05.084

Messaggio su una revisione parziale del diritto sulla pianificazione del territorio

del 2 dicembre 2005

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica della legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT).

Nel contempo, vi proponiamo di togliere di ruolo i seguenti interventi parlamentari:

2003	M 03.3343	Migliorare l'utilizzazione degli edifici abitativi esistenti nello spazio rurale (S 25.9.03, Lauri; N 3.10.03)
2003	M 03.3393	Iniziativa propria della popolazione rurale (N 3.10.03, Gruppo UDC; S 25.9.03)

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

2 dicembre 2005 In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Samuel Schmid
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

L'agricoltura si vede confrontata tuttora a forti cambiamenti strutturali. Le esperienze fatte con la nuova legislazione sulla pianificazione del territorio, entrata in vigore il 1° settembre 2000, hanno messo in evidenza che il diritto vigente continua a essere percepito dal settore agricolo – non da ultimo proprio in considerazione di tali cambiamenti strutturali – come troppo restrittivo. Pertanto il Consiglio federale ritiene importante realizzare quanto prima alcune modifiche in questo ambito, nell'interesse dell'agricoltura. Il diritto vigente sulla pianificazione del territorio non tiene inoltre conto in misura sufficiente del fatto che la realtà sociale ha subito profonde modifiche negli ultimi anni: anche in questo senso vi è necessità di agire. Si intende tenere conto di alcune esigenze giustificate in questo campo, permettendo un migliore sfruttamento degli edifici esistenti al di fuori della zona edificabile rispetto a quanto è il caso oggi.

Nel quadro delle attività accessorie non agricole, in futuro le attività che hanno un legame materiale stretto con l'attività agricola (ad es. «dormire sulla paglia», pernottamento nella fattoria o offerte socio-terapeutiche che si basano sulla vita in fattoria) saranno privilegiate rispetto al diritto vigente sotto tre aspetti: innanzitutto l'avvio di questo genere di aziende accessorie sarà possibile anche per le aziende agricole la cui esistenza non dipende da un reddito supplementare; in secondo luogo nei casi in cui non vi è spazio per esercitare l'attività accessoria si potranno permettere anche ampliamenti moderati dell'infrastruttura; infine sarà possibile assumere personale impiegato esclusivamente nell'azienda accessoria, per quanto il lavoro prestato in questo settore sia comunque svolto principalmente dalla famiglia responsabile della gestione dell'azienda agricola.

Nella misura in cui sussiste un legame stretto con l'agricoltura, a determinate condizioni saranno ritenuti conformi alla destinazione della zona anche gli edifici e gli impianti che servono alla produzione di energia dalla biomassa.

Infine gli edifici esistenti non più utilizzati per l'agricoltura potranno essere meglio sfruttati, sia per scopi abitativi non agricoli sia per la tenuta di animali a scopo di hobby e rispettosa della specie.

Nei casi in cui le modifiche proposte dovessero entrare in conflitto con le concezioni globali di pianificazione territoriale dei Cantoni, a questi ultimi è espressamente concessa la facoltà di emanare disposizioni limitative. In tal modo si intende rafforzare il margine d'azione dei Cantoni in questo ambito.

Messaggio

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

La revisione del 20 marzo 1998 della legge sulla pianificazione del territorio[1] e della relativa ordinanza[2] ha permesso di ridisciplinare le costruzioni al di fuori delle zone edificabili. La nuova legislazione è in vigore dal 1° settembre 2000. Con l'articolo 42*a* OPT, in vigore dal 1° luglio 2003, è stata inoltre introdotta una norma d'attuazione riguardante l'articolo 24*d* capoverso 1 LPT, la quale concretizza il principio che un'abitazione è e resta sempre un'abitazione.

Nonostante questi adeguamenti, il diritto vigente a livello federale non soddisfa pienamente. Lo evidenziano sia le reazioni dei Cantoni, incaricati dell'applicazione, ma anche il numero di interventi parlamentari relativi alle costruzioni al fuori delle zone edificabili, che risulta sempre ancora elevato.

Nel settore delle costruzioni al fuori delle zone edificabili, complice la complessità della materia, la regolamentazione è divenuta talmente fitta da risultare accettata solo limitatamente. Inoltre nel settore agricolo – sebbene il diritto sulla pianificazione del territorio fosse stato riveduto proprio nell'interesse di questo settore – tale legislazione è tuttora percepita come troppo limitativa.

Inoltre non si può ignorare che durante questi ultimi anni il contesto sociale è mutato e di conseguenza anche le aspettative rispetto alle zone non edificabili. Oggi ad esempio ampie cerchie giudicano troppo restrittive le disposizioni sulla destinazione a nuovo uso di edifici esistenti, soprattutto di quelli che non sono più utilizzati a fini agricoli.

Una legislazione che non tiene sufficientemente conto delle mutate condizioni generali risulta sempre meno compresa dalla popolazione, come è emerso più volte in passato nell'ambito delle discussioni riguardanti la revisione della legge sulla pianificazione del territorio. Tuttavia non va dimenticato che ogni liberalizzazione delle disposizioni applicabili ai terreni situati al di fuori delle zone edificabili richiede un'attenta ponderazione dei vantaggi e dei rischi.

La proposta revisione parziale della LPT è stata oggetto di una procedura di consultazione svolta dal nostro Consiglio dal 27 aprile al 2 agosto 2005, con alcune proroghe sino a metà agosto. Sono stati invitati a partecipare alla consultazione il Tribunale federale, tutti i Cantoni, i partiti politici rappresentati nell'Assemblea federale, le organizzazioni mantello dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna nonché dell'economia e 29 altre organizzazioni interessate.

1 Legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio, LPT; RS **700**
2 Ordinanza del 28 giugno 2000 sulla pianificazione del territorio, OPT; RS **700.1**

1.2 Normativa proposta

1.2.1 Considerazioni di fondo

Il diritto vigente viene da più parti ritenuto troppo complesso: le presenti proposte mirano perciò, nel rispetto degli obiettivi e principi della pianificazione del territorio, ad introdurre delle semplificazioni con le quali in ultima analisi si intende facilitare l'applicazione del diritto sulla pianificazione del territorio.

Per raggiungere gli obiettivi perseguiti con la presente revisione parziale della LPT occorre, accanto alle modifiche proposte a livello della legge formale, anche adeguare e completare la relativa ordinanza. Nell'interesse della trasparenza, nel presente messaggio saranno di volta in volta menzionate brevemente anche le modifiche previste nell'OPT.

1.2.2 Miglioramento delle possibilità lucrative accessorie nell'agricoltura

Aziende accessorie non agricole

Secondo il presente disegno, potranno avvalersi delle possibilità previste dall'articolo 24*b* LPT anche le aziende agricole le cui dimensioni minime sono superiori alla metà di un'unità standard di manodopera e che sono state sottoposte dai Cantoni alle disposizioni sulle aziende agricole in virtù dell'articolo 5 lettera a della legge federale del 4 ottobre 1991[3] sul diritto fondiario rurale.

Quanto alle attività accessorie non agricole si prevede inoltre, rispetto al diritto vigente, di privilegiare sotto tre aspetti le attività accessorie che hanno un legame stretto con l'attività agricola, come ad esempio «dormire sulla paglia», pernottamenti nella fattoria, offerte socio-terapeutiche in cui la vita nella fattoria è un elemento centrale della terapia, ecc. Innanzitutto l'avvio di questo genere di attività accessorie sarà possibile anche per le aziende agricole la cui esistenza non dipende da un reddito supplementare. In secondo luogo nei casi in cui non vi è (sufficiente) spazio per esercitare l'attività accessoria si potranno permettere anche ampliamenti moderati dell'infrastruttura. Infine sarà possibile assumere personale impiegato esclusivamente nell'azienda accessoria, per quanto il lavoro prestato in questo settore sia comunque svolto principalmente dalla famiglia responsabile della gestione dell'azienda agricola.

Dato che l'obiettivo è quello di promuovere in primo luogo le attività accessorie non agricole con un legame stretto con l'attività agricola, per quel che concerne le altre attività accessorie si intende in linea di massima mantenere il diritto vigente. Questo significa che tali attività accessorie continueranno a essere possibili soltanto per le aziende agricole la cui sussistenza dipende del reddito supplementare generato dall'attività accessoria.

Le agevolazioni proposte per le aziende accessorie non agricole con un legame stretto con l'attività agricola permettono di soddisfare le richieste contenute nella mozione del Consigliere nazionale Walter Müller del 4 marzo 2004 (04.3039 Agriturismo nelle zone agricole).

3 LDFR; RS **211.412.11**

Energie rinnovabili

Con la presente revisione intendiamo migliorare le possibilità degli agricoltori di produrre energia dalla biomassa, in sintonia con gli obiettivi della politica energetica e del clima. Questa intenzione corrisponde al tenore dell'iniziativa parlamentare Dupraz del 15 dicembre 2003 (03.462 Fonti di energia elettrica rinnovabili. Migliori condizioni quadro). Questa affinità tra obiettivi di politica agricola e politica energetica giustifica la creazione di una regolamentazione specifica, nella misura in cui questa sia compatibile con le esigenze della pianificazione del territorio.

Nella zona agricola gli edifici e gli impianti destinati alla produzione di energia dalla biomassa potranno venir approvati come conformi alla destinazione della zona, se la biomassa trattata in un'azienda agricola evidenzia un rapporto sufficientemente stretto con l'azienda medesima. Al fine di garantire una sufficiente redditività degli impianti, si devono poter aggiungere anche dei co-substrati di provenienza non agricola. L'insieme delle sostanze elaborate deve essere però principalmente di origine agricola.

Siccome gli edifici e gli impianti per la produzione di energia dalla biomassa non costituiscono di regola un plusvalore per il paesaggio e oggettivamente nemmeno è possibile destinarli successivamente ad altri scopi, si intende garantire che tali edifici e impianti siano eliminati una volta terminata la loro utilizzazione per lo scopo originario, evitando che si inneschino circoli viziosi di continue modifiche di utilizzazione e ampliamenti successivi degli edifici. La limitazione nel tempo permette di attenuare notevolmente gli eventuali effetti negativi sull'organizzazione del territorio e rende accettabile la soluzione proposta.

Nell'ambito del protocollo di Kyoto la Svizzera si è impegnata a ridurre dell'8 per cento rispetto al 1990 le emissioni di gas responsabili dell'effetto serra e ciò durante il periodo dal 2008 al 2012. Nella legge federale dell'8 ottobre 1999[4] sulla riduzione delle emissioni di CO_2 sono contemplati degli obiettivi concreti di riduzione (art. 1 legge sul CO_2). Questi obiettivi di riduzione rientrano anche fra gli scopi della politica energetica promossa da SvizzeraEnergia. Stando a studi recenti[5], il contributo della biomassa può essere essenziale per il raggiungimento di questi obiettivi. La percentuale di biomassa prodotta dall'agricoltura è di circa il 18 per cento (23 PJ/a[6], scarti del raccolto, colaticcio e letame) e può arrivare addirittura al 30 per cento (36,7 PJ/a con l'inclusione di materie prime rigenerabili[7] e dei prati). In questo calcolo non sono inclusi i co-substrati d'origine non agricola e il legname. Sebbene sussista una collaudata tecnologia per lo sfruttamento di questa biomassa, oggigiorno questo potenziale non risulta praticamente sfruttato. Introducendo la possibilità di approvare gli edifici e gli impianti per la produzione di energia dalla biomassa come conformi alla destinazione della zona agricola, vengono migliorate sensibilmente le condizioni quadro nell'ambito della pianificazione del territorio. È lecito aspettarsi che grazie a questo provvedimento il potenziale disponibile venga sfruttato meglio e che quindi a breve e a medio termine ne risulti un contributo determinante in favore

4 Legge sul CO_2; RS **641.71**

5 «Potenziale zur energetischen Nutzung des Biomasse in der Schweiz», Infras e al., 2004. Stando a questo studio il potenziale di sfruttamento della biomassa a lungo termine ammonta, tenendo conto delle esigenze ambientali, a circa 95-125 PJ/a (per l'unità di misura, cfr. nota successiva).

6 Petajoule all'anno; 1 PJ/a = 10^{15} Joule/a.

7 Coltivazioni a campo, prati artificiali e piante per la produzione di energia (senza legname).

del raggiungimento degli obiettivi che la Svizzera si è prefissa in campo energetico e della protezione del clima.

La redditività e con ciò anche la futura diffusione di impianti per la produzione di energia dalla biomassa dipendono fortemente dalle premesse aziendali e dalle condizioni quadro esterne. Oggigiorno le nozioni tecniche per la costruzione e la gestione in particolare di impianti per la produzione di biogas come pure i parametri di calcolo sono noti e assodati. Attualmente nei nostri Paesi limitrofi – ad es. in Germania, dove già oggi sono in funzione più di 2000 impianti agricoli – sono costruiti molti impianti nuovi che, grazie a condizioni quadro favorevoli, sono gestiti in modo redditizio. La diffusione in Svizzera dipenderà essenzialmente dalla conclusione, con i distributori di energia elettrica, di contratti a lungo termine che garantiscano un prezzo redditizio per la fornitura di energia ecologica. Incidono inoltre sensibilmente fattori come la disponibilità e le condizioni di acquisto di co-substrati di provenienza non agricola, il ricavo di valore aggiunto dal calore in esubero, le condizioni poste dalla legislazione e le possibilità di finanziamento degli investimenti. Stando a valutazioni ottimistiche, durante i prossimi dieci anni in Svizzera potrebbero venir costruite e gestite in modo redditizio alcune centinaia di impianti. Per poter costruire impianti con una dimensione tale da garantire la necessaria redditività nella maggior parte dei casi sarà indispensabile che vi partecipino due o più aziende. La costruzione di un impianto nell'ambito della loro azienda agricola offre agli agricoltori ulteriori possibilità di lavoro e di reddito. Non da ultimo, soprattutto gli impianti per la produzione di biogas permettono di ridurre notevolmente le esalazioni del colaticcio, rendono le sostanze nutritive più facilmente disponibili per le piante, sostituiscono le energie fossili e chiudono il ciclo del CO_2. Oltre alla produzione di sostanze alimentari di alta qualità e alla cura del paesaggio, l'agricoltura ha tutto l'interesse di diventare anche un produttore di energia ecologica.

Poiché anche il legname è considerato biomassa, queste disposizioni si applicano in linea di massima anche agli impianti per l'ottenimento di energia dal legname.

Volutamente il disegno rinuncia invece a estendere le agevolazioni ad altre forme di sfruttamento della biomassa o all'ottenimento di energie rinnovabili. Elemento centrale dei privilegi qui proposti è infatti il contributo al raggiungimento degli obiettivi di politica energetica e climatica: in quest'ottica non è giustificato privilegiare le forme di trattamento della biomassa che non comportano vantaggi in termini di sfruttamento energetico. Anche in futuro gli impianti per la produzione di energia da altre fonti rinnovabili potranno tuttavia essere autorizzati, se sono vincolati all'ubicazione o se servono a coprire il fabbisogno di energia dell'azienda agricola e se sono soddisfatti i presupposti di ordine generale. Non vi è motivo per un'estensione ulteriore dei privilegi.

1.2.3 Edifici per la tenuta di animali a scopo di hobby

La soluzione proposta permette che le parti non abitate di un edificio (tipicamente le parti di un edificio abitativo adibite a scopo agricolo) e gli edifici a sé stanti non abitati (in particolare ex stalle e rimesse che non sono più utilizzate a scopo agricolo) siano trasformati in vista della tenuta di animali a scopo di hobby. Inoltre sarà esplicitamente possibile costruire nuovi impianti esterni, nella misura in cui sono necessari a una tenuta degli animali in consonanza con le disposizioni sulla protezione degli animali. Queste proposte tengono in considerazione i mutamenti in corso

nella nostra società, che creano aspettative nuove rispetto al territorio al di fuori delle zone edificabili.

Con questa soluzione possono essere realizzate le richieste dell'iniziativa parlamentare Joder del 19 giugno 2003 (03.431 Allevamento e tenuta di bestiame minuto nell'agricoltura) come anche quelle dell'iniziativa parlamentare Darbellay dell'8 ottobre 2004 (04.472 Tenuta di cavalli in zona agricola).

1.2.4 Adeguamenti a livello di ordinanza

Agevolazioni nell'ambito dei cosiddetti ampliamenti interni

Oggigiorno un ampliamento interno risulta conforme alla destinazione della zona allorquando l'esistenza a lungo termine dell'azienda agricola è presumibilmente possibile *soltanto* con il reddito supplementare che ne consegue (cfr. in merito art. 36 cpv. 1 OPT e art. 37 cpv. 1 OPT).

Quanto vale per le aziende accessorie non agricole con un legame stretto con l'attività agricola interessata dovrà valere anche per gli ampliamenti in ambito agricolo: pertanto gli ampliamenti interni non dipenderanno più dal fatto che l'azienda agricola non può più sussistere senza un reddito supplementare. Le relative norme dell'ordinanza (art. 36 e 37 OPT) vanno adeguate in tal senso. Nell'avamprogetto della consultazione si proponeva inoltre di eliminare il limite massimo di 5000 m^2 attualmente in vigore per gli ampliamenti interni nel settore dell'orticoltura e del giardinaggio produttivo. Tuttavia nella consultazione sono pervenute risposte in parte negative su questo punto: così ad esempio circa metà dei Cantoni – quali responsabili dell'esecuzione della legislazione in materia di pianificazione del territorio – respinge questa proposta. Per questo motivo le ripercussioni dell'abolizione di tale limite dovranno essere oggetto di un nuovo esame approfondito. In particolare occorre esaminare se è fondato il timore, espresso a più riprese nella consultazione, che l'abolizione del limite potrebbe creare rispetto a oggi una situazione giuridica più complessa e più difficile da eseguire, soprattutto per quel che concerne le disposizioni sulle zone agricole speciali (art. 16*a* cpv. 3 LPT) e l'obbligo generale di pianificazione (art. 2 LPT). Poiché la presente revisione parziale si prefigge non da ultimo di ottenere una semplificazione dell'esecuzione della normativa in questo ambito, un effetto simile va chiaramente evitato. Inoltre secondo alcune risposte vi è il rischio che per le aziende l'agevolazione risulterebbe di fatto minima poiché le serre con una superficie di oltre 5000 m^2 sottostanno comunque all'obbligo di pianificazione. Per questi motivi si deciderà nell'ambito delle modifiche dell'OPT in relazione con la presente revisione parziale della LPT oppure nella più ampia revisione della LPT prevista dal programma di legislatura se l'attuale limite massimo sarà adeguato (stralcio, mantenimento o aumento).

Non ha per contro suscitato controversie il mantenimento del limite relativo secondo il quale la superficie coltivata indipendente dal suolo non può superare il 35 per cento della superficie totale destinata all'orticoltura e al giardinaggio produttivo. In caso contrario infatti risulterebbe difficile distinguere queste aree da quelle che, in virtù dell'articolo 16*a* capoverso 3 LPT, sono destinate ad una produzione prevalentemente o completamente indipendente dal suolo mediante una procedura di pianificazione. Un tale effetto sarebbe inammissibile.

Trasformazione di spazi abitativi agricoli in spazi abitativi extra-agricoli

Per quanto riguarda la possibilità di trasformazione di ex spazi abitativi agricoli in spazi abitativi extra-agricoli si intende introdurre sotto due aspetti una maggiore flessibilità rispetto al diritto vigente. Innanzitutto va eliminata la limitazione prevista dall'articolo 42 capoverso 3 OPT secondo cui la superficie utilizzata in modo non conforme alla zona può essere aumentata al massimo di 100 m^2 in caso di ampliamenti all'interno del volume esistente. Inoltre si intende rinunciare del tutto a un limite relativo per le *superfici accessorie* destinate a spazio abitativo. Questa soluzione permette uno sfruttamento ulteriore completo dello spazio edificato. Pertanto si intende ora mantenere all'interno del volume dell'edificio esistente soltanto il limite relativo in base al quale l'ampliamento non può superare il 60 per cento della superficie lorda per piano. In tal modo si tiene conto in ampia misura del desiderio, espresso da più parti nella consultazione, di migliorare le possibilità di sfruttamento del volume dell'edificio esistente. Tuttavia, per evitare che ex aziende agricole si trasformino in veri e propri quartieri residenziali (con i relativi svantaggi come l'aumento del prezzo del terreno, le maggiori aspettative nei confronti dell'infrastruttura del Comune, pericolo di ampliamento delle attività edili alla zona agricola), il numero di unità abitative ammesse sarà limitato. Inoltre saranno mantenuti i limiti attuali per gli ampliamenti al di fuori del volume dell'edificio esistente.

1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

Il nostro Collegio ribadisce la necessità di sottoporre la LTP a un esame di ampia portata per stabilire se questa legge, entrata in vigore ormai più di 25 anni fa, è ancora in grado di rispondere adeguatamente ai problemi odierni in questo settore. In quest'ottica, e in previsione dell'abrogazione della legge sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero[8] («Lex Koller»), il 26 ottobre 2005 abbiamo aperto una procedura di consultazione concernente una revisione parziale della LPT che si prefigge di disciplinare, con misure di pianificazione del territorio, la costruzione di residenze secondarie. Inoltre il programma di legislatura 2003–2007 prevede una revisione di ampia portata della legislazione sulla pianificazione del territorio[9].

In tale occasione ci si dovrà chinare su numerose questioni che vanno ben oltre la portata della revisione parziale presentata in questo messaggio. Ad esempio, il diritto sulla pianificazione del territorio attualmente in vigore non tiene adeguatamente in considerazione l'importanza sempre maggiore che hanno nel nostro Paese le città e gli agglomerati. Anche gli strumenti di pianificazione finora utilizzati vanno sottoposti ad un'attenta verifica a tutti i livelli (Confederazione, Cantoni e Comuni). Vi sono inoltre varie lacune nel settore degli insediamenti: in questo contesto vanno menzionate le problematiche relative al dimensionamento delle zone edificabili, all'urbanizzazione o allo sviluppo centripeto degli insediamenti. Non da ultimo ci si dovrà occupare approfonditamente anche delle procedure di pianificazione e di rilascio della licenza edilizia e ciò con l'obiettivo di renderle più semplici e di armonizzarle a livello svizzero.

8 Legge federale del 16 dicembre 1983 sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero, LAFE; RS **211.412.41**

9 Procedura di consultazione nel 2006, adozione del messaggio per le Camere federali nel 2007.

Una simile revisione dovrà comunque includere anche il settore delle costruzioni al di fuori delle zone edificabili. Attualmente in questo contesto si cerca di trovare nuovi approcci in stretta collaborazione con i Cantoni. Uno fra gli obiettivi più importanti di questi sforzi è quello di considerare maggiormente le diverse particolarità e necessità regionali, più di quanto lo possa fare una regolamentazione applicabile in modo uniforme a tutto il territorio nazionale. Un tale approccio richiede da un lato che, nell'ambito della pianificazione del territorio, si tenga meglio conto della plurifunzionalità del territorio sito al di fuori delle zone edificabili e dall'altro che ai Cantoni sia concesso maggior spazio di manovra per trovare delle soluzioni conformi alle esigenze concrete. Di conseguenza in futuro, anche nell'ambito delle costruzioni al di fuori delle zone edificabili, la Confederazione dovrebbe limitarsi ad emanare delle disposizioni di principio. Ciò avrebbe l'indubbio vantaggio di ridurre sensibilmente la densità della regolamentazione; tuttavia, per garantire il rispetto degli obiettivi e dei principi fondamentali della pianificazione del territorio, si dovranno attribuire alla Confederazione adeguate competenze nell'ambito della sorveglianza.

Nel contempo, per i motivi enunciati al numero 1.1, vi è una forte pressione volta a introdurre il più rapidamente possibile agevolazioni in favore dell'agricoltura e a permettere in tempi brevi uno sfruttamento migliore degli edifici e degli impianti esistenti rispetto alla situazione odierna. Il nostro Collegio non ritiene opportuno rimandare la soluzione di questi problemi urgenti fino alla revisione totale della legislazione sulla pianificazione del territorio.

Non bisogna tuttavia dimenticare che qualsiasi revisione riguardante la legislazione sulla pianificazione del territorio è sempre controversa, in particolare per le costruzioni al di fuori delle zone edificabili; pertanto nella presente revisione si intende includere soltanto i punti che necessitano di una soluzione possibilmente rapida e per i quali i risultati della consultazione lasciano intravedere buone possibilità di ottenere un consenso.

Se i problemi urgenti e chiaramente identificabili non vengono risolti subito, vi è il rischio che la realtà del diritto si allontani vieppiù dal diritto codificato. Con la revisione parziale del diritto sulla pianificazione del territorio qui presentata si intende non da ultimo evitare una tale evoluzione, chiaramente non auspicabile.

Considerate le aspettative molto divergenti rivolte al territorio al di fuori delle zone edificabili, il nostro Collegio è consapevole del fatto che la soluzione proposta sembrerà a taluni troppo restrittiva, ad altri troppo permissiva. Per non mettere in forse la realizzazione possibilmente veloce dei miglioramenti proposti, si è rinunciato a introdurre cambiamenti radicali rispetto alla normativa attuale; in linea di massima la presente proposta si attiene dunque alla logica del diritto vigente. Per questo motivo si è rinunciato ad esempio a modificare la definizione della nozione di conformità alla zona, né si intende autorizzare come conforme alla destinazione della zona l'uso di edifici e impianti per le cosiddette attività para-agricole, nonostante questo sia stato chiesto da più parti nella consultazione. Infatti, anche se molte di queste attività possono essere considerate affini all'agricoltura, considerate singolarmente esse non possono venir ricondotte sotto la definizione di agricoltura contenuta nella legislazione sull'agricoltura[10]. Le esigenze legittime dell'agricoltura vanno quindi tenute in considerazione aumentando il margine di manovra nel-

[10] Cfr. in merito l'art. 3 della legge federale del 29 aprile 1998 sull'agricoltura; LAgr, RS **910.1**.

l'ambito delle attività accessorie non agricole; un'eventuale nuova definizione della conformità alla zona potrà essere esaminata invece nel contesto della più ampia revisione della legislazione sulla pianificazione del territorio. In quella sede si potrà anche tenere conto della critica mossa dal settore del giardinaggio alla distinzione di fondo tra la produzione dipendente dal suolo e quella indipendente dallo stesso, critica secondo cui questa distinzione si baserebbe su una concezione ormai superata delle modalità di produzione in questo settore.

Volutamente la soluzione proposta si concentra su pochi punti. Il nostro Collegio ritiene infatti che le regolamentazioni dettagliate proposte da alcuni partecipanti alla consultazione per determinati settori – ad esempio in relazione alla tenuta di cavalli – non possano essere realizzate senza mettere in forse l'obiettivo fondamentale della presente revisione, che come detto è quello di ottenere una riduzione della densità normativa, obiettivo peraltro esplicitamente sostenuto dalla maggioranza delle cerchie consultate.

Nel contempo non va dimenticato che qualsiasi apertura della zona agricola a usi non agricoli è sempre delicata, soprattutto rispetto al principio fondamentale della distinzione tra zone edificabili e non edificabili. Anche per questo motivo, la presente soluzione non può in nessun caso recepire tutte le proposte formulate nel corso della consultazione.

1.4 Attuazione

L'esecuzione della legislazione federale sulla pianificazione del territorio spetterà anche in futuro ai Cantoni. Per facilitare questo compito alle autorità competenti, le modifiche definite a livello di legge sono precisate a livello di ordinanza[11]. Nelle spiegazioni alle singole disposizioni è illustrata brevemente anche la portata delle modifiche previste nell'OPT.

Lo spazio d'azione riservato finora ai Cantoni nell'ambito delle costruzioni al di fuori delle zone edificabili era relativamente ridotto. In particolare non avevano nessuna possibilità di legiferare in modo ottimale in funzione delle esigenze locali, le quali in parte possono divergere in maniera sostanziale.

Le proposte di modifica formulate ampliano, rispetto alla situazione attuale, il ventaglio delle possibilità che saranno ammesse dal diritto federale per quanto riguarda le attività lucrative accessorie extra-agricole, la trasformazione di edifici abitativi agricoli in spazi abitativi non agricoli e la tenuta di animali a scopo di hobby.

È possibile che simili obiettivi contrastino con i concetti generali di sviluppo territoriale di singoli Cantoni: per i Cantoni che non vorranno far uso – o vorranno far uso solo in parte – delle possibilità offerte dal diritto federale, va pertanto prevista una competenza esplicita ad emanare delle disposizioni più restrittive, sia tramite la legislazione ordinaria che nell'ambito della pianificazione delle utilizzazioni. Rispetto alla legislazione in vigore lo spazio d'azione, ma anche la responsabilità dei Cantoni, risultano quindi più estesi. Questa modifica appare giustificata in quanto i Cantoni possono valutare meglio della Confederazione le situazioni locali: ciò facilita l'adozione di una regolamentazione che, nell'ambito dei principi stabiliti dal diritto federale, tenga conto nel miglior modo possibile delle rispettive necessità.

[11] Cfr. in merito anche il commento ai singoli articoli (n. 2).

Un'applicazione ineccepibile delle norme legali è senza dubbio favorita se fin dall'inizio chi deve applicare la legge può partecipare attivamente alla sua formulazione.

La proposta di estendere lo spazio d'azione dei Cantoni collima inoltre con l'obiettivo più ampio di permettere in futuro che per le costruzioni al di fuori delle zone edificabili si possano considerare maggiormente le diverse particolarità ed esigenze regionali, più di quanto è oggi possibile sulla base di disposizioni applicate in modo uniforme su tutto il territorio nazionale. Ai Cantoni risulterebbe difficile avviare una politica coerente in merito alle costruzioni al di fuori delle zone edificabili se, fino all'entrata in vigore della revisione più ampia della legge, essi fossero costretti ad approvare dei progetti in contrasto con i loro obiettivi di sviluppo territoriale.

Onde evitare che fino all'emanazione della relativa legislazione cantonale subentrino sviluppi non reputati opportuni dal Cantone interessato, i Governi cantonali vanno autorizzati a rilasciare delle normative provvisorie.

1.5 Risultati della procedura di consultazione

Tutti i Cantoni, 7 partiti politici rappresentati nell'Assemblea federale, le organizzazioni mantello dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna, 5 organizzazioni mantello dell'economia e 113 altre organizzazioni, Comuni e privati interessati si sono espressi in merito alle modifiche proposte nella presente revisione parziale della LPT.

I partecipanti alla consultazione hanno dato risposte in parte molto dettagliate sulle modifiche previste dall'avamprogetto. Per una visione completa dei risultati rimandiamo al rapporto pubblicato dall'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (disponibile in tedesco e francese).

La necessità di agire in questo settore è riconosciuta da gran parte delle risposte pervenute, non da ultimo con riferimento agli interventi parlamentari pendenti. In parte la revisione proposta è considerata addirittura molto urgente e l'intenzione di risolvere i problemi specifici del settore agricolo senza attendere la revisione totale della LPT prevista nell'attuale programma di legislatura trova ampi consensi; in parte invece una revisione puntuale della legge in questo momento è ritenuta inopportuna proprio alla luce dell'imminenza della revisione totale.

Le grandi linee dell'avamprogetto sono valutate positivamente dalla maggior parte degli ambienti consultati, tra cui 19 Cantoni e 3 partiti rappresentati in Consiglio federale (PPD, PRD, UDC). Molti di questi interpellati formulano tuttavia alcune riserve e in parte sottolineano la necessità di evitare che le zone agricole si trasformino in zone edificabili, industriali o residenziali e di garantire che con la nuova normativa non risultino distorsioni della concorrenza.

Per numerosi partecipanti alla consultazione, soprattutto per i rappresentanti degli ambienti agricoli, la revisione parziale proposta rappresenta invece soltanto il primo passo nella direzione giusta; questa valutazione è spesso accompagnata da richieste di ulteriori o più estese agevolazioni per il settore agricolo (incluso il settore dell'orticoltura e del giardinaggio produttivo).

Risposte negative o comunque scettiche sono giunte da 7 Cantoni, da un partito politico rappresentato in Consiglio federale (PS) e 3 partiti rappresentati nell'Assemblea federale (EVP, i Verdi, PCS), dalle organizzazioni a scopo ideale e da diverse associazioni attive in ambito di pianificazione. Il rigetto è spesso motivato con il riferimento alla revisione di ampia portata della LPT prevista prossimamente che renderebbe poco sensata una revisione parziale anticipata.

Quanto alle valutazioni dei singoli temi dell'avamprogetto, dalla consultazione emerge il quadro seguente:

- le innovazioni in materia di produzione di energia dalla biomassa riscuotono in linea di massima ampi consensi; sono però state presentate numerose precisazioni quanto ai dettagli della normativa;
- per gli ampliamenti interni la grande maggioranza delle cerchie interpellate valuta positivamente la proposta di rinunciare alla condizione della necessità esistenziale per l'azienda di disporre di un reddito supplementare. Per quel che concerne la proposta di abolire il limite massimo assoluto di 5000 m^2 nel settore dell'orticoltura e del giardinaggio produttivo, le valutazioni positive e quelle negative si equivalgono grossomodo dal punto di vista quantitativo, ma gli argomenti contrari a questa soluzione appaiono molto validi;
- le proposte concernenti le aziende accessorie non agricole hanno suscitato reazioni molto controverse. Molti interpellati, soprattutto i rappresentanti dell'artigianato e delle piccole industrie, valutano molto criticamente tale proposta o la respingono del tutto per motivi di parità di trattamento. Il punto principale criticato è l'ampliamento a tutte le aziende agricole della possibilità di esercitare qualsiasi attività artigianale o relativa alla piccola industria (la soluzione odierna limita tale possibilità alle aziende la cui sussistenza dipende da un reddito supplementare). Molti interpellati propongono di conseguenza di distinguere tra attività accessorie non agricole da un lato e quelle para-agricole, vicine all'agricoltura o legate all'agriturismo dall'altro;
- la proposta di migliorare le possibilità di destinare a nuovo uso gli edifici conformi al diritto precedente è valutata positivamente da molti interpellati o comunque considerata un passo nella direzione giusta, anche se al riguardo vengono pure formulate riserve. La grande maggioranza delle cerchie consultate ritiene positiva la proposta di rinunciare a un limite massimo per gli ampliamenti all'interno del volume edile esistente. In molti casi gli interpellati considerano peraltro che l'avamprogetto sia ancora troppo restrittivo in questo ambito;
- gran parte degli interpellati si dichiara fondamentalmente d'accordo con le proposte concernenti la tenuti di animali a scopo di hobby. Per alcuni interpellati, soprattutto le numerose organizzazioni di allevamento di equini che si sono espresse nell'ambito della consultazione, le proposte sono troppo limitative. Reazioni controverse ha suscitato soprattutto la proposta di permettere in futuro anche la costruzione di spiazzi di dimensioni modeste destinati all'equitazione nel tempo libero;
- per quel che concerne la proposta di permettere ai Cantoni l'emanazione di disposizioni limitative, le risposte negative o comunque scettiche prevalgono di poco su quelle positive.

Diverse esigenze presentate dalle cerchie sentite nella consultazione esulano tuttavia dal quadro della presente revisione parziale urgente che, come già sottolineato, deve limitarsi a disciplinare i punti che necessitano di una soluzione possibilmente rapida. Tali esigenze potranno però confluire nella revisione di ampia portata della LPT, dove potranno fungere da spunto per eventuali modifiche. In linea di massima questo vale per le seguenti proposte: nuova definizione della conformità alla zona, sfruttamento integrale del plusvalore creato, rafforzamento dello strumento delle autorizzazioni di durata limitata e obbligo di ricreare la situazione antecedente, chiarimento del rapporto tra gli articoli 24*c* e 24*d* LPT e maggiore attenzione alle esigenze dei nomadi.

Torneremo, ove necessario, più in dettaglio sui risultati della procedura di consultazione nei commenti alle singole disposizioni della presente revisione.

1.6 Interventi parlamentari

Le mozioni del consigliere agli Stati Lauri del 19 giugno 2003 (03.3343) e del gruppo dell'UDC del 20 giugno 2003 (03.3393) chiedono al nostro Consiglio di modificare la LPT affinché sia migliorata l'utilizzazione degli edifici abitativi esistenti nello spazio rurale usati tutto l'anno per scopi abitativi moderni non legati all'attività agricola.

Queste richieste possono essere soddisfatte con una modifica mirata dell'OPT (cfr. le spiegazioni al n. 1.2.4). Il nostro Consiglio chiede quindi di stralciare dal ruolo queste due mozioni.

2 Commento ai singoli articoli

2.1 Produzione di energia a partire dalla biomassa (art. 16*a* cpv. 1bis in combinato disposto con l'art. 16*b* cpv. 2 LPT)

Ai sensi di questa disposizione si intende per biomassa tutto quel materiale organico prodotto direttamente o indirettamente in seguito a fotosintesi e che non risulta modificato da processi geologici.

La biomassa è una fonte di energia rinnovabile che non incide sul clima. Di conseguenza è un obiettivo fondamentale della politica svizzera in materia di energia e di clima intensificarne lo sfruttamento. Se il potenziale di energia contenuto nella biomassa viene utilizzato, ne risulta un contributo alla riduzione delle emissioni di CO_2, necessario dal punto di vista della protezione ambientale. Inoltre l'agricoltura è sempre più interessata a delle possibilità di diversificazione. Tuttavia per gestire in modo redditizio un impianto di biogas in un'azienda agricola è necessario poter disporre, oltre a una quantità sufficiente di concime aziendale, anche di una certa quantità di co-substrati di origine non agricola, come ad esempio i rifiuti vegetali provenienti dagli insediamenti o scarti di natura organica dell'industria alimentare (scarti delle distillerie, resti di farina, scarti vegetali ecc.).

In base al diritto vigente tali impianti misti per la produzione di biogas nelle aziende agricole possono essere approvati soltanto in casi eccezionali: di regola non è possibile approvare simili impianti ai sensi dell'art. 24*b* LPT, poiché raramente possono

venir costruiti interamente all'interno dei volumi degli edifici esistenti; né è possibile una loro approvazione come impianti in stretto legame con l'agricoltura e conformi alla zona (art. 16*a* cpv. 1 LPT e art. 34 cpv. 2 OPT), poiché non sussiste una relazione sufficientemente stretta tra l'azienda agricola e i co-substrati di origine non agricola; infine simili impianti non possono di regola nemmeno venir considerati ad ubicazione vincolata ai sensi dell'art. 24 LPT, poiché non sarebbe possibile provare che l'ubicazione al di fuori delle zone edificabili risulta, per motivi particolarmente importanti ed oggettivi, molto più vantaggiosa che le possibili ubicazioni all'interno delle zone edificabili.

Considerata l'importanza che simili impianti rivestono per la politica energetica, ambientale e agricola, si giustifica la creazione di una norma speciale. In questo contesto va tenuto conto della necessità di mantenere un giusto equilibrio tra gli obiettivi di questi diversi settori.

Lo sfruttamento più importante e più tradizionale della biomassa come vettore energetico è lo sfruttamento della legna da ardere. Secondo lo stato attuale delle conoscenze, in questo ambito non vi è necessità di legiferare: infatti gli impianti di questo genere situati nel perimetro di un'azienda agricola sono già oggi conformi alla zona se motivi seri e importanti giustificano la loro ubicazione in tale luogo. Questo è dovuto soprattutto al fatto che il legname richiede modifiche soltanto minime per essere disponibile come combustibile di alta qualità in forma facilmente utilizzabile. Ciononostante è giusto disciplinare formalmente nella legge tutte le forme di biomassa, incluso il legname. Se dovesse crearsi la necessità oggettiva di introdurre una normativa differenziata, ciò potrebbe essere realizzato anche in un secondo tempo a livello di ordinanza.

Visti gli obiettivi di evitare la dispersione degli insediamenti e utilizzare il terreno in modo parsimonioso, simili edifici e impianti vanno smantellati se non sono più usati per la produzione di energia ed è quindi venuta meno la loro necessità. Di conseguenza le relative autorizzazioni vanno vincolate alla condizione che gli edifici e impianti in questione possono essere utilizzati soltanto per lo scopo previsto nell'autorizzazione.

Se la condizione non è più soddisfatta, gli impianti devono essere smantellati. Di per sé questo risulta già dai principi generali del diritto amministrativo; tuttavia, per evitare qualsiasi equivoco, questo principio è ribadito esplicitamente nel nuovo capoverso 2 dell'articolo 16*b* LPT.

La possibilità di costruire edifici e impianti per la produzione di energia dalla biomassa non deve essere riservata soltanto alle aziende agricole nel senso della legge federale sul diritto fondiario rurale. Di questa possibilità devono poter approfittare anche le aziende al di sotto di questo criterio limite.

Il principio definito nell'articolo 16*a* capoverso 1bis, il quale esige che la biomassa utilizzata deve avere uno stretto legame con l'agricoltura e con l'azienda del luogo, sarà precisato nell'ordinanza.

In tale contesto si partirà in ogni caso dal principio che una certa parte della biomassa deve provenire dall'agricoltura. Ovviamente in questo senso è considerato di origine agricola in senso stretto anche il legname che proviene dalla superficie boschiva di un'azienda agricola. Come menzionato si dovrà esaminare se gli impianti per lo sfruttamento di energia da legname necessiteranno di una normativa particolare a livello di ordinanza. Le considerazioni che seguono si applicano in ogni caso

agli impianti per l'ottenimento di energia mediante processi di trasformazione biologica tipici per le biomasse prive di componenti legnose.

Considerato il fatto che su una tonnellata di materia fresca la percentuale di sostanza organica varia fortemente a dipendenza dei diversi sostrati, risulta giustificato definire la quantità minima di sostrati di origine agricola, sia in funzione della quantità totale effettivamente apportata (materia fresca) che anche in rapporto al contenuto energetico.

L'esistenza di un rapporto stretto con l'azienda del luogo è data quando è assicurato che la biomassa trattata non deve essere trasportata su distanze inutilmente lunghe. A tale scopo appare giustificato definire nell'ordinanza il percorso massimo ammesso per la biomassa trattata. Ciò facendo appare ragionevole ammettere per i co-substrati, più ricchi di energia, percorsi più lunghi rispetto a quelli ammessi in particolare per il concime dell'azienda, che ha una densità energetica specifica meno alta. Occorre tuttavia anche prevedere deroghe a tali percorsi massimi.

Il «rapporto stretto» richiesto non significa che la biomassa utilizzata debba provenire per la maggior parte dall'azienda del luogo né si vuole impedire che due o più aziende si uniscano per costruire e gestire insieme un impianto; la posizione dell'impianto deve poter essere scelta in maniera tale da risultare giustificata segnatamente anche dal punto di vista energetico.

Nell'ordinanza dovrà inoltre essere specificato quali sono gli edifici e gli impianti che concretamente possono venir approvati ai sensi dell'articolo 16*a* capoverso 1bis LPT.

Gli impianti per la produzione di energia dalla biomassa che non adempiono le prescrizioni di cui all'articolo 16*a* capoverso 1bis LPT, possono sempre ancora venir eretti nell'ambito di una zona speciale, delimitata tramite ordinaria procedura di pianificazione.

2.2 Aziende accessorie non agricole (art. 24*b* LPT)

In questo settore il progetto posto in consultazione è risultato molto controverso. Il settore dell'artigianato e delle piccole e medie imprese ha respinto categoricamente le modifiche proposte, mettendo in dubbio addirittura la loro costituzionalità. La soluzione qui proposta crea un equilibrio tra le valutazioni contrastanti emerse nella consultazione, introducendo la distinzione tra le aziende accessorie con un legame materiale stretto con l'attività agricola e quelle prive di tale legame. La prima categoria di aziende accessorie sarà privilegiata rispetto alla seconda sotto tre aspetti: nei casi in cui vi è un legame materiale stretto non sarà più imposta la condizione secondo cui l'azienda agricola interessata deve dipendere dalla fonte di reddito supplementare per sussistere; inoltre per queste aziende accessorie saranno possibili ampliamenti modesti degli edifici, se negli edifici esistenti non vi è (sufficiente) posto; infine sarà anche possibile assumere personale impiegato esclusivamente nell'azienda accessoria, tuttavia soltanto nella misura in cui il lavoro legato all'attività accessoria sia svolto per la massima parte dalla famiglia che gestisce l'azienda agricola. Per tutte le altre attività accessorie non agricole sarà mantenuto il diritto vigente.

Nell'ambito della presente revisione parziale la possibilità di insediare un'azienda accessoria non agricola resta riservata esclusivamente alle aziende agricole ai sensi della legge federale sul diritto fondiario rurale[12] attualmente in vigore. Nell'ambito della politica agricola 2011, il concetto di azienda agricola, in considerazione di cambiamenti strutturali a lungo termine, verrà verosimilmente ridefinito nel senso che l'unità standard di manodopera necessaria per la gestione sarà aumentata. Se i parametri per il riconoscimento quale azienda agricola saranno inaspriti, in quell'occasione va verificato se, per mantenere le agevolazioni introdotte mediante la presente revisione parziale anticipata, il concetto di azienda agricola che intende insediare un'azienda accessoria non agricola debba eventualmente essere definito in deroga alla legge federale sul diritto fondiario rurale. Una proposta in tal senso è presentata nell'avamprogetto della politica agraria 2011, posto in consultazione dal nostro Consiglio il 14 settembre 2005.

Rispetto al diritto vigente, la formulazione «aziende agricole ai sensi della LDFR», contenuta nell'articolo 24*b* capoverso 1 LPT, è più aperta, in quanto la possibilità di insediare aziende accessorie non agricole – con o senza legame materiale con l'agricoltura – non resta riservata esclusivamente alle aziende agricole ai sensi dell'articolo 7 LDFR, le quali per la loro gestione richiedono l'impiego di almeno tre quarti di un'unità standard di manodopera. D'ora in poi potrebbero quindi approfittare della possibilità ai sensi dell'articolo 24*b* LPT anche quelle aziende che i Cantoni hanno assoggettato alle disposizioni sulle aziende agricole; in questi casi la dimensione minima dell'azienda non può essere inferiore alla metà di un'unità standard di manodopera (art. 5 lett. a LDFR). L'articolo 24*b* LPT può aprire nuove possibilità soprattutto alle aziende ubicate nelle zone di montagna e prealpine.

Quali sono le aziende accessorie che soddisfano il legame materiale stretto con l'attività agricola richiesto dal capoverso 1bis e che saranno pertanto privilegiate rispetto alle altre aziende accessorie non agricole sarà definito con maggiore precisione a livello di ordinanza. Il legame stretto sarà dato nei casi in cui un'attività o un servizio per la loro natura possano essere offerti unicamente da un'azienda agricola e costituiscono quindi una parte integrante dell'offerta dell'azienda accessoria: è il caso ad esempio delle offerte di ristorazione nella fattoria, dei pernottamenti del genere «dormire sulla paglia», dell'affitto di stanze per pernottamenti nella fattoria o dei bagni di fieno e di cure simili nel settore cure e benessere (wellness); rientrano in questa definizione inoltre le offerte socio-terapeutiche in cui la vita sulla fattoria forma parte integrante della terapia. Un legame materiale stretto con l'attività agricola non è invece dato nelle aziende accessorie che – a prescindere dal loro eventuale legame diretto o indiretto con l'agricoltura – non necessitano in senso stretto di un'azienda agricola quale sede: questo è il caso ad esempio per le officine di manutenzione di attrezzi agricoli o le imprese di lavori agricoli (imprese che effettuano lavori agricoli per terzi), dato che queste attività possono essere svolte anche senza un'azienda agricola propria.

Anche le aziende accessorie non agricole con un legame materiale stretto con l'attività agricola dovranno in primo luogo essere insediate in edifici e impianti esistenti; a tale scopo si dovranno prendere in considerazione unicamente gli edifici e gli impianti non più utilizzati dall'agricoltura.

12 Legge federale del 4 ottobre 1991 sul diritto fondiario rurale; LDFR; RS **211.412.11**

Tuttavia se gli edifici e gli impianti esistenti non offrono lo spazio sufficiente per l'insediamento dell'azienda accessoria non agricola, si potranno ammettere ampliamenti moderati di edifici esistenti. Questo sarà probabilmente il caso soprattutto delle aziende sul cui terreno sorgono pochi edifici.

L'articolo 24*b* capoverso 1bis del disegno contempla soltanto il relativo concetto fondamentale; l'ampiezza degli ampliamenti ammessi va invece definita a livello di ordinanza. In tal modo, se il riscontro pratico non fosse positivo, sarà più facile modificarne il limite, poiché un simile adeguamento non richiederebbe la modifica di una legge in senso formale.

Il nostro Consiglio ritiene opportuno e adeguato ai sensi della politica di pianificazione del territorio ammettere ampliamenti con una superficie lorda al suolo di 100 m^2 al massimo. Appare inoltre adeguato permettere ampliamenti a più edifici se sono date le relative premesse; in questi casi gli ampliamenti non possono però superare complessivamente il limite di 100 m^2.

Le discussioni in merito alle attività accessorie non agricole hanno evidenziato che l'attuale regolamentazione, secondo cui non è possibile assumere persone impiegate prevalentemente nell'ambito dell'azienda accessoria non agricola, a seconda del genere di azienda risulta troppo limitativa. Onde garantire maggiore flessibilità agli agricoltori che intendono insediare un'azienda accessoria non agricola, in futuro conformemente al capoverso 2 sarà possibile l'impiego di personale dedito principalmente o esclusivamente all'attività accessoria non agricola, per quanto il lavoro prestato in questo settore venga comunque svolto principalmente dalla famiglia responsabile della gestione dell'azienda agricola. Le precisazioni necessarie in questo contesto saranno iscritte nell'ordinanza. Per «famiglia del gestore» si intendono il gestore (uomo o donna), il suo coniuge oppure partner di vita come pure i figli e la generazione precedente.

La consultazione ha messo in evidenza una certa insicurezza nell'applicazione dell'articolo 24*b* LPT nei casi in cui un'azienda è abitata soltanto durante un certo periodo dell'anno, ad esempio nel caso degli alpeggi o delle aziende di estivazione. Con il nuovo capoverso 1ter si intende creare chiarezza in questo ambito. Anche nei centri di un'azienda a uso temporaneo si potrà fare uso delle possibilità dell'articolo 24*b* LPT, indipendentemente dal fatto che tale centro sia parte di un'azienda agricola (aziende comprendenti più livelli) o no (aziende di alpeggio o estivazione). Tuttavia, considerata la particolare utilizzazione degli alpeggi o delle aziende di estivazione (uso soltanto temporaneo delle abitazioni e dei terreni, zone sensibili) si intende limitare le attività legate all'azienda accessoria alle attività relative al settore gastronomico-alberghiero (ristorazione, pernottamenti). Inoltre tali aziende accessorie possono essere insediate unicamente negli edifici esistenti.

Per garantire la necessaria trasparenza, all'articolo 24*b* capoverso 2 LPT va inoltre precisato che l'azienda accessoria non agricola può venir gestita anche dal coniuge o dal partner di vita del gestore. Quale partner di vita si considera la persona che convive con il gestore (come definito ad esempio all'art. 15 dell'ordinanza del 13 novembre 2002[13] del DFAE concernente l'ordinanza sui documenti d'identità). Per tenere in debita considerazione le realtà sociali, sono menzionati esplicitamente i due termini «coniuge» e «partner di vita».

13 O-ODI-DFAE; RS **143.116**

2.3 Utilizzazione a scopi abitativi extra-agricoli, tenuta di animali a scopo di hobby e edifici e impianti degni di protezione (art. 24*d* LPT)

Attualmente l'articolo 24*d* capoverso 1 LPT è concepito quale norma di competenza. Dal punto di vista materiale, le possibilità di intervento dei Cantoni non saranno modificate: semplicemente, dato che di regola i Cantoni desiderano fare pieno uso di questa competenza, secondo la nuova formulazione essi dovranno diventare attivi soltanto nei casi in cui intendono esplicitamente rinunciarvi.

Il capoverso 1bis prevede che, a date condizioni, negli edifici non utilizzati a scopi abitativi (o in parti di essi), siano ammessi interventi di natura edilizia in favore della tenuta di animali a scopo di hobby; oltre alle stalle vere e proprie, si tratta anche di vani accessori indispensabili, come ad esempio i vani per le selle e i finimenti. Ai sensi degli articoli 24*c* e 24*d* capoverso 1 LPT finora ciò era possibile soltanto nelle parti degli edifici che risultavano unite allo stabile abitato.

La tenuta di animali a scopo di hobby sarà possibile non soltanto in edifici agricoli o in singole parti di simili edifici. La formulazione della norma è stata volutamente lasciata aperta.

Si parla di tenuta di animali a scopo di hobby quando la stessa non mira a conseguire un reddito ma è svolta dal proprietario degli animali per passione e per occupare il tempo libero.

L'edificio abitativo e lo stabile in cui, ai sensi di un'utilizzazione abitativa accessoria, si tengono animali a scopo di hobby devono essere adiacenti. In tal modo non soltanto si garantisce una certa continuità alla logica del sistema fondamentale del diritto sulla pianificazione del territorio vigente, ma si contribuisce ancor più ad assicurare un'efficiente sorveglianza e cura delle bestie; in tal modo si evitano inoltre vari problemi sussidiari (necessità di vani accessori come gabinetti [con impianti per l'acqua calda], vani riscaldabili e altre comodità; traffico aggiuntivo ecc.). La necessaria vicinanza è data segnatamente per quegli edifici che si trovano all'interno del nucleo di una ex azienda agricola (cfr. art. 40 cpv. 2 lett. a OPT). In questo contesto è ipotizzabile anche ad esempio che l'edificio abitativo si trovi nella zona edificabile e che l'edifico da adibire ad altro scopo sia posto su una parcella contigua sita in zona agricola.

Le autorizzazioni per la tenuta di animali a scopo di hobby in edifici o parti di edifici disabitati presuppongono che siano adempiute anche le condizioni generali richieste dall'articolo 24*d* capoverso 3 LPT per la concessione di un'autorizzazione. In particolare deve risultare che l'edificio in oggetto non sia più necessario all'utilizzazione agricola (art. 24*d* cpv. 3 lett. a LPT).

La destinazione di un edificio disabitato alla tenuta di animali a scopo di hobby da parte di persone che abitano nelle vicinanze e la computazione nelle possibilità d'ampliamento dell'edificio abitativo vanno indicate in modo chiaro nella licenza edilizia e sono da menzionare nel registro fondiario (art. 44 cpv. 2 OPT).

La tenuta di animali può esigere la costruzione di impianti esterni, come ad esempio concimaie, recinti, staccionate o impianti per le uscite all'aperto. La seconda frase del capoverso 1bis definisce gli impianti esterni ammessi per la tenuta di animali a scopo di hobby. Per impianti esterni vanno intesi edifici e impianti aperti e non coperti i quali, in virtù della loro destinazione, in genere non possono essere situati

all'interno di un edificio. Non sono considerati impianti esterni ai sensi del capoverso 1bis in particolare le costruzioni di soprastruttura di ogni genere (ad es. pensiline in mezzo al pascolo, superfici di esercitazione coperte, capanne ecc.).

Di regola gli impianti esterni vengono costruiti sul suolo agricolo, hanno un impatto determinante sulle adiacenze degli edifici e influiscono sulla qualità dello spazio e dell'ambiente circostante: di conseguenza è opportuno limitare le possibilità in questo ambito, ammettendo soltanto gli impianti esterni necessari per una tenuta rispettosa degli animali. Qui è ravvisata soprattutto la legislazione sulla protezione degli animali. Quali siano gli impianti esterni necessari per garantire una tenuta rispettosa degli animali va deciso in funzione della specie o del genere di animali che vengono presi in considerazione. Per i cavalli, ad esempio, le uscite libere rientrano fra gli impianti esterni necessari per una tenuta conforme alle loro esigenze, in quanto garantiscono agli animali la possibilità di trattenersi all'aperto e avere un certo spazio di movimento (non fanno parte di questa categoria invece gli spazi che servono in primo luogo alle esercitazioni delle persone con i cavalli, tipicamente l'equitazione). L'uscita ideale è quella sul pascolo; tuttavia, dato che per proteggere la zolla occorre periodicamente rinunciare alle uscite degli animali sui pascoli, per questi periodi è necessaria un'ulteriore superficie recintata e con un fondo compattato, indipendente dalle condizioni meteorologiche, se possibile situato nelle immediate vicinanze della stalla. Secondo le direttive dell'Ufficio federale di veterinaria (direttive per la protezione degli animali 800.106.06), per ogni cavallo l'uscita a prescindere dalle condizioni meteorologiche deve essere di almeno 20–25 m^2 (spazio esterno permanentemente accessibile) oppure di 30–35 m^2 (spazio esterno non permanentemente accessibile).

Anche gli impianti esterni possono venire approvati soltanto se risultano date le premesse del capoverso 3 lettere a–e. Qui va messa in evidenza soprattutto la lettera e secondo cui non possono sussistere interessi preponderanti contrastanti. A seconda delle circostanze, ad esempio, una recinzione in rete metallica può risultare in contrasto con il paesaggio e di conseguenza non può essere approvata.

Nella consultazione sono emerse forti critiche contro la proposta di permettere per l'equitazione a scopo di hobby anche la costruzione di spazi di dimensioni modeste con fondo adeguato. La maggior parte dei Cantoni che nella consultazione si sono espressi esplicitamente su questa proposta assumono al riguardo una posizione contraria. Obiezioni importanti a questa proposta sono pure state mosse riguardo agli aspetti concernenti la pianificazione del territorio. In particolare molte cerchie consultate hanno ritenuto che l'autorizzazione di spiazzi per l'equitazione potrebbe entrare in conflitto con le esigenze della protezione del paesaggio e del suolo. Si temono anche ripercussioni negative sul territorio e sull'ambiente. Accanto a queste voci che mettono in guardia contro i possibili conflitti con i principi della legislazione sulla pianificazione del territorio, vi sono anche molte prese di posizione che evidenziano la disparità di trattamento che verrebbe a crearsi tra le persone dedite all'allevamento di cavalli in ambito di tempo libero e le aziende agricole. Infine singole risposte ritengono problematico il fatto che la soluzione proposta rafforzerebbe la disparità di trattamento tra gli edifici che rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 24*d* LPT e quelli contemplati dall'articolo 24*c* LPT. Non da ultimo va rilevato che la proposta dell'avamprogetto posto in consultazione non riesce a soddisfare nemmeno gli ambienti che di massima la appoggiano: soprattutto le numerose organizzazioni di equitazione auspicano infatti soluzioni di portata maggiore rispetto al progetto proposto.

Considerato questo bilancio poco soddisfacente per tutte le parti, il nostro Consiglio ritiene opportuno rinunciare per ora a disciplinare con una normativa esplicita singole esigenze individuali e di rimandare l'esame approfondito di questa tematica alla revisione di ampia portata della legge sulla pianificazione del territorio prevista nel programma di legislatura attuale.

La questione del rapporto tra le possibilità di modifica ai sensi del capoverso 1bis e quelle secondo il capoverso 1 e secondo l'articolo 24*c* sarà decisa a livello di ordinanza.

Gli articoli 24*c* e 24*d* capoverso 1 LPT così come gli articoli 42 e 42*a* OPT definiscono limiti precisi e in parte facilmente quantificabili entro i quali possono venir eseguiti degli ampliamenti in conformità con le esigenze delle persone che vi abitano.

Dal punto di vista della parità di trattamento di fattispecie simili non sarebbe corretto non computare nelle possibilità di ampliamento di cui agli articoli 42 e 42*a* OPT lo sfruttamento di superfici edili per la tenuta di animali a scopo di hobby, mentre altre possibilità secondarie legate all'edificio residenziale continuerebbero ad essere computate. Per quanto si continuerà in futuro ad applicare limiti in questo ambito, si rinuncia pertanto a questa esclusione. Comunque, dato che si intendono abolire i limiti per gli ampliamenti di superfici a utilizzazione secondaria all'interno del volume edile esistente (cfr. in merito il capitolo 1.2.4, ultimo capoverso), si può tenere conto in larga misura delle critiche mosse nella consultazione a questo computo.

Nel caso degli impianti esterni invece spetta all'autorità competente della decisione stabilire di volta in volta se e in che misure essi vadano computati[14].

Finora il capoverso 2, che tratta degli edifici e degli impianti degni di protezione, è concepito quale norma di competenza. Così come il capoverso 1 (utilizzazione a scopi abitativi extra-agricoli) e il capoverso 1bis (tenuta di animali a scopo di hobby) anche il capoverso 2 deve risultare direttamente applicabile in virtù del diritto federale, per quanto i Cantoni non abbiano adottato normative limitative.

2.4 Disposizioni limitative dei Cantoni (art. 27*a* in combinato disposto con art. 36 cpv. 2bis)

Secondo le concezioni sulle nuove normative per le costruzioni al di fuori delle zone edificabili si intende tenere in futuro in maggiore considerazione le specificità regionali rispetto a quanto è il caso nel diritto vigente (cfr. i capitoli 1.3 e 1.4). Di fronte a questo sfondo non appare opportuno imporre ai Cantoni, nell'ambito della presente revisione parziale, l'applicazione obbligatoria su tutto il territorio cantonale delle norme previste dal diritto federale senza alcuna possibilità di differenziazione. L'esperienza ha mostrato infatti che una volta concesse, le agevolazioni non possono praticamente mai, per motivi politici e pratici, essere revocate in un secondo tempo. Considerando gli obiettivi e i principi della pianificazione del territorio può pertanto

14 Cfr.: *Autorizzazioni in virtù dell'articolo 24c LPT: trasformazioni a edifici e impianti divenuti non conformi alla destinazione della zona*; in: Ufficio federale dello sviluppo territoriale [2000/01]: «Nuovo diritto della pianificazione del territorio. Commenti relativi all'ordinanza sulla pianificazione del territorio e raccomandazioni per l'attuazione. Berna», n. 3.3.2.

essere opportuno fare uso, a seconda delle regioni, soltanto in misura limitata delle agevolazioni proposte con la presente revisione parziale. Con il nuovo articolo 27*a* si intende tenere conto di questa considerazione nel senso che i Cantoni potranno emanare disposizioni limitative nei casi in cui quanto sarà in futuro permesso dal diritto federale potesse entrare in conflitto con le concezioni di evoluzione in materia di pianificazione del territorio globale proprie dei Cantoni. Non è invece opportuno dare ai Cantoni la possibilità di prevedere agevolazioni che vadano oltre quelle previste dal diritto federale: così facendo si rischierebbe di compromettere la coerenza delle disposizioni in materia di costruzioni nelle zone non edificabili.

Per quanto lo ritengano opportuno i Cantoni hanno perciò la possibilità ad esempio di negare alle aziende agricole che non adempiono le premesse ai sensi dell'articolo 7 LDFR relative all'unità standard di manodopera la possibilità di insediare un'azienda accessoria non agricola (art. 24*b*). Inoltre, possono escludere la possibilità di ampliamento per le aziende accessorie non agricole con un legame materiale stretto con l'attività agricola, permettendo loro soltanto l'uso del volume degli edifici esistenti, oppure rilasciare prescrizioni più restrittive sull'impiego del personale assunto in tali aziende accessorie. I Cantoni possono anche applicare norme differenziate a seconda delle regioni, escludendo ad esempio del tutto l'insediamento di aziende accessorie non agricole in quelle regioni in cui le dimensioni sufficientemente ampie delle aziende agricole permettono di praticare l'agricoltura in modo redditizio.

Disposizioni limitative sono inoltre anche pensabili in relazione con le possibilità ampliate per l'utilizzazione a scopi abitativi extra-agricoli (art. 24*c* e 24*d*) o in relazione all'ammissibilità degli impianti esterni per la tenuta di animali a scopo di hobby (art. 24*d*).

Queste limitazioni dovranno poter essere emanate sia tramite la legislazione ordinaria che nell'ambito della pianificazione delle utilizzazioni. Lo strumento della pianificazione delle utilizzazioni rende possibili limitazioni più differenziate e ciò permette nel senso della proporzionalità, di limitarsi al mimino indispensabile da un punto di vista oggettivo. Ovviamente il Cantone può prevedere norme nel suo piano regolatore in merito alle aree e alla misura in cui i Comuni possono, rispettivamente devono, effettuare tali limitazioni nell'ambito della pianificazione delle utilizzazioni.

La normativa proposta nell'articolo 36 capoverso 2bis tiene conto del fatto che anche a livello cantonale la procedura di legislazione ordinaria prende parecchio tempo. Il tempo di reazione dei governi cantonali è più breve di quello del legislatore, ed essi risultano pertanto meglio adatti a reagire in tempi brevi per evitare eventuali evoluzioni indesiderate.

2.5 Adeguamento dell'art. 34 cpv. 2 LPT

In occasione della revisione della LPT del 20 marzo 1998, segnatamente dell'ultima modifica in relazione con la legge federale del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale[15], nell'elenco delle decisioni derogatorie che possono essere impugnate mediante ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale è stato dimenticato di menzionare l'articolo 37*a* LPT (edifici e impianti utilizzati a scopi

15 LTAF; RS **173.61** (FF **2005** 3689/3751)

commerciali, esterni alla zona edificabile e non conformi alla destinazione della zona). Si tratta ovviamente di un errore cui si intende rimediare con la presente revisione parziale.

3 Ripercussioni

3.1 Per la Confederazione

Con la presente revisione parziale della LPT non sono attribuiti nuovi compiti alla Confederazione e non sono pertanto da attendersi ripercussioni sull'effettivo del personale o conseguenze finanziarie.

3.2 Per i Cantoni e per i Comuni

Già oggi l'esecuzione della legislazione sulla pianificazione del territorio è compito dei Cantoni. Come per ogni modifica legislativa, per le autorità esecutive risulterà un certo onere supplementare finché le autorità si saranno abituate al nuovo diritto e si sarà instaurata una prassi consolidata. L'onere supplementare sarà comunque limitato.

Se i Cantoni faranno uso delle possibilità previste dall'articolo 27*a* di emanare disposizioni limitative, sarà necessario un corrispondente adeguamento della legislazione esecutiva cantonale al diritto federale in materia di pianificazione del territorio. Per quei Cantoni che riprendono senza limitazioni le nuove possibilità aperte dal diritto federale, la presente revisione parziale non implicherà invece nessuna necessità di legiferare.

Se le possibilità di sfruttamento saranno realizzate per il tramite della pianificazione delle utilizzazioni, gli adeguamenti necessari potranno essere realizzati nell'ambito degli esami periodici delle pianificazioni determinanti – esami svolti in ogni caso – di modo che non ci si deve attendere un onere supplementare.

3.3 Per l'economia

La presente revisione parziale migliora le condizioni quadro per l'agricoltura e può quindi apportare un contributo al rafforzamento delle regioni rurali e al mantenimento di posti di lavoro. La pressione per gli agricoltori di abbandonare l'agricoltura e rivolgersi ad altre fonti di reddito dovrebbe diminuire parallelamente al miglioramento delle possibilità di svolgere attività accessorie non agricole sulla propria azienda.

Le agevolazioni introdotte per le aziende accessorie non agricole possono creare un incentivo per diventare attivi in misura maggiore nell'ambito del cosiddetto agriturismo. In tal modo può essere rafforzato un elemento del turismo importante proprio nelle regioni rurali. Una concorrenza indesiderata ad esempio rispetto al settore alberghiero e para-alberghiero da parte delle offerte di agriturismo nelle fattorie non è da attendersi, vista la differente struttura dei rispettivi target.

Il fatto che mediante la presente revisione parziale siano aperte possibilità migliori per l'agricoltura di esercitare attività a titolo rimunerativo nel settore non agricolo reca con sé il pericolo di una concorrenza indesiderata rispetto all'artigianato e alle PMI situati nelle zone edificabili. Le aziende accessorie non agricole devono tuttavia già secondo il diritto vigente soddisfare le medesime esigenze legali applicate alle aziende commerciali equivalenti situate nelle zone edificabili (art. 40 cpv. 3 OPT). Inoltre il lavoro necessario per le aziende accessorie deve essere svolto in massima parte dai membri della famiglia del gestore. Infine, in tutti i casi in cui è insediata un'azienda accessoria non agricola, l'agricoltura dovrà restare lo scopo principale. Considerata questa situazione non vi è da attendersi che la presente revisione parziale creerà uno squilibrio o addirittura una distorsione delle condizioni di concorrenza tra le due categorie di aziende commerciali. Tanto più che, alla luce dei risultati della procedura di consultazione, proponiamo che le agevolazioni siano concesse soltanto per quelle aziende accessorie che hanno un legame materiale stretto con l'attività agricola: questo genere di attività commerciale non può comunque essere offerto all'interno delle zone industriali, a causa dell'assenza del legame stretto con una struttura agricola.

4 Programma di legislatura

Il presente oggetto è annunciato nel rapporto sul programma di legislatura 2003–2007 (FF *2004* 969, n. 4.2.1.).

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

Le modifiche proposte con il presente messaggio si fondano sull'articolo 75 della Costituzione federale (RS *101*).

Il principio di distinguere le zone edificabili da quelle non edificabili non è messo in forse dalle presenti modifiche. Anche in futuro la zona agricola dovrà essere mantenuta possibilmente libera da edifici e impianti. Non cambierà nulla alla prassi secondo cui sono considerati conformi alla zona soltanto quegli edifici e impianti indispensabili per la produzione agricola e il giardinaggio produttivo. Ampliamenti per determinati tipi di aziende accessorie non agricole saranno permessi soltanto in misura molto modesta e soltanto a condizione che non vi sia (sufficiente) spazio negli edifici già esistenti. L'ulteriore utilizzazione della sostanza edile già esistente corrisponde d'altronde anche alla richiesta, sancita dalla Costituzione, di un'appropriata utilizzazione del suolo.

5.2 Rapporto con il diritto europeo

Lo «schema di sviluppo dello spazio europeo» (SSSE) è il quadro di riferimento per la politica di pianificazione territoriale nell'UE. Strumenti importanti per la sua messa in atto sono segnatamente l'ESPON («European Spatial Planning Observation Network») e INTERREG (l'iniziativa per la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale). La Svizzera partecipa ad ambedue i programmi.

Con l'«agenda 2000» l'UE ha fatto dello sviluppo delle regioni rurali il secondo pilastro della «politica agricola comunitaria» (PAC). La nuova politica delle regioni rurali è finalizzata segnatamente a un miglioramento della competitività dell'agricoltura e della selvicoltura e una diversificazione volta alle attività non agricole.

La politica europea di sviluppo del territorio non finisce ai confini dell'UE. Ricordiamo in particolare le «direttive su uno sviluppo sostenibile del territorio sul continente europeo» (direttive CEMAT) adottate dal Consiglio d'Europa nel 2000.

Le modifiche proposte con la presente revisione sono compatibili con gli sforzi profusi a livello europeo in questo ambito.