

ad 08.314

**Iniziativa cantonale
Costruzioni al di fuori delle zone edificabili**

**Rapporto della Commissione dell'ambiente, della pianificazione
del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale del 22 agosto 2011**

Parere del Consiglio federale

del 7 settembre 2011

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 112 capoverso 3 della legge sul Parlamento (LParl), vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto della Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale (CAPTE-N) del 22 agosto 2011 concernente l'iniziativa del Cantone di San Gallo «Costruzioni al di fuori delle zone edificabili».

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

7 settembre 2011

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Micheline Calmy-Rey
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Parere

1 Situazione iniziale

Il 26 maggio 2008 il Cantone di San Gallo ha depositato l'iniziativa cantonale «Costruzioni al di fuori delle zone edificabili». Tale iniziativa è volta a modificare gli articoli 24 e seguenti della legge federale del 22 giugno 1979¹ sulla pianificazione del territorio (LPT), al fine di «permettere l'esecuzione di lavori di costruzione adeguati per il rinnovamento di abitazioni, inclusa la ricostruzione», indipendentemente dalla distinzione tra zone edificabili e non edificabili sancita dal diritto federale dal 1° luglio 1972.

La Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio degli Stati (CAPTE-S) e l'omonima Commissione del Consiglio nazionale (CAPTE-N) hanno dato seguito all'iniziativa cantonale rispettivamente l'11 e il 24 gennaio 2011. Su richiesta di entrambe le Commissioni, gli uffici del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati hanno incaricato la CAPTE-N di elaborare un progetto di legge. Il 4 aprile 2011 la CAPTE-N ha approvato il progetto preliminare all'unanimità e ha deciso di svolgere una procedura di consultazione della durata di due mesi.

La richiesta principale contenuta nel progetto preliminare posto in consultazione, ossia di non distinguere più in futuro tra edifici abitati a scopo agricolo ed edifici abitati a scopo extra-agricolo nel 1972, è stata praticamente approvata all'unanimità dai partecipanti. I pareri sono stati più critici, invece, soprattutto in merito al fatto che l'oggetto debba essere trattato in una revisione isolata dal contesto globale, benché siano in corso intensi lavori per una verifica complessiva delle prescrizioni in materia di costruzioni al di fuori delle zone edificabili. Inoltre sono state evidenziate possibili conseguenze negative della nuova regolamentazione e proposti diversi miglioramenti.

Nella sua seduta del 22 agosto 2011, la CAPTE-N ha preso atto del rapporto sulla consultazione relativa al progetto preliminare concernente l'attuazione dell'iniziativa del Cantone di San Gallo ed ha adottato il progetto normativo insieme al rapporto (FF 2011 6315).

2 Parere del Consiglio federale

Il Consiglio federale condivide l'obiettivo principale perseguito dall'iniziativa del Cantone di San Gallo e dalla revisione parziale proposta dalla CAPTE-N: la necessità di accertare se nel 1972 un edificio abitativo era utilizzato a scopo agricolo o extra-agricolo dovrebbe essere al più presto abolita.

Tuttavia, il Consiglio federale condivide pure alcune perplessità espresse dai partecipanti alla consultazione. Stando alle discussioni del Consiglio federale in data 21 ottobre 2009, nell'ambito della cosiddetta seconda tappa della revisione della legge sulla pianificazione del territorio la regolamentazione applicabile alle costruzioni al di fuori delle zone edificabili deve essere migliorata e semplificata. Un

¹ RS 700

gruppo di lavoro composto da un'ampia cerchia di partecipanti sta valutando le relative prescrizioni e, pur trattandosi di un mandato complesso, i lavori stanno procedendo in maniera soddisfacente. Se a questa revisione si aggiungessero ora singoli settori parziali che finirebbero poi per confluire, in massima parte senza modifiche, nella verifica condotta dal gruppo di lavoro, la complessità del compito affidato a quest'ultimo diventerebbe difficilmente gestibile. Per queste ragioni, il margine di manovra connesso all'esame generale delle prescrizioni per le costruzioni al di fuori delle zone edificabili è stato sensibilmente circoscritto.

Se, per attuare l'iniziativa cantonale, intendete procedere ugualmente a una revisione parziale anticipata della LPT, la modifica di legge proposta dovrebbe essere adattata se del caso alle altre disposizioni da rivedere in futuro, al fine di garantire la coerenza della normativa in materia di costruzioni al di fuori delle zone edificabili. Il mandato del gruppo di lavoro risulterebbe notevolmente facilitato se le considerazioni appena esposte risultassero chiaramente dalle deliberazioni parlamentari. Non si può tuttavia negare che una tale revisione parziale anticipata possa comportare, per un certo lasso di tempo, un'incertezza del diritto.

Il Consiglio federale condivide infatti le perplessità secondo le quali non va sottovalutato il fatto che dalla regolamentazione proposta possano scaturire conseguenze collaterali indesiderate. In particolare vanno osservati i seguenti punti:

- se aziende agricole operative ottengono in futuro autorizzazioni per edifici abitativi agricoli ai sensi dell'articolo 24c LPT, ciò non deve avere come conseguenza che lo spazio abitativo autorizzato venga separato dall'azienda e che nasca poi il bisogno di spazi abitativi agricoli supplementari. Il rilascio di un'autorizzazione deve quindi continuare a essere vincolato alla condizione che il volume dell'edificio in questione non sia più necessario all'agricoltura. Inoltre un'autorizzazione non deve comportare la necessità di costruire un edificio sostitutivo per scopi agricoli;
- a medio e lungo termine i paesaggi tipici di una regione devono mantenere la loro peculiarità. Per garantire ciò, occorrono non soltanto una regolamentazione adeguata, ma anche il necessario rigore a livello di esecuzione. L'attuazione di strumenti finalizzati a preservare il carattere regionale tipico di un paesaggio deve nel contempo permettere di contrastare un'ulteriore e indesiderata dispersione degli insediamenti;
- deve essere garantito che anche edifici abitativi temporanei, nella misura in cui rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 24c, non perdano il loro carattere di provvisorietà. In altre parole, non tutte le baite nelle quali un agricoltore dorme saltuariamente possono essere demolite e ricostruite come case di vacanza;
- le ulteriori possibilità di utilizzazione non devono comportare costi supplementari per la collettività.

Sulla base dei risultati della consultazione, la maggioranza della CAPTE-N ha proposto di menzionare esplicitamente nell'articolo 24c capoverso 3 anche gli edifici annessi utilizzati a scopo di sfruttamento agricolo. È senza dubbio sensato continuare a utilizzare il volume esistente in modo possibilmente ottimale. Per questa ragione, il diritto vigente permette già di ampliare l'utilizzazione abitativa agli edifici annessi utilizzati a scopo di sfruttamento agricolo. Al riguardo il testo di legge risulta estremamente preciso: si deve trattare unicamente di un ampliamento

moderato (art. 24c cpv. 2 LPT, in combinato disposto con l'art. 42 cpv. 3 dell'ordinanza del 28 giugno 2000 sulla pianificazione del territorio, OPT; RS 700.1). Questa prescrizione deve valere anche in futuro. L'integrazione chiesta a maggioranza dalla CAPTE-N – almeno per quanto concerne le possibilità di ampliamento delle costruzioni esistenti con edifici annessi utilizzati a scopo di sfruttamento agricolo – è semplicemente una conferma di quanto le prescrizioni legali già consentono. Estremamente più problematico risulterebbe invece il caso in cui questa prescrizione venisse interpretata come il permesso di demolire in futuro tali costruzioni, ricostruirle con le medesime dimensioni e destinarle poi a scopi abitativi non agricoli. Nel suo rapporto, la CAPTE-N rileva giustamente (cfr. cap. 3.1, pag. 6) che sotto l'aspetto della salvaguardia dell'identità non è necessario ricostruire con le medesime dimensioni costruzioni con edifici annessi utilizzati a scopo di sfruttamento agricolo, se per questa parte in futuro non sussiste più nessuna utilizzazione. In base all'interpretazione e all'applicazione della nuova prescrizione, in caso di demolizione e ricostruzione l'«ampliamento moderato» non potrà eccedere quanto sarebbe stato consentito se l'edificio avesse continuato a essere utilizzato come in passato, nel rispetto delle sue dimensioni e caratteristiche tipiche regionali.

3 Conclusioni

Il Consiglio federale ritiene che una revisione parziale anticipata dell'articolo 24c LPT sia una procedura problematica, nella misura in cui non permette di tenere conto di tutte le richieste avanzate con l'iniziativa cantonale. L'Esecutivo è dell'avviso che il progetto di legge deciso dalla CAPTE-N sia una soluzione accettabile per attuare la richiesta ritenuta urgente dall'iniziativa. Dalle deliberazioni parlamentari dovrebbe tuttavia emergere in modo chiaro che il Consiglio federale, al momento di emanare le prescrizioni di attuazione, e le autorità cantonali, all'atto di eseguirle, dovranno tenere conto in maniera coerente delle perplessità espresse. Nell'ambito della revisione globale delle disposizioni relative alle costruzioni al di fuori delle zone edificabili queste perplessità potranno essere prese ancora meglio in considerazione.