpv. 3). I diritti di parte conferiti devono coincidere con quelli che il CP concede all'accusatore privato. Affinché dette autorità possano tutelare gli interessi pubblici del caso, deve essere inoltre precisato che possono anche fare ricorso contro decreti penali. Poiché quella di esercitare diritti di parte è una facoltà concessa ma non costituisce alcun *obbligo*, tale disposizione non pone problemi nemmeno sotto il profilo della tutela dell'autonomia cantonale.

Capoverso 4: sussiste un motivo di revisione del diritto federale qualora in un procedimento penale venga dimostrato che un delitto secondo il capoverso 1 o 2 ha influito sull'esito di una procedura di autorizzazione edilizia. In una simile evenienza, l'autorità preposta al rilascio delle autorizzazioni edilizie o l'autorità di ricorso è tenuta a verificare se la disposizione in questione debba essere abrogata o modificata.

Art. 25b

La LPT non disciplina in alcun modo l'attività di ripristino della situazione conforme al diritto. Questa lacuna non è di per sé problematica visto che le disposizioni materiali concernenti le condizioni per il rilascio di un'autorizzazione implicano anche l'obbligo di ripristinare la situazione conforme al diritto in presenza di modifiche abusive. I problemi nascono però dal fatto che il diritto vigente non è chiaro sul piano delle competenze. In più, le esperienze maturate dall'entrata in vigore della legge hanno evidenziato come il compito di disporre ed eseguire il ripristino della situazione conforme al diritto risulti complesso e oneroso in molti Cantoni. Se si dovesse arrivare al punto in cui diventa conveniente costruire in modo illegale al di fuori delle zone edificabili, non sarebbe più possibile salvaguardare il principio della separazione. Ma anche se non si arriva a tanto, ai fini della credibilità delle disposizioni concernenti le costruzioni fuori delle zone edificabili è cruciale garantire che venga disposto e attuato in modo efficace tale ripristino. Ne consegue la necessità, da un lato, di specificare nella legge che una rinuncia al ripristino della situazione conforme al diritto fuori delle zone edificabili può essere decisa esclusivamente dall'autorità preposta alla verifica delle rispettive domande di costruzione (cpv. 4) e, dall'altro, di conferire un mandato di esecuzione chiaro e adeguato alla rilevanza di questo tema (per preservare l'autonomia organizzativa dei Cantoni la disposizione non precisa quale sia l'autorità incaricata di prendere disposizioni di polizia edilizia):

- il *capoverso 2* sottolinea l'importanza del ripristino della situazione conforme al diritto, conferendo espressamente all'autorità cantonale competente per il rilascio delle autorizzazioni un mandato legale atto a garantire non soltanto che le utilizzazioni non autorizzate siano vietate immediatamente e contrastate in modo efficace, ma anche che venga disposto ed eseguito senza indugio lo smantellamento dei lavori di trasformazione non autorizzati;
- il *capoverso 3* conferisce – in forza della legislazione federale – all'autorità cantonale competente per le autorizzazioni per lo meno la possibilità di intervenire, al posto dell'autorità di polizia edilizia, nelle questioni che rientrano nel campo d'applicazione del diritto in materia di sorveglianza; la autorizza cioè a prendere disposizioni almeno in via sussidiaria, minacciando ed eseguendo in particolare l'esecuzione sostitutiva;
- per quanto il ripristino della situazione conforme al diritto presupponga, per motivi di ordine costituzionale, una verifica del principio della proporzionalità, l'ordine di ripristino risulta in realtà sproporzionato solamente nel caso in cui la deroga alla legge sia minima e gli interessi generali lesi non giustificano il danno che sarebbe arrecato al proprietario in seguito al ripristino. Già una semplice modifica dell'utilizzazione rappresenta tuttavia una grave violazione di uno dei principi del diritto pianificatorio della Confederazione ai quali la giurisprudenza del Tribunale federale attribuisce un'importanza prioritaria, ossia il principio della separazione tra comprensorio edificabile e comprensorio non edificabile (DTF 132 II 21, consid. 6.4, pag. 40). Nel *capoverso 4* si richiama pertanto espressamente l'attenzione sul fatto che al di fuori delle zone edificabili è possibile rinunciare al ripristino della situazione conforme al diritto esclusivamente in via eccezionale. Un esempio ipotizzabile è il caso in cui sia stato realizzato un ampliamento sotterraneo con altezza dei locali troppo elevata rispetto a quella prevista nei progetti autorizzati.

Il *capoverso 1* dell'articolo 25*b* corrisponde testualmente all'articolo 25 *capoverso 2* della legge in vigore, che è stato spostato nel nuovo articolo 25*b* per ragioni legate alla sistematica.

Art. 34

La modifica del *capoverso 2* lettera c è una diretta conseguenza della nuova sistematica delle disposizioni concernenti le costruzioni fuori delle zone edificabili.

Art. 37a e 38

Gli articoli 37a e 38 possono essere abrogati, il primo perché ripreso dall'articolo 24*f* e il secondo perché sostituito dall'articolo 3 della legge del 20 marzo 2015 sulle abitazioni secondarie.

Art. 38b

Riallacciandosi all'articolo 16*b* *capoverso 2* LPT, l'articolo 38*b* fa sì che venga mantenuta la necessaria base legale per gli oneri di demolizione disposti in virtù dell'articolo 16*b* LPT o del diritto cantonale – ovvero prima dell'entrata in vigore dell'articolo 23*b* – come misura meno severa nel caso in cui non fosse dimostrata l'esistenza dell'impresa a lungo termine (art. 34 cpv. 4 lett. c OPC). Le conseguenze giuridiche coincidono con quelle dell'articolo 23*b* *capoverso 1*, benché nel caso in oggetto per gli oneri di demolizione disposti secondo il diritto anteriore non sussista un diritto di pegno legale ai sensi dell'articolo 23*c* *capoverso 2*. Qualora, al decadere dell'autorizzazione, possa essere concessa una nuova autorizzazione per un'utilizzazione conforme alla zona o vincolata all'ubicazione, quest'ultima dovrà essere vincolata a un obbligo di demolizione ai sensi dell'articolo 23*b* *capoverso 1*.

Legge federale del 4 ottobre 1991 sul diritto fondiario rurale des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB; SR 211.412.11), art. 60 cpv. 1

Lettera e

Il rimando alla LPT in questa disposizione deve essere adeguato in seguito alle modifiche introdotte con la revisione di legge.

Lettera j

Questa nuova eccezione al divieto di divisione materiale e frazionamento secondo l'articolo 58 LDFR per terreni situati nelle zone agricole speciali serve a consentire che, all'occorrenza, tali terreni siano resi disponibili anche per altre persone oltre che per i proprietari.

Art. 75 cpv. 1 lett. f

Si veda in merito il commento all'articolo 23c capoverso 2.

3. Ripercussioni

3.1. Premessa metodologica

Prevedere gli effetti del presente progetto di legge è difficile soprattutto perché la LPT rappresenta in larga parte una legge quadro e, a livello di attuazione, lascia molto margine di manovra che può essere utilizzato in modi diversi in sede di interpretazione, controllo e applicazione delle norme. Gli effetti sono quindi strettamente connessi all'attuazione cantonale e comunale, nonché alle decisioni che adotteranno il Consiglio federale e l'ARE (ordinanza, valutazione dei piani direttori ecc.), così come i tribunali.

3.2. Ripercussioni per l'economia

Nel complesso, le ripercussioni economiche del progetto sono relativamente limitate, e in generale ci si attende un risvolto positivo.

Le *norme relative alle costruzioni fuori delle zone edificabili* sono più chiare e, grazie alla strategia pianificatoria e compensatoria, anche più flessibili, il che dovrebbe appunto avere un effetto favorevole sul piano economico. La revisione delle disposizioni agevolerà alcune aziende e creerà qualche ostacolo per altre, ma complessivamente non introdurrà un cambiamento di paradigma radicale rispetto al diritto vigente. È però difficile anticipare le conseguenze concrete perché queste dipenderanno dalle modalità attuative e dalla dinamica economica a livello di agricoltura e delle attività accessorie in questo settore.

Le nuove norme faciliteranno sicuramente lo svolgimento di attività accessorie aventi uno stretto legame materiale con l'agricoltura (come p. es. l'agriturismo), mentre complicheranno le cose per le attività che non presentano tale legame, ma consentiranno di eliminare le distorsioni della concorrenza nei confronti delle aziende agricole situate nelle zone edificabili. La revisione beneficerà quindi queste aziende ponendole tendenzialmente su un piede di parità.

Un'altra novità consiste in un cambiamento di sistema: dalle autorizzazioni edilizie a tempo indeterminato associate alla prova dell'esistenza dell'azienda a lungo termine si passerà ad autorizzazioni svincolate da tale prova, ma con una limitazione della durata del fabbisogno dell'edificio o impianto costruito e la condizione di demolire la nuova costruzione al cessare di tale fabbisogno (onere di demolizione secondo l'art. 23b). Questo cambiamento avvantaggia le costruzioni fuori delle zone edificabili e offre al settore dell'agricoltura un margine di manovra più ampio rispetto al passato.

I nuovi principi relativi alla *pianificazione in spazi funzionali*, alla *pianificazione del sottosuolo* e alla *ponderazione degli interessi* rafforzano le fondamenta di una pianificazione del territorio efficace e lungimirante, essenziale in un Paese come la Svizzera, densamente popolato e con conflitti crescenti a livello di utilizzazioni e interessi territoriali. La presente revisione, seppur contenuta, consentirà all'economia elvetica di organizzarsi meglio anche sul piano territoriale, di ottimizzare i costi infrastrutturali sul lungo periodo e di arginare quelli ambientali. Non si esclude che le pianificazioni (soprattutto del sottosuolo) comporteranno spese aggiuntive o che alcune imprese dovranno fare i conti con nuove restrizioni, ma è difficile fare previsioni più precise data la natura generale dei principi formulati.

3.3. Ripercussioni per l'ambiente

Uno degli obiettivi della revisione è proteggere meglio i terreni coltivati, in particolare quelli situati fuori delle zone edificabili. In quest'ambito, le due soluzioni centrali del progetto, ossia l'onere di demolizione (art. 23b) e la strategia pianificatoria e compensatoria, offrono opportunità interessanti ma comportano anche alcuni rischi: se le nuove disposizioni saranno attuate in modo sistematico, l'obbligo di demolizione sarà rispettato e i terreni coltivati e il paesaggio non saranno pregiudicati (grazie al principio della compensazione), si assisterà verosimilmente a un miglioramento – o perlomeno a nessun peggioramento – sul piano ambientale. Dall'altro lato, però, la prassi piuttosto restrittiva

adottata sinora in materia di autorizzazioni edilizie di edifici o impianti fuori delle zone edificabili diventerà meno severa in quanto, a determinate condizioni, le aziende accessorie non agricole saranno autorizzate più facilmente, il che farà leggermente aumentare l'attività edilizia fuori delle zone edificabili. L'edificazione di nuovi edifici o impianti potrà essere compensata solo fino a un certo punto, e in una prospettiva di lungo termine, attraverso la demolizione di strutture non più necessarie.

Non si può tuttavia prevedere se queste demolizioni si concretizzeranno veramente, il che impedisce di valutare l'impatto della nuova normativa sull'ambiente. Allo stesso modo, non si sa come la strategia pianificatoria e compensatoria sarà messa in pratica né se l'obbligo di compensazione, così come definito nelle nuove norme, sarà effettivamente rispettato. Nel complesso, è quindi impossibile sapere se la normativa proposta farà rallentare o accelerare l'aumento o l'ingrandimento di edifici e impianti fuori delle zone edificabili, tanto più che entrano in gioco moltissimi fattori non facilmente prevedibili (modalità di attuazione, evoluzione dell'agricoltura, dell'artigianato e dell'agro] turismo e politica agricola).

3.4. Ripercussioni per la società

Le ripercussioni del progetto di revisione per la società saranno piuttosto modeste: in generale, la certezza del diritto ne risulterà rafforzata, anche se occorrerà attendere il passaggio di una fase di transizione di per sé inevitabile, durante la quale i Cantoni, i Comuni e i tribunali dovranno sviluppare la propria prassi di interpretazione e attuazione.

Le nuove norme sulle costruzioni fuori delle zone edificabili saranno utili a tutto il settore agricolo e, di conseguenza, anche agli spazi rurali. Se si considera l'agricoltura come parte dell'identità svizzera, il fatto di agevolare questo settore equivale a promuovere valori culturali e sociali, sempre che sia rispettato l'obbligo di compensazione anche in sede di pianificazione.

3.5. Ripercussioni per diversi tipi di regioni nonché per i Cantoni e i Comuni

3.5.1. SPAZI RURALI E REGIONI DI MONTAGNA

Gli spazi rurali e le regioni di montagna sono particolarmente interessati dalla revisione delle norme concernenti le costruzioni fuori delle zone edificabili sia perché in queste aree l'agricoltura svolge una funzione importante sia perché il loro sviluppo dipende in larga misura dalle innovazioni aventi un rapporto più o meno diretto con l'agricoltura (p. es. nel settore dell'agriturismo). Le aziende accessorie con uno stretto legame con l'agricoltura saranno quindi agevolate, mentre quelle che non hanno questo legame dovranno fare i conti con qualche ostacolo in più. La strategia pianificatoria e compensatoria consentirà in una certa misura di tenere maggiormente conto delle particolarità degli spazi rurali. In queste aree, dunque, le ripercussioni a livello di economia e società saranno piuttosto positive, mentre le previsioni sull'impatto ambientale non possono che essere ambivalenti. Fondamentalmente, i margini di manovra in tali aree aumenteranno e se saranno sfruttati in modo responsabile e lungimirante, le conseguenze saranno senza dubbio buone.

3.5.2. CENTRI URBANI E AGGLOMERATI

Se nei centri urbani e negli agglomerati gli edifici fuori delle zone edificabili rappresentano una realtà trascurabile, l'opposto è vero per le costruzioni nel sottosuolo e gli spazi funzionali. Data la loro natura di norme generali, i principi formulati nel progetto di revisione su questi ultimi due aspetti non cambieranno molto la situazione in corso, ma incoraggiano comunque un approccio pianificatorio globale e previdente. Questo è importante soprattutto in spazi urbani dinamici e complessi e avrà risvolti positivi sulla sicurezza degli investimenti e della pianificazione.

3.5.3. CANTONI E COMUNI

Rispetto all'avamprogetto posto in consultazione nel dicembre del 2014, si è deciso di cancellare alcune disposizioni che la maggioranza dei Cantoni e dei Comuni aveva criticato. La nuova versione è

stata in buona parte elaborata in stretta collaborazione con i rappresentanti dei Cantoni, delle Città e dei Comuni.

Un aspetto importante è costituito dalla ripartizione dei compiti nel settore della pianificazione del territorio, che nel nuovo avamprogetto non ha subito modifiche radicali. La strategia pianificatoria e compensatoria offre tuttavia la possibilità di tenere conto delle particolarità cantonali nell'autorizzare la costruzione di edifici o impianti fuori delle zone edificabili e rafforza in questo senso il ruolo dei Cantoni, dando così maggior peso al principio di sussidiarietà. La Confederazione, dal canto suo, conserva un ruolo importante in quanto dovrà continuare ad autorizzare gli adattamenti dei piani direttori cantonali. Se un Cantone desidera sfruttare le possibilità offerte della strategia pianificatoria e compensatoria, dovrà anche essere disposto a investire nella pianificazione e nell'attuazione. In ambito di costruzioni fuori delle zone edificabili, inoltre, saranno rafforzate le competenze cantonali a livello di esecuzione, il che presuppone però che i Cantoni dispongano delle risorse necessarie.