



21.065

**Messaggio
concernente l'iniziativa popolare
«Contro la cementificazione del nostro paesaggio
(Iniziativa paesaggio)»**

del 1° settembre 2021

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi proponiamo di sottoporre l'iniziativa popolare «Contro la cementificazione del nostro paesaggio (Iniziativa paesaggio)» al voto del Popolo e dei Cantoni con la raccomandazione di respingerla.

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

1° settembre 2021

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Guy Parmelin
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

L'iniziativa popolare «Contro la cementificazione del nostro paesaggio (Iniziativa paesaggio)» mira a rafforzare il principio della separazione dei comprensori edificabili da quelli non edificabili (principio di separazione) e a limitare il numero di edifici e la superficie da essi occupata nei comprensori non edificabili. L'iniziativa, inoltre, elenca dei principi atti a limitare la costruzione di nuovi edifici e impianti e la modifica di edifici e impianti esistenti nei comprensori non edificabili.

Contenuto dell'iniziativa

L'8 settembre 2020 l'associazione promotrice «Sì alla natura, al paesaggio e alla cultura della costruzione» ha depositato le iniziative popolari federali «Contro la cementificazione del nostro paesaggio (Iniziativa paesaggio)» e «Per il futuro della nostra natura e del nostro paesaggio (Iniziativa biodiversità)». Entrambe le iniziative sono riuscite. L'iniziativa paesaggio ha raccolto 104 487 firme valide.

Con l'iniziativa paesaggio, il comitato d'iniziativa intende rafforzare il principio di separazione e limitare il numero di edifici e la superficie da essi occupata nei comprensori non edificabili. L'iniziativa elenca altresì diversi principi, riguardanti la costruzione di nuovi edifici e impianti e la modifica di edifici e impianti esistenti, che mirano a limitare le relative possibilità di costruzione e di cambiamento di destinazione nei comprensori non edificabili.

I Cantoni dovranno presentare un rapporto in merito all'esecuzione dell'articolo costituzionale. Le modalità di tale obbligo di rendiconto dovranno essere definite dal legislatore.

Pregi e difetti dell'iniziativa

L'iniziativa paesaggio va nella giusta direzione: essa intende frenare la perdita continua di terreno coltivato. A tale scopo essa intende rafforzare il principio di separazione nonché limitare il numero di edifici e la superficie da essi occupata nei comprensori non edificabili. L'iniziativa, tuttavia, lascia aperte importanti questioni relative all'attuazione che dovranno essere chiarite a livello legislativo, senza che il testo proposto fornisca chiare indicazioni al riguardo. L'accettazione dell'iniziativa, perciò, non produrrebbe grandi benefici nell'ottica di una successiva procedura legislativa. Da un lato l'iniziativa non precisa come l'auspicato obiettivo di limitazione debba essere concretamente raggiunto. Dall'altro, non è chiaro se, e all'occorrenza in che misura, diverse disposizioni del diritto di pianificazione vigente siano conformi all'articolo costituzionale proposto. Alla luce di quanto esposto, in caso di accettazione dell'iniziativa è prevedibile che la costruzione al di fuori delle zone edificabili sarà caratterizzata a lungo da una notevole incertezza giuridica.

Proposta del Consiglio federale

Con il presente messaggio il Consiglio federale propone alle Camere federali di sottoporre al voto di Popolo e Cantoni l'iniziativa popolare «Contro la cementificazione del nostro paesaggio (Iniziativa paesaggio)» raccomandando loro di respingerla. Inizialmente il Consiglio federale intendeva contrapporre un controprogetto indiretto

all'iniziativa. In considerazione del progetto della Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio degli Stati (CAPTE-S), elaborato sulla base del messaggio del Consiglio federale del 31 ottobre 2018 sulla seconda fase della revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio e posto in consultazione come controprogetto indiretto all'Iniziativa paesaggio, il Consiglio federale rinuncia tuttavia a un proprio controprogetto. Il progetto in consultazione contiene elementi chiave atti a concretizzare il principio di separazione e a limitare il numero di edifici e la superficie da essi occupata nei comprensori non edificabili: in tal senso recepisce importanti richieste dell'iniziativa paesaggio.

Messaggio

1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa

1.1 Testo dell'iniziativa

L'iniziativa popolare «Contro la cementificazione del nostro paesaggio (Iniziativa paesaggio)» ha il tenore seguente:

La Costituzione federale¹ è modificata come segue:

Art. 75c Separazione dei comprensori edificabili da quelli non edificabili

¹ La Confederazione e i Cantoni assicurano la separazione dei comprensori edificabili da quelli non edificabili.

² Provvedono affinché nei comprensori non edificabili il numero degli edifici e la superficie da essi occupata non aumentino. In particolare si applicano i seguenti principi:

- a. i nuovi edifici e impianti devono essere necessari per l'agricoltura o altri fondati motivi ne vincolano l'ubicazione.
- b. gli edifici utilizzati a scopo di sfruttamento agricolo non possono essere destinati a scopo abitativo.
- c. i cambiamenti di destinazione di edifici a favore di utilizzazioni commerciali extra-agricole non sono ammessi.

³ Gli edifici esistenti non utilizzati a scopi agricoli nei comprensori non edificabili non possono essere ampliati in modo sostanziale. Possono essere sostituiti con nuovi edifici soltanto se sono stati distrutti per cause di forza maggiore.

⁴ Eccezioni al capoverso 2 lettere b e c sono ammesse se servono alla conservazione di edifici degni di protezione e dei loro dintorni. Eccezioni al capoverso 3 sono ammesse se comportano un miglioramento sostanziale della situazione generale locale per quanto riguarda la natura, il paesaggio e la cultura della costruzione.

⁵ La legge disciplina le modalità con cui i Cantoni riferiscono in merito all'esecuzione delle disposizioni del presente articolo.

1.2 Riuscita formale e termini di trattazione

L'iniziativa popolare «Contro la cementificazione del nostro paesaggio (Iniziativa paesaggio)» è stata sottoposta a esame preliminare dalla Cancelleria federale il 12 marzo 2019² e depositata l'8 settembre 2020 con le firme necessarie. Con decisione

¹ RS 101

² FF 2019 2173

del 14 ottobre 2020, la Cancelleria federale ne ha constatato la riuscita formale con 104 487 firme valide³.

L'iniziativa si presenta in forma di progetto elaborato. Il nostro Consiglio non le oppone né un controprogetto diretto né un controprogetto indiretto. In forza dell'articolo 97 capoverso 1 lettera a della legge del 13 dicembre 2002⁴ sul Parlamento (LParl), il Consiglio federale deve quindi presentare al Parlamento un disegno di decreto federale e il relativo messaggio entro l'8 settembre 2021. Secondo l'articolo 100 LParl, l'Assemblea federale decide in merito alla raccomandazione di voto entro l'8 marzo 2023. Può prorogare di un anno il termine di trattazione se sono soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 105 LParl.

1.3 Validità

L'iniziativa popolare soddisfa le condizioni di validità previste dall'articolo 139 capoverso 3 della Costituzione federale (Cost.):

- a. è formulata sotto forma di progetto completamente elaborato e soddisfa le esigenze di unità della forma;
- b. tra i singoli elementi dell'iniziativa sussiste un nesso materiale e pertanto soddisfa le esigenze di unità della materia;
- c. l'iniziativa non viola alcuna disposizione cogente del diritto internazionale e pertanto rispetta le esigenze di compatibilità con il diritto internazionale.

2 Genesi dell'iniziativa

L'iniziativa popolare «Contro la cementificazione del nostro paesaggio (Iniziativa paesaggio)» prevede di introdurre un nuovo articolo, l'articolo 75c, nella Costituzione federale. L'articolo si inserirebbe nel capitolo 2 del titolo terzo della Costituzione federale che, sostanzialmente, disciplina le competenze della Confederazione. All'interno di questo capitolo figurerebbe nella sezione 4, dedicata all'ambiente e alla pianificazione del territorio. In questa sezione sarebbe collocato immediatamente dopo le disposizioni relative alla pianificazione del territorio (art. 75), alla misurazione (art. 75a) e alle abitazioni secondarie (art. 75b). Dalla posizione dell'articolo costituzionale proposto, risulta chiaro che l'iniziativa popolare mira in particolare a completare i compiti della Confederazione in materia di pianificazione del territorio. Tuttavia, non si tratta tanto di estendere le competenze della Confederazione in tale campo, quanto piuttosto di precisare l'orientamento dei compiti esistenti, disciplinando espressamente nella Costituzione federale un principio fondamentale della pianificazione del territorio, ossia il principio della separazione dei comprensori edificabili da quelli non edificabili (principio di separazione). Il testo dell'iniziativa completa e concretizza questo principio enunciando alcune regole e limitazioni applicabili agli edifici

³ FF 2020 7408

⁴ RS 171.10

e agli impianti nei comprensori non edificabili (in merito si veda il n. 3). L'iniziativa ha essenzialmente lo scopo di regolamentare, ovvero di limitare, la costruzione nei comprensori non edificabili; questo aspetto è tuttavia già disciplinato nella legislazione vigente, e più in particolare nella legge federale del 22 giugno 1979⁵ sulla pianificazione del territorio (LPT). Il principio di separazione è stato inoltre introdotto nella LPT (art. 1 cpv. 1 LPT) dalla revisione del 15 giugno 2012 (di seguito «LPT 1»). Nella seduta del 18 dicembre 2020 abbiamo quindi deciso, sulla base di un documento interlocutorio, di respingere l'iniziativa paesaggio e di contrapporre un controprogetto indiretto. Tale controprogetto avrebbe dovuto essere imperniato sui seguenti cardini:

- rafforzare il principio della separazione dei comprensori edificabili da quelli non edificabili;
- prevedere regole di compensazione sostanziali qualora vengano previste regole più flessibili per le costruzioni al di fuori delle zone edificabili;
- introdurre misure di recupero di terreno coltivato complementari alla protezione del terreno coltivato;
- evitare di creare nuove eccezioni in materia di costruzioni al di fuori delle zone edificabili;
- dare ai Cantoni la possibilità di prevedere eccezioni, cosicché queste si applichino esclusivamente nei casi in cui i Cantoni le reputino utili e pertinenti.

Abbiamo deciso di coordinare il prosieguo dei lavori concernenti il controprogetto indiretto con quelli della Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio degli Stati (CAPTE-S). Il 16 ottobre 2020 quest'ultima aveva infatti deciso di entrare in materia sul progetto relativo alla seconda fase della revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio⁶ che, come l'iniziativa paesaggio, riguarda le costruzioni fuori delle zone edificabili (di seguito «LPT 2»). In quell'occasione, inoltre, aveva annunciato l'intenzione di tenere conto delle rivendicazioni dell'iniziativa paesaggio⁷. Al fine di poter rispettare i termini di trattazione previsti dalla LParl (v. n. 1), abbiamo deciso che avremmo riconsiderato il seguito della procedura nel caso la CAPTE-S avesse presentato un controprogetto indiretto all'iniziativa paesaggio prima del 26 maggio 2021.

Il 21 maggio 2021 la CAPTE-S ha avviato la procedura di consultazione su un progetto di legge che si ispira alla LPT 2 e integra elementi che concretizzano e sviluppano le richieste di fondo dell'iniziativa paesaggio⁸. Secondo la CAPTE-S tale progetto di legge è da considerarsi un controprogetto indiretto all'iniziativa paesaggio. La consultazione si concluderà il 13 settembre 2021.

⁵ RS 700

⁶ Cfr. Messaggio del 31 ottobre 2018 concernente la seconda fase della revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio (FF 2018 6267).

⁷ Cfr. Comunicato stampa CAPTE-S del 16 ottobre 2020.

⁸ Il controprogetto indiretto della CAPTE-S può essere consultato all'indirizzo www.fedlex.ch > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione in corso > Parl. > Procedura di consultazione 2021/64 Revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio (seconda fase con controprogetto all'Iniziativa paesaggio).

Riteniamo che il progetto posto in consultazione dalla CAPTE-S soddisfi i punti cardine stabiliti il 18 dicembre 2020. Il nuovo obiettivo di pianificazione, mirante a stabilizzare il numero di edifici situati nei comprensori non edificabili e l'impermeabilizzazione del suolo causata da edifici e impianti non agricoli nelle zone agricole sfruttate tutto l'anno, rafforza il principio di separazione. Lo stesso vale per il nuovo principio pianificatorio secondo il quale le costruzioni e gli impianti devono essere realizzati in modo da risparmiare le superfici e limitare allo stretto necessario l'impermeabilizzazione del suolo. Inoltre, il progetto contiene proposte per lottare più efficacemente, a livello di esecuzione, contro la costruzione illegale fuori delle zone edificabili, così da rafforzare ulteriormente il principio di separazione. Il progetto riprende altresì la proposta di abilitare i Cantoni a rilasciare autorizzazioni eccezionali. È quindi previsto che le disposizioni derogatorie cessino di essere automaticamente applicabili a tutta la Svizzera. Saranno dunque i Cantoni a decidere se, e all'occorrenza in che misura, le eccezioni sono applicabili sul loro territorio. Il diritto federale continuerà tuttavia a definire i limiti massimi consentiti. Un'altra misura che mira a realizzare il summenzionato obiettivo di stabilizzazione e a recuperare terreno coltivo è quella dei contributi previsti dalla CAPTE-S a copertura dei costi di demolizione degli edifici e degli impianti fuori dei comprensori edificabili. Essi saranno finanziati dai Cantoni, con la possibilità di una partecipazione da parte della Confederazione. Alla luce di tutto ciò, il 12 maggio 2021 abbiamo rinunciato a elaborare un controprogetto indiretto all'iniziativa paesaggio.

3 Scopi e tenore dell'iniziativa

3.1 Scopi dell'iniziativa

Lo scopo principale dell'iniziativa è quello di rafforzare il principio di separazione. Questo principio fondamentale della pianificazione del territorio verrebbe così esplicitamente iscritto nella Costituzione federale. A sostegno della concretizzazione di questo principio, l'iniziativa chiede che il numero di edifici e la superficie da essi occupata nei comprensori non edificabili non aumentino.

3.2 Tenore della normativa proposta

Il capoverso 1 sancisce il principio di separazione nella Costituzione federale e si rivolge alla Confederazione e ai Cantoni, incaricati di garantirne il rispetto.

Il capoverso 2 concretizza il principio di separazione: la Confederazione e i Cantoni sono tenuti a provvedere affinché nei comprensori non edificabili il numero degli edifici e la superficie da essi occupata non aumentino. Di conseguenza, nei comprensori non edificabili verranno limitati il numero di edifici e la superficie su cui questi ultimi sono costruiti. A complemento di questa disposizione, il capoverso 2 prevede diverse restrizioni concernenti la costruzione di edifici nuovi e la trasformazione degli edifici esistenti nei comprensori non edificabili. Per quanto riguarda i nuovi edifici e impianti, solo quelli necessari per l'agricoltura o quelli la cui ubicazione è vincolata da altri fondati motivi possono essere ancora realizzati (lett. a). Per quanto riguarda la

trasformazione degli edifici e impianti esistenti, nella lettera b si stabilisce che gli edifici utilizzati a scopo di sfruttamento agricolo non possono essere destinati a scopo abitativo. La lettera c, infine, non consente i cambiamenti di destinazione di edifici a favore di utilizzazioni commerciali extra-agricole.

Il capoverso 3 contiene altre limitazioni alla trasformazione di edifici e impianti esistenti non utilizzati a scopi agricoli nei comprensori non edificabili, stabilendo che non possano essere ampliati in modo sostanziale e possano essere sostituiti con nuovi edifici soltanto se sono stati distrutti per cause di forza maggiore.

Il capoverso 4 prevede delle eccezioni alle limitazioni di cui al capoverso 2 lettere b e c e al capoverso 3 riguardanti le possibilità di trasformazione di edifici e impianti esistenti, disponendo che la riconversione a scopo abitativo di edifici utilizzati a scopo di sfruttamento agricolo (cfr. cpv. 2 lett. b) e i cambiamenti di destinazione di edifici a favore di utilizzazioni commerciali extra-agricole (cfr. cpv. 2 lett. c) sono ammessi se servono alla conservazione di edifici degni di protezione e dei loro dintorni. Eccezioni alle limitazioni di cui al capoverso 3 sono inoltre ammesse se comportano un miglioramento sostanziale della situazione generale locale per quanto riguarda la natura, il paesaggio e la cultura della costruzione.

Il capoverso 5 conferisce al legislatore il mandato di disciplinare le modalità con cui i Cantoni riferiscono in merito all'esecuzione delle disposizioni contenute nell'articolo costituzionale proposto.

3.3 Interpretazione e commento del testo dell'iniziativa

L'iscrizione del principio di separazione nell'articolo 75c capoverso 1 Costituzione ne sottolinea il carattere preminente. Il suo contenuto coincide con quello della vigente legge sulla pianificazione del territorio, la quale dispone che la Confederazione, i Cantoni e i Comuni provvedono affinché il suolo sia utilizzato con misura e i comprensori edificabili siano separati da quelli non edificabili (art. 1 cpv. 1 LPT).

Secondo il capoverso 2, nei comprensori non edificabili il numero di edifici e la superficie da essi occupata non devono aumentare. Benché non sia definita con precisione, la nozione di edificio utilizzata nella frase introduttiva è più restrittiva rispetto a quella di edifici e impianti utilizzata nel resto dell'articolo. Con «superficie occupata dagli edifici» si intende probabilmente la superficie edificata. Se il numero di edifici e la superficie da essi occupata nei comprensori non edificabili non deve aumentare, ciò significa che entrambi devono essere limitati. Ciò non significa tuttavia che si intenda congelare lo status quo, poiché il numero di edifici e la superficie da essi occupata non aumentano nel caso in cui la costruzione di un nuovo edificio coincida con la demolizione di un edificio la cui superficie sia almeno equivalente.

L'articolo costituzionale non specifica il momento a partire dal quale l'obiettivo di limitazione perseguito dovrebbe applicarsi. Si può quindi presumere che tale momento coincida con l'entrata in vigore dell'articolo 75c. Siccome le disposizioni costituzionali entrano in vigore il giorno in cui sono accettate da Popolo e Cantoni, il giorno determinante sarebbe quello della votazione popolare sull'iniziativa paesaggio.

In assenza di disposizioni contrarie, è inoltre lecito presupporre che i valori di riferimento determinanti per il numero di edifici da limitare e la superficie da essi occupata siano quelli relativi al giorno dell'entrata in vigore dell'articolo costituzionale.

Il testo del capoverso 2 lettera a, secondo cui i nuovi edifici e impianti nei comprensori non edificabili possono essere costruiti solo qualora siano necessari per l'agricoltura o altri fondati motivi ne vincolino l'ubicazione, corrisponde ampiamente a quello previsto nella legislazione vigente. Secondo la legge sulla pianificazione del territorio, in zona agricola è possibile costruire gli edifici e gli impianti che sono necessari alla coltivazione agricola o all'orticoltura (art. 16a cpv. 1 LPT). Inoltre, è possibile costruire edifici e impianti fuori della zona edificabile qualora la loro destinazione esiga un'ubicazione fuori della zona edificabile (ubicazione vincolata) e non vi si oppongano interessi preponderanti (art. 24 LPT). V'è tuttavia da chiedersi se, ai sensi del capoverso 2 lettera a del testo dell'iniziativa, l'esigenza dell'ubicazione vincolata si applichi anche agli edifici e agli impianti agricoli. Siccome l'agricoltura è vincolata all'ubicazione e al territorio solo qualora lo sfruttamento del suolo costituisca una base produttiva indispensabile, è difficile stabilire se con il nuovo articolo costituzionale si limiterebbe la costruzione di nuovi edifici e impianti necessari alla coltivazione vegetale non dipendente dal suolo, alla tenuta di animali non dipendente dal suolo o di quelli necessari alla produzione di energia a partire dalla biomassa, oppure degli impianti di compostaggio loro connessi.

Il capoverso 2 lettera b vieta la riconversione a scopo abitativo di edifici utilizzati a scopo di sfruttamento agricolo nei comprensori non edificabili. In linea di principio, riconversioni di questo tipo sono escluse anche dalla legislazione vigente. Un'eccezione è prevista dall'articolo 24c capoverso 3 LPT per gli edifici utilizzati a scopo di sfruttamento agricolo annessi a edifici abitativi agricoli. Essi possono essere riconvertiti a scopo abitativo nella misura precisata dall'ordinanza del 28 giugno 2000⁹ sulla pianificazione del territorio (OPT) (cfr. in particolare art. 42 OPT). Non è certo se questa disposizione sia compatibile con l'articolo costituzionale proposto. Risultano inoltre poco chiare anche l'estensione e la portata delle eccezioni previste dal capoverso 4 per gli edifici utilizzati a scopo di sfruttamento agricolo degni di protezione. Secondo la legislazione vigente, questi edifici possono essere destinati a scopo abitativo solo se sono tipici del paesaggio, se il paesaggio e gli edifici formano un'unità degna di protezione e se sono stati posti sotto protezione nell'ambito di un piano di utilizzazione (cfr. art. 39 cpv. 2–5 OPT).

Fatto salvo il capoverso 4 (edifici degni di protezione), non è prevista nessun'altra deroga al divieto dei cambiamenti di destinazione di edifici a favore di utilizzazioni commerciali extra-agricole sancito dal capoverso 2 lettera c. Si deve quindi ritenere che i cambiamenti di destinazione corrispondenti attualmente ammessi in virtù dell'articolo 24a LPT (cambiamenti di destinazione senza lavori di trasformazione fuori delle zone edificabili) e dell'articolo 24b capoverso 1 LPT (aziende accessorie non agricole fuori delle zone edificabili) non siano compatibili con questo divieto. Di conseguenza, non sarebbe più possibile riconvertire a scopi commerciali una stalla dismessa in un deposito di materiali, in una falegnameria o in un'autofficina. I cambiamenti di destinazione per aziende accessorie con uno stretto legame materiale con

⁹ RS 700.1

l'azienda agricola (cfr. art. 24b cpv. 1^{bis} e segg. LPT), come quelli attualmente ammessi per le strutture agroturistiche, dovrebbero per contro essere conformi al capoverso 2 lettera c dell'iniziativa, poiché questo tipo di destinazioni non può essere qualificato come extra-agricolo. Anche a questo riguardo non vi sono però certezze.

Le limitazioni previste nel capoverso 3 per gli edifici e gli impianti esistenti non utilizzati a scopi agricoli nei comprensori non edificabili sono più restrittive rispetto a quelle della legislazione vigente poiché il secondo periodo dispone che gli edifici sostitutivi possano essere realizzati soltanto se i vecchi edifici sono stati distrutti per cause di forza maggiore. L'attuale articolo 24c LPT consente, al contrario, di demolire e ricostruire liberamente gli edifici abitativi realizzati in virtù del diritto anteriore fuori delle zone edificabili, ossia essenzialmente gli edifici abitativi già esistenti il 1° luglio 1972. Il divieto di demolizione e ricostruzione di edifici previsto dalla seconda frase del capoverso 3 è tuttavia parzialmente relativizzato dal capoverso seguente: la seconda frase del capoverso 4, infatti, ammette la costruzione di edifici sostitutivi se ciò comporta un miglioramento sostanziale della situazione generale locale per quanto riguarda la natura, il paesaggio e la cultura della costruzione. Il primo periodo del capoverso 3 non comporta per contro alcuna limitazione supplementare per quanto concerne l'ampliamento di edifici e impianti esistenti non utilizzati a scopi agricoli. La legislazione vigente già prevede considerevoli limitazioni: le modifiche apportate all'aspetto esterno di un edificio realizzato in virtù del diritto anteriore fuori delle zone edificabili sono infatti ammesse soltanto se sono necessarie per un'utilizzazione a scopo abitativo conforme agli standard attuali o per un risanamento energetico, oppure per migliorare l'integrazione dell'edificio nel paesaggio (cfr. art. 24c cpv. 4 LPT).

Il rendiconto previsto nel capoverso 5 dovrà fornire indicazioni in particolare sull'evoluzione effettiva del numero di edifici e sulla superficie da essi occupata nei comprensori non edificabili. Esso, inoltre, dovrà specificare se e, all'occorrenza in che misura, l'esecuzione dei principi enunciati nei capoversi 2–4 contribuisca alla realizzazione dell'obiettivo di limitazione.

4 Valutazione dell'iniziativa

4.1 Valutazione degli scopi dell'iniziativa

Attualmente nelle zone non edificabili in Svizzera si contano circa 590 000 edifici, gran parte dei quali utilizzata a scopi agricoli. In molti casi, questa utilizzazione è stata o sarà abbandonata a causa dei cambiamenti strutturali subiti dall'agricoltura. Nel contempo, tuttavia, il settore agricolo dovrà poter continuare a svilupparsi. Se necessari alla produzione agricola, in linea di principio gli edifici e gli impianti dovranno perciò poter essere realizzati.

Vi è una forte domanda di edifici precedentemente utilizzati a scopi agricoli, da destinarsi ad altri scopi. La pressione sui comprensori non edificabili, inoltre, è in aumento a causa della limitazione dell'estensione dei comprensori edificabili dovuta all'entrata

in vigore, il 1° maggio 2014, della prima fase della revisione parziale della LPT ¹¹⁰. Ciò può aggravare la tendenza a uno sviluppo disordinato del territorio. Tenuto conto di questa evoluzione, occorre accogliere con favore l'orientamento proposto dall'iniziativa paesaggio. Essa intende garantire un'utilizzazione parsimoniosa del suolo, preservare la natura e il paesaggio e proteggere il terreno coltivato. Queste rivendicazioni godono del sostegno della popolazione: questa ha fatto chiaramente intendere, in varie votazioni, di voler mettere fine alla crescente cementificazione della Svizzera. Nel 2012, ad esempio, Popolo e Cantoni hanno accettato in modo chiaro l'iniziativa sulle abitazioni secondarie, mentre nel 2013 il Popolo ha approvato a larga maggioranza il progetto LPT 1 che mira a incoraggiare uno sviluppo centripeto degli insediamenti e a ridurre le zone edificabili sovradimensionate.

4.2 Ripercussioni in caso di accettazione

In caso di accettazione dell'articolo costituzionale, la ripartizione dei compiti in materia di pianificazione del territorio non subirebbe modifiche sostanziali. Anche l'onere di esecuzione, quindi, dovrebbe rimanere grossomodo inalterato. L'obbligo di rendiconto di cui al capoverso 5 potrebbe comportare un onere supplementare per la Confederazione e i Cantoni poiché presuppone il rilevamento periodico del numero di edifici e della superficie da essi occupata nei comprensori non edificabili. Per il momento non è tuttavia possibile fornire informazioni più precise sulla mole di lavoro, tanto più che le modalità di esecuzione dovranno essere definite dal legislatore. Va infine ricordato che in questo ambito sono già disponibili alcuni dati, sebbene la loro disponibilità andrebbe migliorata.

Le conseguenze economiche del nuovo articolo costituzionale, nel loro insieme, sono relativamente limitate. A causa del capoverso 2 lettera c, le utilizzazioni commerciali extra-agricole fuori dei comprensori edificabili diverranno più difficili. Contrariamente ad oggi, ad esempio, non sarà più possibile riconvertire a scopi commerciali una stalla dismessa in un deposito di materiali, in una falegnameria o in un'autofficina (cfr. n. 3.3). Ciò condurrebbe tuttavia anche alla scomparsa delle distorsioni della concorrenza nei confronti delle aziende artigianali in comprensori edificabili. Per queste ultime, l'articolo costituzionale può perciò rivelarsi vantaggioso poiché assoggetta tutte le aziende alle stesse regole. Per l'agricoltura vi sono alcune incertezze legate alla compatibilità dell'articolo 75c con la costruzione di nuovi edifici e impianti necessari alla coltivazione vegetale non dipendente dal suolo, alla tenuta di animali non dipendente dal suolo o alla produzione di energia a partire dalla biomassa, o necessari per impianti di compostaggio loro connessi.

Le conseguenze sociali dell'articolo costituzionale proposto sono anch'esse piuttosto limitate. L'iniziativa rafforza il principio di separazione dei comprensori edificabili da quelli non edificabili, con la conseguenza che le possibilità di abitare nei comprensori non edificabili rimarranno assai limitate. È in particolare vietata la costruzione di nuovi edifici abitativi a scopi non agricoli.

Si prevedono ricadute positive per quanto riguarda l'ambiente: il rafforzamento del principio di separazione e, in particolare, la limitazione del numero di edifici e della superficie da essi occupata nei comprensori non edificabili comportano una migliore protezione del paesaggio, della biodiversità e del terreno coltivato. Quest'ultimo è importante anche per garantire la sicurezza alimentare. Inoltre, le limitazioni della riconversione proposte per gli edifici e impianti esistenti contribuiscono a contenere il rischio di dispersione degli insediamenti che può derivare da utilizzazioni non conformi alla destinazione nella zona agricola. Esse diminuiscono altresì il potenziale di disturbo che le utilizzazioni non conformi alla zona rappresentano per l'agricoltura.

4.3 Pregi e difetti dell'iniziativa

L'iniziativa va nella giusta direzione, poiché intende frenare la continua perdita di terreno coltivato. A tal fine, essa prevede un rafforzamento del principio di separazione nonché una limitazione del numero di edifici e della superficie da questi occupata nei comprensori non edificabili.

Non è chiaro, tuttavia, come dovrebbe essere raggiunto concretamente l'obiettivo di limitazione. Nell'articolo costituzionale mancano indicazioni relative agli strumenti e alle misure da adottare. Questa lacuna è aggravata dal fatto che, secondo il capoverso 2 lettera a, la costruzione di edifici e impianti nei comprensori non edificabili è senza dubbio circoscritta a specifiche utilizzazioni, ma in linea di massima continuerà ad essere possibile. Si presume pertanto che nei comprensori non edificabili rimarrà possibile costruire nuovi edifici e che il loro numero continuerà ad aumentare.

Inoltre, non è del tutto chiaro se, e all'occorrenza in che misura, diverse disposizioni vigenti relative alla costruzione fuori dei comprensori edificabili siano conformi all'articolo costituzionale proposto. Tale questione si pone in particolare per quanto concerne le disposizioni riguardanti gli edifici e gli impianti per l'agricoltura non dipendente dal suolo, e quelle che stabiliscono in che misura sia possibile riconvertire a scopi abitativi edifici utilizzati a scopo di sfruttamento agricolo annessi a edifici abitativi. A causa di questa mancanza di chiarezza, in caso di accettazione dell'iniziativa la costruzione fuori dei comprensori edificabili rischia di essere caratterizzata a lungo da una notevole incertezza giuridica.

Non sarà facile chiarire completamente le questioni aperte nel quadro dei futuri lavori legislativi. Siccome il testo costituzionale non offre indicazioni chiare in merito, è prevedibile che le divergenze emerse a più riprese riguardo ai progetti di revisione concernenti la costruzione fuori delle zone edificabili si riproporranno anche con riferimento all'attuazione dell'iniziativa paesaggio. L'accettazione dell'iniziativa non produrrebbe quindi grandi benefici nell'ottica della procedura legislativa, giacché il testo proposto non fornisce chiare indicazioni riguardo a numerosi aspetti controversi. Riteniamo perciò sia più giudizioso contrapporre all'iniziativa un controprogetto indiretto come quello rappresentato dal progetto posto in consultazione dalla CAPTE-S. Quest'ultimo recepisce infatti importanti richieste dei promotori dell'iniziativa, facendo tuttavia chiarezza su diversi punti.

4.4 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

L'iniziativa è compatibile con gli obblighi internazionali della Svizzera.

5 Conclusioni

L'iniziativa solleva importanti questioni relative alla pianificazione del territorio. Il testo dell'articolo costituzionale, tuttavia, è caratterizzato a tratti da un'eccessiva indeterminatezza, che potrebbe dare luogo a incertezze giuridiche. L'iniziativa, inoltre, non spiega con sufficiente chiarezza come possa essere raggiunta la limitazione proposta del numero di edifici e della superficie da essi occupata nei comprensori non edificabili. Alcune questioni centrali relative all'attuazione, perciò, rimangono irrisolte.

Con il presente messaggio proponiamo alle Camere federali di sottoporre l'iniziativa popolare «Contro la cementificazione del nostro paesaggio (Iniziativa paesaggio)» al voto di Popolo e Cantoni con la raccomandazione di respingerla. Il progetto di legge elaborato sulla base del progetto LPT 2 del Consiglio federale, posto in consultazione dalla CAPTE-S quale controprogetto indiretto all'iniziativa paesaggio, soddisfa i punti cardine da noi formulati il 18 dicembre 2020. Rinunciamo perciò a elaborare un ulteriore controprogetto indiretto all'iniziativa paesaggio.

