

10.018

**Messaggio
concernente l'iniziativa popolare
«Spazio per l'uomo e la natura
(Iniziativa per il paesaggio)»**

del 20 gennaio 2010

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo l'iniziativa popolare «Spazio per l'uomo e la natura (Iniziativa per il paesaggio)», che vi proponiamo di sottoporre al voto del Popolo e dei Cantoni, con la raccomandazione di respingerla e di approvare come controprogetto indiretto il progetto di revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio.

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

20 gennaio 2010

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Doris Leuthard
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

L'intento dell'Iniziativa per il paesaggio è porre fine all'espansione disordinata degli insediamenti e nel contempo proteggere meglio il paesaggio. La revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio – concepita come controprogetto indiretto all'iniziativa – consente di raggiungere, in misura uguale se non addirittura migliore, gli obiettivi enunciati.

Nell'Iniziativa per il paesaggio si chiede di completare l'articolo 75 della Costituzione federale con i principi che rappresentano già oggi il diritto in vigore. Inoltre alla Confederazione deve essere conferita la competenza di emanare anche disposizioni più dettagliate per uno sviluppo centripeto degli insediamenti qualitativamente elevato. Nella disposizione transitoria l'iniziativa stabilisce il divieto di aumentare la superficie totale delle zone edificabili per i prossimi 20 anni. Il Consiglio federale deve tuttavia poter accordare deroghe a questo divieto.

L'espansione disordinata degli insediamenti nel nostro Paese e la scomparsa delle terre coltivate sono problemi insoluti della pianificazione del territorio. In linea di massima l'iniziativa va nella giusta direzione. Tuttavia, la moratoria generale sulla superficie totale delle zone edificabili non tiene debitamente conto delle diverse situazioni esistenti nelle regioni del Paese e tende a favorire quei Cantoni che già oggi dispongono di superfici edificabili troppo estese, a scapito di quelli la cui pianificazione è stata più scrupolosa e attenta alle esigenze.

Gli obiettivi perseguiti dall'iniziativa possono essere realizzati anche con una revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio (concepita come controprogetto indiretto all'iniziativa stessa), che permetterebbe di conciliare meglio la disponibilità delle attuali e future zone edificabili con il fabbisogno delle diverse regioni del Paese in termini di terreni da adibire alla costruzione.

Messaggio

1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa

1.1 Testo

L'iniziativa popolare «Spazio per l'uomo e la natura (Iniziativa per il paesaggio)» recita come segue.

I

La Costituzione federale è modificata come segue:

Art. 75 Pianificazione del territorio

¹ La Confederazione e i Cantoni provvedono ad assicurare un'appropriata e parsimoniosa utilizzazione del suolo, un ordinato insediamento del territorio, la separazione tra aree edificabili e aree non edificabili e la protezione delle terre coltivate. Nell'adempimento dei loro compiti, considerano le esigenze della pianificazione territoriale.

² La Confederazione stabilisce i principi della pianificazione territoriale. Emanando in particolare disposizioni per uno sviluppo centripeto degli insediamenti qualitativamente elevato e per limitare le costruzioni nelle aree non edificabili. Promuove e coordina la pianificazione territoriale dei Cantoni.

³ *Abrogato*

II

Le disposizioni transitorie della Costituzione federale sono completate come segue:

Art. 197 n. 8 (nuovo)

8. Disposizione transitoria dell'art. 75 (Pianificazione del territorio)

Nei 20 anni seguenti l'accettazione dell'articolo 75 la superficie totale delle zone edificabili non può essere aumentata. In casi fondati il Consiglio federale può accordare deroghe.

1.2 Riuscita e termini di trattazione

L'iniziativa popolare «Spazio per l'uomo e la natura (Iniziativa per il paesaggio)» è stata sottoposta alla Cancelleria federale il 26 giugno 2007 per esame preliminare¹ e depositata il 14 agosto 2008 con le firme necessarie.

¹ FF 2007 4565

Con decisione del 27 agosto 2008 la Cancelleria federale ne ha constatato la riuscita formale con 109 422 firme valide².

L'iniziativa è presentata sotto forma di progetto elaborato. Il Consiglio federale presenta un controprogetto. Di conseguenza, in virtù dell'articolo 97 capoverso 2 della legge del 13 dicembre 2002³ sul Parlamento (LParl), il nostro Collegio deve sottoporre all'Assemblea federale al più tardi entro il 14 febbraio 2010 un disegno di decreto federale e un messaggio. In virtù dell'articolo 100 LParl, l'Assemblea federale decide in merito all'iniziativa popolare entro 30 mesi dal deposito, in questo caso entro il 14 febbraio 2011.

1.3 Validità

L'iniziativa adempie le esigenze di validità ai sensi dell'articolo 139 capoverso 3 della Costituzione federale (Cost.)⁴.

- Essa è formulata come progetto elaborato e adempie le esigenze di unità della forma.
- Sotto il profilo del contenuto, le singole parti dell'iniziativa sono intrinsecamente connesse; l'iniziativa adempie pertanto le esigenze di unità materiale.
- L'iniziativa non viola nessuna disposizione cogente del diritto internazionale e adempie le condizioni di compatibilità tale diritto.

La palese inattuabilità di un'iniziativa costituisce l'unico limite materiale non scritto alla revisione della Costituzione. L'iniziativa popolare «Spazio per l'uomo e la natura (Iniziativa per il paesaggio)» è pertanto pienamente realizzabile sia dal punto di vista giuridico che pratico.

L'iniziativa è dunque valida.

2 Genesi dell'iniziativa

2.1 Considerazioni degli autori dell'iniziativa

Secondo il parere del comitato d'iniziativa, in Svizzera l'espansione disordinata degli insediamenti ha assunto una dimensione notevole, ripercuotendosi negativamente sull'ambiente, la società e la natura. A sostegno della loro analisi, gli autori dell'iniziativa si basano anche sulle rilevazioni dell'Ufficio federale di statistica:

- tra il 2000 e il 2005 sono stati costruiti quasi 100 000 nuovi edifici abitativi, il 76 per cento dei quali è costituito da case monofamiliari;
- negli ultimi 25 anni l'espansione delle aree industriali e commerciali è stata pari a più del 24 per cento e in alcuni casi si è costruito su aree verdi;
- negli ultimi 32 anni la rete stradale è stata ampliata di circa 60 000 chilometri;

² FF 2008 6643

³ RS 171.10

⁴ RS 101

- dalla metà degli anni Sessanta l'aumento delle superfici insediative è stato molto più rapido della crescita demografica.

Sempre secondo il parere del comitato d'iniziativa, l'edificazione continua minaccia la sopravvivenza di molte specie animali, distrugge la struttura del terreno, crea nuovi pericoli (p. es. inondazioni) e priva l'uomo di spazi ricreativi. L'espansione disordinata degli insediamenti ha anche un impatto negativo sull'economia, in quanto genera costi elevati in termini di infrastrutture e servizi, limita la disponibilità di superfici coltivate per l'agricoltura e, distruggendo i paesaggi naturali, costituisce una minaccia anche per il turismo.

D'altro canto, in Svizzera esistono ancora notevoli riserve d'utilizzazione nelle zone edificabili⁵. Secondo la statistica delle zone edificabili 2007 dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale, tra il 17 e il 24 per cento delle zone edificabili non è ancora edificato. In termini di superficie ciò significa che, dei 226 530 ettari di terreno edificabile azzonato, tra i 37 810 e i 53 016 ettari non sono ancora edificati⁶. Secondo una stima, queste superfici comprese nelle zone edificabili potrebbero in teoria servire alla costruzione di abitazioni atte ad ospitare dall'1,4 ai 2,1 milioni di persone. Queste cifre non comprendono tuttavia il potenziale dei terreni che, pur essendo stati edificati, non sono stati sfruttati completamente secondo il piano di utilizzazione.

2.2 Principi della regolamentazione attuale e relative lacune

In virtù dell'articolo 75 della Costituzione federale, la Confederazione stabilisce i principi della pianificazione territoriale. Quest'ultima spetta ai Cantoni ed è volta ad un'appropriata e parsimoniosa utilizzazione del suolo e a un ordinato insediamento del territorio (cpv. 1). La Confederazione promuove e coordina gli sforzi dei Cantoni e collabora con loro. Nell'adempimento dei loro compiti, la Confederazione e i Cantoni considerano le esigenze della pianificazione territoriale (cpv. 3).

In virtù dell'articolo 15 della legge federale del 22 giugno 1979⁷ sulla pianificazione del territorio (LPT), le zone edificabili comprendono i terreni prevedibilmente necessari all'edificazione e urbanizzati entro 15 anni. La dimensione della zona edificabile è determinata quindi dal fabbisogno previsto nella pianificazione relativa ad un periodo di 15 anni. Di norma i piani di utilizzazione devono essere verificati ogni dieci anni e se necessario adeguati.

Gli sviluppi seguiti all'entrata in vigore della LPT, il 1° gennaio 1980, mostrano le lacune dell'attuale legislazione, soprattutto per quanto riguarda l'arginamento dell'espansione disordinata degli insediamenti. Negli ultimi decenni, l'obiettivo costituzionale di utilizzazione parsimoniosa del suolo non è stato raggiunto secondo quanto auspicato. I motivi sono molteplici: i pianificatori avevano sopravvalutato la crescita demografica, il che ha causato un sovradimensionamento delle zone edificabili. Nella maggior parte dei casi, il fabbisogno di zone edificabili è stato determinato su base comunale e non regionale o cantonale. Pertanto è venuta a mancare una

⁵ Ufficio federale di statistica, Rapporto sullo sviluppo territoriale 2005, pag. 33 ss.

⁶ Questa fascia di oscillazione deriva da due varianti di calcolo, che permettono di limitare il margine di incertezza del metodo applicato.

⁷ RS 700

visione nazionale del problema. Motivazioni estranee alla pianificazione, come il risanamento delle finanze comunali o il sostegno alle imprese (edili), hanno favorito gli azzonamenti. Inoltre, considerata la differenza di valore tra terreni edificabili e terreni al di fuori delle zone edificabili, l'azzonamento di terreni costituisce un notevole incentivo finanziario per i proprietari fondiari. Sul piano politico, i dezonamenti sono invece più difficili da realizzare rispetto agli azzonamenti e anche per questo motivo in passato non vi si è fatto ricorso in maniera coerente, poiché si temevano richieste di risarcimento da parte dei proprietari fondiari.

2.3 Revisione della legge sulla pianificazione del territorio

Nel nostro messaggio del 23 gennaio 2008 sul programma di legislatura 2007–2011 ci siamo espressi sulla revisione della LPT nei seguenti termini: «Nell'interesse di un'utilizzazione economica del suolo occorre limitare gli insediamenti e armonizzare meglio le esigenze in materia di territorio. (...) Chiariremo soprattutto i compiti della Confederazione rispettando il principio della sussidiarietà e proporremo miglioramenti nel settore delle pianificazioni della Confederazione e dei piani settoriali cantonali. Inoltre dovrà essere promosso lo sviluppo degli insediamenti verso l'interno e dovrà essere data grande importanza al tema delle zone edificabili⁸». Il 12 dicembre 2008 abbiamo avviato una procedura di consultazione concernente una nuova legge sulla pianificazione del territorio. La grande maggioranza dei partecipanti si è espressa contro la revisione totale della legge, mentre una quota considerevole di essi auspica una revisione parziale. In una prima fase, proponiamo una revisione parziale della LPT che si concentri esclusivamente sulle tematiche affrontate dall'Iniziativa per il paesaggio. Questa revisione parziale costituisce pertanto un controprogetto indiretto all'iniziativa.

3 Intenti e contenuto dell'iniziativa

3.1 Intenti

L'iniziativa intende in primo luogo mettere un freno all'espansione disordinata degli insediamenti. Le attuali zone edificabili dovrebbero essere sfruttate meglio e la loro superficie totale non dovrebbe più aumentare per 20 anni dal momento dell'accettazione del nuovo articolo costituzionale. In tal modo si tutelerebbero il paesaggio e lo spazio vitale per specie animali e vegetali, si garantirebbero superfici naturali utili per l'agricoltura e si preserverebbero gli spazi ricreativi. Nel contempo occorrerebbe promuovere lo sviluppo centripeto degli insediamenti. Gli autori dell'iniziativa indicano anche nuovi obiettivi: grazie ad un'edificazione più compatta si dovrebbe ridurre il traffico motorizzato privato, promuovere i trasporti pubblici e risparmiare sui costi delle infrastrutture.

⁸ FF 2008 646

3.2 Tenore del diritto proposto dall'iniziativa

L'Iniziativa per il paesaggio intende riformulare l'attuale articolo 75 Cost. e aggiungere una disposizione transitoria. Il nuovo capoverso 1 obbliga Confederazione e Cantoni ad assicurare insieme una parsimoniosa utilizzazione del suolo; prevede inoltre come obiettivo costituzionale la separazione tra aree edificabili e aree non edificabili e la protezione delle terre coltivate. Lo stesso capoverso riprende poi il capoverso 3 dell'attuale articolo 75 Cost., secondo il quale la Confederazione e i Cantoni considerano le esigenze della pianificazione territoriale nell'adempimento dei loro compiti.

Il nuovo capoverso 2 obbliga la Confederazione ad emanare disposizioni per uno sviluppo centripeto degli insediamenti qualitativamente elevato e per limitare le costruzioni nelle aree non edificabili. Il capoverso 2 dell'attuale articolo 75 Cost. è ripreso nel nuovo capoverso 2 nella misura in cui obbliga la Confederazione a promuovere e coordinare la pianificazione territoriale dei Cantoni, mentre la collaborazione con questi ultimi non è più esplicitata nel testo dell'iniziativa.

Nelle disposizioni transitorie l'iniziativa popolare stabilisce che, per 20 anni, la superficie totale delle zone edificabili non può essere aumentata, ad eccezione di casi fondati per i quali il Consiglio federale può accordare deroghe.

3.3 Spiegazione e interpretazione dell'iniziativa

La novità di rilievo del *capoverso 1* è che la Confederazione e i Cantoni sono chiamati in causa a pari titolo. Il raggiungimento degli obiettivi della pianificazione del territorio menzionati nella Costituzione deve diventare un compito congiunto. Gli obiettivi in sé non sono nuovi, ma finora non sono stati menzionati tutti chiaramente nella Costituzione. La separazione tra comprensori edificabili e non edificabili è una conseguenza dell'obiettivo dell'utilizzazione parsimoniosa del suolo ed è considerata sia dalla dottrina che dalla giurisprudenza come una delle principali finalità della pianificazione territoriale, la cui importanza è riconosciuta già oggi a livello costituzionale. La tutela delle superfici coltivate è attualmente sancita nell'articolo 3 capoverso 2 LPT.

Nuovo è invece quanto proposto nel *capoverso 2* ovvero che la Confederazione emana disposizioni per uno sviluppo centripeto degli insediamenti qualitativamente elevato. L'articolo non spiega cosa si intende per «qualitativamente elevato». Spetterebbe pertanto al legislatore definire il concetto in modo preciso. Dalle spiegazioni fornite dagli autori sul testo dell'iniziativa⁹ si deduce, tuttavia, che il concetto di «qualitativamente elevato» include misure per lottare contro la tesaurizzazione di terreni edificabili e per migliorare la qualità degli insediamenti esistenti. In un altro documento, gli autori dell'iniziativa aggiungono che gli insediamenti devono diventare più compatti e abitabili, in modo che vi sia posto anche per gli spazi verdi, come i parchi, i campi sportivi e i parchi gioco. La disposizione costituzionale proposta è manifestamente a sfavore della costruzione di case monofamiliari. Allo scopo di migliorare la qualità degli insediamenti occorrono anche una maggiore protezione contro le immissioni acustiche, i gas di scarico e altri fattori inquinanti, nonché

⁹ cfr. www.iniziativa-paesaggio.ch

misure edilizie e strutturali che possano contribuire a ridurre al minimo i rischi di incidenti della circolazione, di atti di violenza e di catastrofi naturali.

Nella Costituzione federale la ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni è solitamente formulata diversamente rispetto a quanto compare nell'iniziativa («La Confederazione e i Cantoni provvedono ad ...», cpv. 1). Non sembra tuttavia che gli autori dell'iniziativa intendano con ciò definire una nuova tipologia di compiti (p. es. un compito comune di Confederazione e Cantoni). Si deve perciò desumere che tale ripartizione viene concepita come un «sistema di divisione del lavoro» e non come «compito congiunto».

Secondo il *capoverso 2* la Confederazione stabilisce i principi della pianificazione territoriale ed emana disposizioni per uno sviluppo centripeto degli insediamenti e per limitare le costruzioni nelle aree non edificabili. Questa disposizione conferisce quindi alla Confederazione una competenza legislativa con effetto derogatorio a posteriori («competenza concorrente»). Nel capoverso non si precisa tuttavia la relazione che intercorre tra il fatto di stabilire principi e quello di emanare disposizioni in materia di sviluppo di insediamenti e di costruzioni nelle aree non edificabili. Soprattutto non viene specificato se la Confederazione si limita a fissare principi in generale oppure se entra anche nei dettagli, in particolare per quanto riguarda i due settori menzionati.

Le competenze della Confederazione sono circoscritte in primo luogo dal fatto che i compiti assegnati ai Cantoni secondo il capoverso 1 vanno al di là di una semplice esecuzione della legislazione federale. In secondo luogo vanno osservati i principi generali di collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni di cui all'articolo 46 della Costituzione.

In virtù delle disposizioni transitorie dell'articolo 197 n. 8 Cost., la superficie totale delle zone edificabili non deve aumentare per 20 anni. Nuovi azzonamenti sarebbero possibili solo se altrove avvenisse nel contempo il dezonamento di superfici della stessa dimensione. In casi motivati, il Consiglio federale potrebbe tuttavia accordare un aumento della zona edificabile. Il testo dell'iniziativa non specifica di quali casi si tratti. Questo punto dovrebbe essere chiarito dal legislatore, al quale spetterebbe definire concretamente le possibilità di deroga. Gli autori dell'iniziativa precisano nelle loro spiegazioni che le deroghe andrebbero concesse in misura limitata, in modo da evitare casi di rigore. Ad esempio, gli azzonamenti già pubblicati al momento dell'accettazione dell'iniziativa potrebbero essere approvati a posteriori dal Consiglio federale. Inoltre, sempre secondo gli autori dell'iniziativa, il Consiglio federale potrebbe, nel quadro dell'approvazione dei piani direttori cantonali, accordare nuovi azzonamenti per sostenere strategie di sviluppo cantonali, a condizione che il Cantone dimostri di gestire le proprie zone edificabili in maniera parsimoniosa.

4 Valutazione dell'iniziativa popolare

4.1 Richieste dell'iniziativa

L'iniziativa popolare intende in primo luogo evitare un'ulteriore espansione disordinata degli insediamenti risultante dall'azzonamento e dall'edificazione di terreni agricoli e promuovere l'edificazione di terreni non ancora edificati nonché un'espansione degli insediamenti qualitativamente elevati nelle attuali zone edificabili. Il

nostro Collegio condivide i timori degli autori dell'iniziativa riguardo all'aumento, a scapito dei terreni agricoli, delle superfici insediate; negli ultimi 20 anni questo aumento si è, in effetti, elevato a 32 700 ettari, ovvero a quasi un metro quadrato al secondo¹⁰. Siamo anche noi del parere che il fabbisogno di nuove costruzioni dovrebbe essere soddisfatto innanzitutto grazie a una migliore utilizzazione delle zone edificabili esistenti. Come gli autori dell'iniziativa, anche noi riteniamo che gli attuali strumenti e prescrizioni della pianificazione del territorio non siano sufficienti ad arrestare in modo efficace l'espansione disordinata degli insediamenti. Anche, e soprattutto, per questo motivo abbiamo deciso di procedere a una revisione della legislazione sulla pianificazione del territorio.

4.2 Ripercussioni in caso di accettazione dell'iniziativa

In questa sede occorre innanzitutto presentare e valutare le ripercussioni del divieto di ampliare le zone edificabili per un periodo di 20 anni, cioè di una moratoria vera e propria. Oggi il fabbisogno di zone edificabili è di norma calcolato per ogni Comune. Tenuto conto degli obiettivi della pianificazione del territorio, questo rilevamento su piccola scala è da considerare inadeguato. Tuttavia, nemmeno un calcolo su vasta scala per tutto il territorio svizzero servirebbe allo scopo. Già oggi vi sono molte differenze da una regione all'altra per quanto concerne l'offerta e la domanda di terreni edificabili. Mentre nelle conurbazioni la domanda supera in alcuni casi l'offerta, in molte regioni rurali la situazione è esattamente opposta. La disposizione transitoria voluta nel testo dell'iniziativa confermerebbe in un certo senso questa ripartizione inadeguata di terreni edificabili non edificati. L'approccio adottato dagli autori dell'iniziativa è insoddisfacente nella misura in cui, pur affrontandolo, non fa che consolidare con una moratoria il problema dell'eccessiva estensione delle zone edificabili e dell'espansione disordinata degli insediamenti in Svizzera. I Cantoni o Comuni che in passato hanno delimitato zone edificabili troppo estese verrebbero praticamente «premiati», mentre quelli che hanno pianificato l'espansione degli insediamenti in base al fabbisogno effettivo si vedrebbero privare di possibilità di sviluppo. La moratoria pregiudicherebbe proprio quelle zone dove spesso esiste il fabbisogno maggiore di terreni edificabili e dove quindi l'espansione centripeta degli insediamenti o la densificazione edilizia sono ad uno stadio avanzato. La gestione oculata del suolo avvenuta in passato comporterebbe negli anni a venire un blocco dello sviluppo edilizio e, a posteriori, verrebbe penalizzata.

Come si può evincere dalla loro documentazione¹¹, gli autori dell'iniziativa ritengono che, in futuro, lo spostamento dei terreni edificabili permetterebbe di situare l'offerta laddove sussiste un effettivo fabbisogno. Essi sono del parere che il legislatore federale debba creare a tale scopo strumenti efficaci a livello intercantonale. In altre parole, un Cantone con troppi terreni edificabili dovrebbe procedere a dezonamenti, mentre parallelamente un Cantone con pochi terreni edificabili dovrebbe effettuare degli azzonamenti. Finora non sono noti né tantomeno sono stati testati strumenti di questo tipo. Non è sicuro che essi possano essere creati per via legislativa e resi operativi a tempo debito.

¹⁰ Ufficio federale dello sviluppo territoriale, Rapporto sullo sviluppo territoriale 2005, pag. 31.

¹¹ cfr. www.iniziativa-paesaggio.ch

L'accettazione dell'iniziativa avrebbe come conseguenza che l'intera superficie edificabile del territorio svizzero non potrebbe più aumentare per 20 anni. Se, tuttavia, malgrado lo sfruttamento delle riserve di utilizzazione, il terreno edificabile scarseggiasse laddove, dal punto di vista dello sviluppo territoriale, avrebbe senso edificare e quindi la domanda superasse l'offerta, ci si potrebbe aspettare un aumento del prezzo dei terreni edificabili in queste regioni. Ciò comporterebbe un incremento dei canoni di affitto. I prezzi e gli affitti aumenterebbero in modo diverso a seconda delle regioni. Maggiormente colpiti sarebbero gli agglomerati e le regioni dove già oggi scarseggiano le riserve di terreni edificabili.

Più lungo è il periodo di moratoria, che l'iniziativa ha fissato a 20 anni, più difficile sarà rendere disponibili in luoghi adatti terreni industriali sufficientemente estesi e contigui per l'insediamento di un nuovo grande impianto. Anche se in tutta la Svizzera vi fosse abbastanza terreno edificabile a tale scopo, non è chiaro con quali strumenti si potrebbe realizzare tempestivamente la compensazione prevista all'articolo 197 numero 8 Cost. Vi sarebbe un forte rischio che proprio le imprese più interessanti vadano a cercare terreni per il loro insediamento nei Paesi vicini invece che in Svizzera. Le esperienze degli ultimi anni mostrano infatti che, in questi casi, il fattore tempo svolge un ruolo determinante. Per questi motivi, l'accettazione dell'iniziativa comporterebbe svantaggi economici per la piazza svizzera.

D'altro canto va rilevato che lo sviluppo centripeto degli insediamenti darebbe luogo ad un'ondata di ristrutturazioni. Aumenterebbe la demolizione di edifici che hanno fatto il loro tempo, per far posto a nuove costruzioni più adeguate, redditizie ed efficienti sul piano energetico, che potrebbero essere sfruttate in modo più ottimale. Questi insediamenti più compatti permetterebbero inoltre di ridurre i costi di urbanizzazione e quelli relativi ad altre infrastrutture.

4.3 Pergi e difetti dell'iniziativa

Considerato il continuo estendersi delle zone edificabili, condividiamo i timori degli autori dell'iniziativa circa la perdita di terreni agricoli e il crescente impatto negativo dell'attività edilizia sulla natura e il paesaggio. Anche noi siamo del parere che gli strumenti attualmente a disposizione della pianificazione del territorio non siano sufficienti a frenare quest'evoluzione. Il nuovo articolo 75 Cost. proposto non pone, di per sé, problemi. Riteniamo però che gli strumenti giuridici e di pianificazione necessari per un maggiore sviluppo centripeto degli insediamenti e per una migliore protezione della natura e del paesaggio possano essere creati già in base all'attuale disposizione costituzionale mediante la revisione della legge sulla pianificazione del territorio. Pertanto, a nostro parere, non è necessario procedere ad una modifica della Costituzione.

L'iniziativa sembra essere lo strumento adatto ad arginare, almeno per un periodo di 20 anni, un'ulteriore estensione delle zone edificabili a scapito di terreni non edificati. Ciò permetterebbe nel contempo di migliorare la protezione dei terreni agricoli come pure del paesaggio e di limitare il consumo del suolo pro capite. D'altra parte, l'iniziativa provocherebbe un'intensificazione dell'espansione disordinata in determinate regioni, in quanto la moratoria potrebbe spingere l'attività edilizia a concentrarsi nelle regioni in cui sono state delimitate zone edificabili troppo estese e spesso inadeguate dal punto di vista della pianificazione del territorio. Per questa ragione

sarebbe invece preferibile mettere l'accento sullo sviluppo centripeto degli insediamenti, nell'ambito del quale è giustamente data importanza alla qualità.

Anche se la moratoria di 20 anni proposta dall'iniziativa riuscisse ad arrestare temporaneamente l'espansione disordinata degli insediamenti, il problema rimane proprio la disposizione transitoria: i Cantoni e i Comuni che hanno gestito il suolo in modo oculato e delimitato le zone edificabili in base al fabbisogno verrebbero penalizzati, mentre le regioni in cui sono state delimitate zone edificabili troppo estese e ubicate in luoghi inadeguati verrebbero premiate, in quanto, dopo l'accettazione dell'iniziativa, continuerebbero a beneficiare di possibilità di sviluppo.

Poiché, come già menzionato, sarebbe difficile effettuare una compensazione di zone edificabili a livello nazionale, l'accettazione dell'iniziativa comporterebbe a seconda delle regioni il rischio di una forte penuria di terreni edificabili. I prezzi dei fondi e i canoni di affitto aumenterebbero, con forti svantaggi per la piazza economica svizzera. Verrebbero a mancare terreni per le sedi di nuove grandi imprese oppure i prezzi di tali terreni sarebbero molto più elevati rispetto a quelli offerti all'estero, il che pregiudicherebbe la competitività della Svizzera.

Nuovi azionamenti sarebbero sempre possibili, a condizione però che si effettuino altrove il dezonamento di una superficie di uguali dimensioni. Mentre un sistema di compensazione di questo tipo sembra possibile all'interno dei confini di un Comune o anche di un Cantone, non lo è necessariamente al di là dei confini cantonali. In quest'ultimo caso spetterebbe al legislatore federale creare gli strumenti adeguati per motivare o, quale *ultima ratio*, obbligare i Cantoni a dezonare terreni edificabili a favore di altre regioni. Pertanto non è sicuro che una forte penuria di terreni edificabili in determinate regioni potrebbe essere effettivamente compensata.

Stando al testo dell'iniziativa, in casi eccezionali il Consiglio federale potrebbe accordare deroghe alla moratoria dei 20 anni, autorizzando un'estensione delle zone edificabili. Tuttavia l'iniziativa non precisa con quale procedura avverrebbero tali autorizzazioni né quali rimedi giuridici sarebbero a disposizione per opporvisi.

Infine, non è chiaro cosa avverrebbe una volta scaduta la moratoria dei 20 anni.

5 Conclusioni

L'iniziativa popolare affronta un problema pressante della pianificazione del territorio. Tuttavia la moratoria di 20 anni sulle zone edificabili non tiene conto né del diverso fabbisogno di terreni edificabili tra Cantoni e regioni né di una possibile penuria di zone edificabili. La moratoria potrebbe soprattutto comportare un aumento dell'espansione disordinata degli insediamenti, in quanto non sarebbe più possibile azionare superfici edificabili in luoghi adeguati dal punto di vista della pianificazione del territorio. Di conseguenza, si costruirebbe sempre più spesso nelle zone non edificabili. Inoltre, i prezzi dei terreni edificabili rischierrebbero di aumentare, influenzando anche quelli di acquisto e di affitto degli immobili. Infine il Consiglio federale, nell'approvare nuove zone edificabili, si vedrebbe attribuire una competenza che interferisce fortemente con quelle spettanti attualmente ai Cantoni. La disposizione transitoria va ben oltre l'obiettivo prefissato, sia per la misura scelta che per la sua durata.

Per tutti questi motivi il nostro Collegio ritiene che l'iniziativa popolare «Spazio per l'uomo e la natura (Iniziativa per il paesaggio)» debba essere respinta.

6 Controprogetto indiretto: punti essenziali del disegno

Quale controprogetto indiretto all'Iniziativa per il paesaggio proponiamo la revisione parziale della legge federale sulla pianificazione del territorio. La revisione parziale si fonda sulle tre seguenti constatazioni:

- l'iniziativa evidenzia le lacune effettive della pianificazione del territorio degli ultimi anni;
- la moratoria di 20 anni relativa ai terreni edificabili non è la soluzione adeguata per affrontare il problema dell'espansione incontrollata degli insediamenti. Tale espansione continuerebbe a seguire il suo corso laddove già oggi vengono delimitate zone edificabili troppo estese. D'altro canto, verrebbero penalizzati eccessivamente i Cantoni e le regioni che finora hanno gestito il suolo in modo oculato;
- per far fronte a queste lacune non è necessaria una revisione della Costituzione federale.

Il nostro Collegio propone una revisione parziale della legge federale sulla pianificazione del territorio che si limiti ai temi già affrontati dall'Iniziativa per il paesaggio. Si tratta in particolare dei seguenti punti:

- misure di rapida efficacia per contrastare l'ulteriore espansione disordinata degli insediamenti;
- la promozione di uno sviluppo centripeto degli insediamenti qualitativamente elevato;
- la delimitazione delle zone edificabili secondo i fabbisogni.

Il nostro Collegio propone inoltre di integrare gli obiettivi e i principi della pianificazione del territorio, di riformulare i contenuti minimi dei piani direttori cantonali nell'ambito degli insediamenti, di ridefinire i requisiti posti alle zone edificabili, di introdurre disposizioni volte a promuovere la disponibilità delle zone edificabili nonché l'obbligo a carico dei Cantoni di adattare i loro piani direttori e le loro zone edificabili.

Mentre gli strumenti proposti dall'Iniziativa per il paesaggio si riferiscono all'intera superficie edificabile del territorio svizzero, la revisione parziale della legge federale sulla pianificazione del territorio si concentra sui Cantoni. Questi ultimi potranno, all'occorrenza, effettuare nuovi azzonamenti se hanno adottato una politica di pianificazione corretta. Laddove i terreni edificabili esistenti superano i fabbisogni si dovranno effettuare dezonamenti o almeno compensare nuovi azzonamenti. In ogni caso, la revisione parziale non ammette che un Cantone debba essere penalizzato a causa della scorretta pianificazione di un altro Cantone.

Tanto l'iniziativa quanto il controprogetto indiretto mirano a rendere disponibili le riserve interne d'utilizzazione e a promuovere uno sviluppo centripeto degli insediamenti qualitativamente elevato.

Il nostro Collegio sottopone al Parlamento un messaggio separato concernente la revisione parziale della legge federale sulla pianificazione del territorio, nel quale sono presentate nel dettaglio le singole disposizioni di revisione e le loro ripercussioni.

