



Argomentario

Revisione della legge sulla pianificazione del territorio: posizione del Consiglio federale

Il 3 marzo 2013 il Popolo svizzero sarà chiamato alle urne per esprimersi in merito alla revisione della legge sulla pianificazione del territorio. Il Consiglio federale raccomanda di accettare la modifica della legge perché le nuove disposizioni permettono di ridurre le zone edificabili sovradimensionate e di utilizzare meglio le riserve di terreni edificabili. In questo modo si può frenare il consumo eccessivo di suolo e lottare contro la speculazione fondiaria. La revisione garantisce uno sviluppo compatto degli insediamenti e mantiene l'attrattiva della Svizzera come luogo di domicilio e di lavoro.

Indice

Situazione attuale	pagina 2
Il progetto in dettaglio	pagina 3
Perché il Consiglio federale è favorevole alla revisione della legge sulla pianificazione del territorio	pagina 7
Conclusioni	pagina 8

Situazione attuale

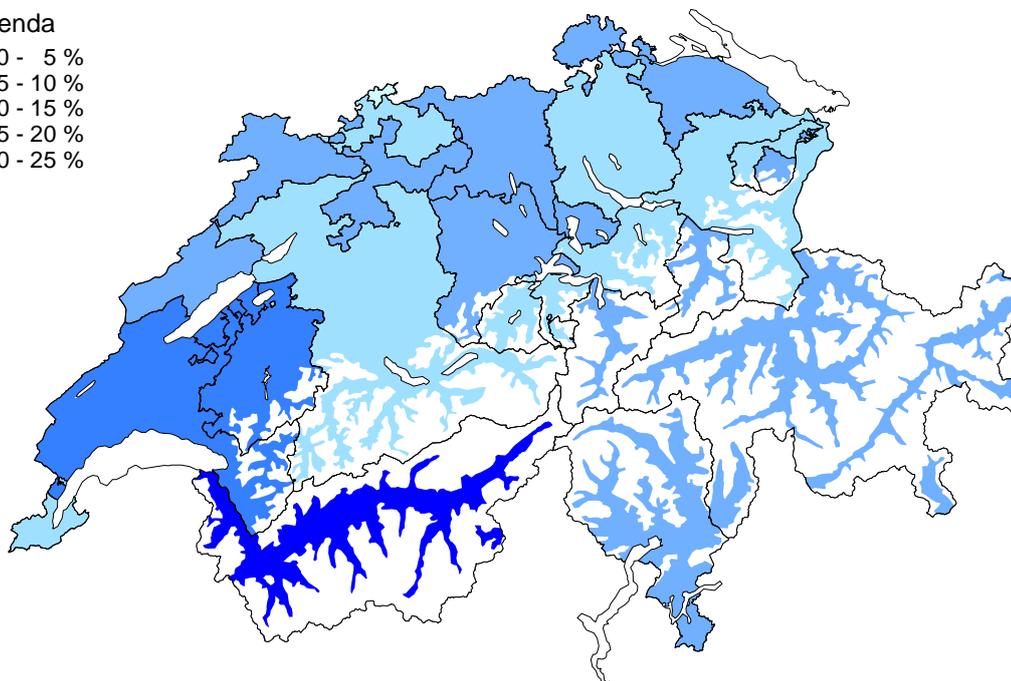
In Svizzera si costruisce senza sosta. Anno dopo anno molte superfici coltivate vanno perdute. Vengono dunque a mancare terreni per uso agricolo e per il tempo libero. L'attività edilizia è stimolata dall'incremento della popolazione, dal crescente fabbisogno di superfici abitative, commerciali e infrastrutturali nonché dalle nuove abitudini di vita. Dagli anni Sessanta la superficie abitativa pro capite è quasi raddoppiata, raggiungendo i 50 m². Ogni anno in Svizzera viene edificata complessivamente una superficie pari al lago di Morat o di Walen, che in un decennio raggiunge le dimensioni del Cantone di Zugo. Il suolo non è un bene illimitato; occorre dunque utilizzarlo con parsimonia.

Attualmente in Svizzera le zone edificabili occupano circa 230 000 ettari, di cui quasi un quinto non sono edificati. Tendenzialmente, nelle regioni rurali e turistiche le riserve di terreni edificabili sono maggiori rispetto alle zone urbane, come emerge dalla seguente cartina:

Zone edificabili non edificate nel 2012 per Cantone (ipotesi "valori minimi")

Legenda

0 - 5 %
5 - 10 %
10 - 15 %
15 - 20 %
20 - 25 %



Fonte: Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE, Statistica delle zone edificabili 2012

© ARE

Già secondo il diritto vigente le zone edificabili dovrebbero comprendere solo i terreni prevedibilmente necessari entro 15 anni. In alcuni Comuni, tuttavia, le zone edificabili sono sufficienti per oltre 50 anni e sono dunque ben più vaste del necessario. Spesso tali zone sono edificate in modo sparso, con gli edifici nuovi lontani dai centri urbani. In questo modo aumenta la dispersione degli insediamenti.

La modifica della legge sulla pianificazione del territorio punta a distinguere più chiaramente i comprensori edificabili da quelli non edificabili. Si prefigge uno sviluppo compatto degli insediamenti, un migliore utilizzo delle aree dismesse presenti nelle zone edificabili e una riduzione dell'estensione delle zone edificabili sovradimensionate. La revisione della legge sulla pianificazione del territorio sancisce dunque l'obbligo di definire le zone edificabili in modo tale da soddisfare il fabbisogno prevedibile per 15 anni e di ridurre l'estensione delle zone edificabili laddove risultano sovradimensionate. Dove invece si prevede una crescita della popolazione e l'insediamento di nuove aziende, possono essere definite nuove zone edificabili.

È importante dar prova di moderazione nel definire le zone edificabili, poiché le riserve di terreni edificabili sovradimensionate favoriscono insediamenti più sparsi. Questo sviluppo aumenta l'utilizzazione del suolo e danneggia il paesaggio compromettendo la sua attrattiva per il turismo e l'agricoltura. Questa evoluzione provoca pure maggiori oneri finanziari per raccordare questi terreni alla rete viaria e alle condotte d'acqua, d'energia e d'evacuazione delle acque di scarico.

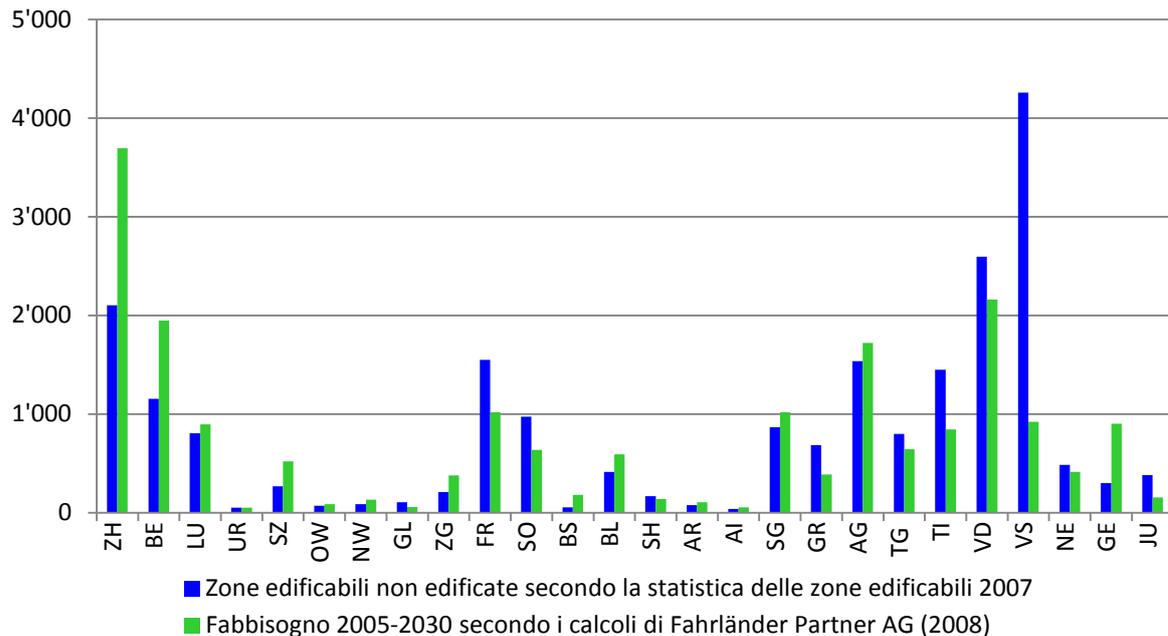
Il progetto in dettaglio

La legge federale sulla pianificazione del territorio è stata emanata nel 1979 per garantire un utilizzo parsimonioso del suolo e uno sviluppo ordinato degli insediamenti. Da allora il testo ha subito diverse modifiche. Grazie all'attuale revisione, il Consiglio federale e il Parlamento intendono contenere il consumo poco oculato del suolo e la dispersione degli insediamenti, eliminando le carenze a livello di esecuzione. La revisione si prefigge uno sviluppo più compatto degli insediamenti, un migliore utilizzo delle aree dismesse presenti nelle zone edificabili e una riduzione dell'estensione delle zone edificabili sovradimensionate. Le dimensioni delle zone edificabili devono basarsi sul **fabbisogno prevedibile per 15 anni**. Laddove in passato sono state definite zone edificabili troppo grandi, la revisione della legge sulla pianificazione del territorio prevede delle riconversioni.

Attualmente non è ancora possibile stabilire esattamente dove si renderanno necessarie delle riconversioni e di quale portata saranno. In un primo tempo occorrerà infatti calcolare in modo dettagliato il futuro fabbisogno di zone edificabili, il che necessiterà la definizione di una precisa metodologia. La Confederazione e i Cantoni procederanno a riguardo in maniera congiunta.

Per queste ragioni, è possibile stimare soltanto in modo approssimativo dove l'offerta supera il fabbisogno determinante. Uno studio relativo alle riserve di zone edificabili e al futuro fabbisogno, condotto nel 2008 su mandato dell'ARE dalla ditta Fahrländer Partner AG, fornisce prime indicazioni. In quest'analisi, le riserve del 2007 sono state contrapposte a una stima del fabbisogno fino al 2030. È emerso che in determinati comprensori le riserve di zone edificabili sono sovradimensionate e che non sempre si trovano "al posto giusto": spesso sono situate in zone prevalentemente rurali, dove la domanda è comparativamente minore.

Zone edificabili non edificate e fabbisogno di terreni edificabili fino al 2030 in ettari



Fonte: Fahrländer Partner AG (2008), elaborazione grafica: ARE

© ARE

Dallo studio Fahrländer non si devono però trarre conclusioni affrettate sulle riconversioni che si renderanno necessarie in seguito alla revisione della legge sulla pianificazione del territorio. Per valutare correttamente gli effetti concreti, occorre tenere conto dei seguenti cambiamenti intervenuti.

- Negli ultimi anni, a causa dello sviluppo economico e dell'aumento della popolazione, sono stati consumati più terreni edificabili. La quota di zone edificabili non edificate è quindi diminuita rispetto al 2007.
- L'Ufficio federale di statistica ha poi corretto al rialzo, in misura significativa, le stime relative all'evoluzione demografica.

Per questi motivi, si prevede quindi un'offerta minore e una domanda maggiore di quanto stimato dal rapporto, fatto che riduce la superficie delle zone edificabili che dovrà essere convertita.

Per calcolare il fabbisogno di zone edificabili e per l'assegnazione di terreni a tali zone, la Confederazione e i Cantoni dovranno elaborare, in stretta collaborazione, direttive tecniche e una relativa metodologia. Soltanto nel corso dei lavori di adeguamento dei piani direttori e dei piani di utilizzazione si capirà se, dove e quanti terreni edificabili dovranno essere riconvertiti.

In passato, diversi Cantoni e Comuni hanno proceduto alla riconversione di zone edificabili sovradimensionate. In molti casi, il Cantone dei Grigioni ha trovato soluzioni idonee per le riconversioni, spostando le superfici nelle riserve di zone edificabili, cioè in comparti per futuri azionamenti. Nel giro di dieci anni è stato possibile ridurre la superficie delle zone edificabili di circa 1000 ettari. Un altro esempio è il Comune di Köniz, nel Cantone di Berna, che nel 2012 è stato insignito del premio Wakker per la sua politica all'avanguardia nel settore della pianificazione del territorio. Nel corso degli anni, questo Comune ha riconvertito circa 340 ettari di terreni, frenando la tendenza alla dispersione degli insediamenti.

La revisione consentirà inoltre di migliorare la **disponibilità** dei terreni edificabili già azionati. In numerosi Comuni, infatti, i terreni edificabili non mancano, ma spesso rimangono inutilizzati. Ne consegue che, nonostante le riserve di terreni edificabili, nelle periferie degli insediamenti questi Comuni sono costretti ad assegnare nuovi terreni alle zone edificabili. Spesso tali terreni sono meno idonei per

essere edificati, il che comporta elevati costi di raccordo alle necessarie infrastrutture. Inoltre, questi Comuni perdono il loro carattere compatto nelle zone periferiche, con il conseguente rischio di un'espansione disordinata.

Il motivo più frequente per cui un fondo non viene edificato è la **tesaurizzazione dei terreni edificabili**. A volte un terreno rappresenta per i proprietari un valore immateriale, poiché è stato tramandato di generazione in generazione all'interno della stessa famiglia. Spesso, tuttavia, i proprietari considerano i terreni edificabili dismessi anche come semplice valore d'investimento, speculando su un aumento del loro valore nel corso degli anni. Ciò contraddice il principio della definizione di terreni edificabili. Pertanto, laddove vi è un forte interesse pubblico alla costruzione, sulla base delle nuove disposizioni di legge i Cantoni e i Comuni eccezionalmente avranno la possibilità di fissare ai proprietari delle scadenze per l'edificazione del fondo. Si evita così di sottrarre al mercato terreni edificabili nelle zone più richieste e di far lievitare il prezzo dei terreni. Inoltre ciò permette di contrastare la speculazione fondiaria e la tesaurizzazione dei terreni edificabili. I terreni edificabili non devono essere tesaurizzati negli anni, bensì utilizzati opportunamente. La tesaurizzazione può essere contenuta anche tramite incentivi fiscali.

La revisione della legge sulla pianificazione del territorio prevede pertanto che i Cantoni e i Comuni adottino misure volte a sfruttare meglio i terreni edificabili esistenti, adeguandole alle esigenze a livello locale. Ciò può avvenire, ad esempio, attraverso misure di diritto fondiario come la ricomposizione particellare. In tal modo, mediante permuta e nuovi raggruppamenti, i fondi caratterizzati da una frammentazione sfavorevole possono ottenere una nuova destinazione, idonea all'edificazione. Questo strumento è già oggi sfruttato da numerosi Cantoni.

Un fondo che viene azionato come terreno edificabile acquisisce un notevole valore. La revisione prevede che in futuro i Cantoni e i Comuni ricevano almeno il 20 per cento di questo plusvalore. Il pagamento non è tuttavia esigibile immediatamente, ma soltanto quando il fondo azionato è venduto o edificato e il proprietario ha realizzato il guadagno. I Cantoni e i Comuni utilizzano la **tassa sul plusvalore immobiliare** per risarcire i proprietari che hanno maturato il diritto a un indennizzo perché, non essendo più edificabile in seguito a un dezonamento, il loro fondo ha perso valore. A seconda dei casi il denaro può essere impiegato anche per realizzare piazze pubbliche o parchi. Un buon esempio a questo proposito è costituito dal centro di Berna-Brünnen. Sulla base di contratti stipulati tra la città di Berna e i proprietari fondiari, in quest'area sono sorti parchi e piazze attrattivi. Oltre al noto centro commerciale "Westside", a Berna-Brünnen sono stati realizzati alloggi per più di 2500 persone.

La tassa sul plusvalore immobiliare prevista dalla modifica della legge sulla pianificazione del territorio ricalca una **prassi consolidata** in diversi Cantoni: Basilea Città, Neuchâtel, Ginevra e Turgovia prevedono già questo tipo di compensazione. Nei Cantoni di Berna, Glarona, Obvaldo e dei Grigioni, i Comuni possono assicurarsi parte del valore aggiunto stipulando contratti con i proprietari.

Nei Cantoni in cui le zone edificabili non divergono notevolmente dal fabbisogno per 15 anni, i proventi della tassa sul plusvalore immobiliare saranno sufficienti a coprire le indennità di espropriazione in caso di riconversione. Laddove si prevedono difficoltà finanziarie, si potranno trovare soluzioni economicamente sostenibili; le zone edificabili potranno ad esempio essere compensate con le riserve di terreni e i necessari adeguamenti potranno avvenire in modo scaglionato nel tempo. Per le riconversioni si prevede un lasso di tempo fino ad un massimo di ca. 20 anni. I nuovi azionamenti tendenzialmente si verificheranno inoltre in zone attrattive, particolarmente richieste dalla popolazione e dalle imprese, dove i prezzi dei terreni sono più elevati. Da ciò risulteranno introiti maggiori dalla tassa sul plusvalore immobiliare. L'esperienza insegna che le riconversioni riguarderanno invece in primo luogo le zone periferiche; in queste ultime la domanda risulta infatti minore e quindi, visti i prezzi più bassi dei terreni, anche le indennità da corrispondere saranno minori. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, inoltre, la riconversione di terreni edificabili lontani dalle aree di insediamento urbanizzate spesso non dà diritto a un'indennità.

Poiché le attuali riserve di terreni edificabili spesso non si trovano laddove si registra la domanda maggiore, la riduzione delle zone edificabili troppo grandi resa necessaria dalla revisione della legge sulla pianificazione del territorio avrà un effetto contenuto sui prezzi dei terreni e degli immobili e sulle pigioni. Altri fattori, come la raggiungibilità o la pressione fiscale, hanno un'influenza molto più forte sui prezzi delle proprietà immobiliari.

Un elemento che fa lievitare i prezzi è la tesaurizzazione consapevole di alcuni terreni edificabili, i quali vengono sottratti al mercato. La revisione della legge sulla pianificazione del territorio contribuisce a risolvere tale problema, in quanto si prefigge di migliorare la disponibilità dei terreni edificabili e di contrastare la speculazione, che causa un aumento dei prezzi. Ciò può avvenire ad esempio attraverso la ricomposizione particellare: dalla permuta di terreni edificabili risultano particelle più compatte, più idonee per essere edificate.

L'**attuazione** della revisione non avviene un colpo solo.

- In un primo tempo i Cantoni hanno cinque anni per appurare, nell'ambito di un adeguamento dei loro piani direttori, se le zone edificabili soddisfano i requisiti legali. Qualora non fossero rispettate le disposizioni di legge, i Cantoni devono indicare come e in che tempi intendono raggiungere una dimensione delle zone edificabili conforme alla legge. Fino a quando l'adeguamento del piano direttore non sarà stato portato a termine e approvato dal Consiglio federale, la superficie complessiva delle zone edificabili del Cantone non potrà essere aumentata. Per i primi cinque anni dall'entrata in vigore della legge, resterà possibile effettuare azionamenti, che dovranno essere però essere compensati con riconversioni di pari superficie. Il piano direttore cantonale conferisce ai Cantoni un'ampia competenza in materia di pianificazione del comprensorio.
- È in seguito necessario armonizzare il piano direttore cantonale ai piani di utilizzazione dei Comuni, i quali indicano esattamente le particelle, le zone e in quale misura è possibile costruire. I piani di utilizzazione comunali sono vincolanti per i proprietari di fondi. I relativi processi di adeguamento, esame e approvazione dal parte del Cantone richiedono in genere diversi anni. Nei Cantoni più grandi è spesso compito della pianificazione direttrice regionale precisare le prescrizioni del piano direttore cantonale per consentire di allineare ad esso i piani di utilizzazione dei singoli Comuni.
- Solo in quel momento si potrà passare alla vera e propria revisione delle zone edificabili. Questo passo non sarà quindi concluso entro il termine previsto per l'adeguamento dei piani direttori, ma si estenderà su un arco di tempo più lungo.

Quanto più complessa è la situazione di un Cantone, tanto più tempo occorrerà per portare a compimento le necessarie riconversioni. Non è da escludere che questo processo di revisione delle zone edificabili possa durare fino a circa 20 anni. Nei pochi Cantoni in cui si prospetta una mole notevole di riconversioni si cercheranno soluzioni atte a evitare problemi di finanziamento. A seconda della situazione si potrà scaglionare nel tempo le procedure, ad esempio attraverso più adeguamenti dei piani di utilizzazione.

La modifica di legge non mette in discussione la **ripartizione federalistica** dei compiti tra Confederazione, Cantoni e Comuni. La pianificazione del territorio continua a essere in primo luogo di competenza dei Cantoni.

La revisione della legge sulla pianificazione del territorio è un **controprogetto indiretto** all'iniziativa popolare «Spazio per l'uomo e la natura (Iniziativa per il paesaggio)». L'iniziativa chiede che per 20 anni non sia aumentata la superficie totale delle zone edificabili in Svizzera. Dopo l'adozione da parte del Parlamento della revisione della legge sulla pianificazione del territorio, l'iniziativa per il paesaggio

è stata ritirata a condizione che la revisione entri in vigore. In caso contrario, come previsto dalla legge, l'iniziativa per il paesaggio sarà sottoposta al voto popolare.

Il Consiglio federale e il Parlamento ritengono che l'iniziativa sia troppo rigida poiché complicherebbe notevolmente anche gli azionamenti opportuni. Il Consiglio federale raccomanda di accettare la modifica della legge sulla pianificazione del territorio.

Perché il Consiglio federale è favorevole alla revisione della legge sulla pianificazione del territorio

La revisione frena la dispersione degli insediamenti

La modifica della legge sulla pianificazione del territorio garantisce un'utilizzazione più parsimoniosa del suolo. Pur essendo già oggi un obiettivo della pianificazione del territorio, essa è attuata in maniera differenziata nei Cantoni. La revisione impone quindi a Cantoni e Comuni di ridurre l'estensione delle zone edificabili sovradimensionate. In questo modo contribuisce a mantenere un paesaggio intatto, il che soddisfa anche gli interessi del turismo, di chi vi pratica attività ricreative e dell'agricoltura. Nelle zone edificabili sovradimensionate si tende a costruire insediamenti sparsi sopra preziose superfici coltivate. Le nuove disposizioni di legge arginano questo consumo eccessivo del suolo e consentono al contempo di evitare gli elevati costi aggiuntivi necessari per il raccordo di tali insediamenti alla rete viaria, elettrica e idrica. In simili zone i costi di urbanizzazione sono spesso il doppio che altrove e gravano pesantemente sui contribuenti. La revisione contrasta questa anomalia.

La revisione è equilibrata

La revisione consente ai Cantoni e ai Comuni di ricevere una parte dei proventi derivanti dall'aumento di valore del suolo dovuto all'azionamento. La parte interessata dalla decisione di rendere edificabile un terreno può vedere aumentare notevolmente e dall'oggi al domani il valore del proprio fondo, e può conseguire utili elevati con la vendita o la costruzione. In futuro una parte di questi utili sarà tassata. La tassa sul plusvalore immobiliare è la logica controparte per le indennità che devono essere versate in caso di riconversione. È una soluzione buona ed equa, che si è già affermata in molti Cantoni e Comuni. Dello stesso parere è anche la Conferenza svizzera dei direttori cantonali delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente (DCPA), competente per le questioni di pianificazione territoriale e del traffico a livello cantonale, che sostiene la revisione.

La revisione è federalista e applicabile in modo sostenibile

La revisione non interferisce con la ripartizione delle competenze tra Confederazione, Cantoni e Comuni. Nell'ambito della pianificazione territoriale, i Cantoni e i Comuni mantengono il loro ruolo determinante. L'attuazione delle nuove disposizioni di legge avviene mediante l'adeguamento dei piani direttori cantonali, dei piani di utilizzazione comunali e per finire dopo la ridefinizione delle zone edificabili. Il tempo per portare a compimento questo processo è più che sufficiente.

La revisione aumenta la disponibilità di suolo

La revisione sostiene inoltre i Comuni nel loro intento di migliorare la disponibilità di terreni edificabili. In realtà, questi non mancano, ma spesso rimangono inutilizzati, ad esempio perché le particelle sono frazionate, mal posizionate o appartengono a più persone che non riescono ad accordarsi su un progetto. Si tratta dunque di terreni edificabili che sfuggono al mercato, il che aumenta la pressione ad azionare altri terreni periferici. La revisione aiuta a risolvere questo problema. Semplifica la permuta di terreni edificabili, permettendo così di costruire in luoghi adeguati. Consente inoltre ai Cantoni di fissare termini per l'edificazione di un fondo. In questo modo si lotta contro la speculazione fondiaria e la tesaurizzazione dei terreni edificabili. Si impedisce inoltre che al mercato siano sottratti terreni edificabili nelle zone più richieste e che il prezzo dei terreni aumenti ulteriormente.

La revisione è migliore dell'iniziativa per il paesaggio

Accettare la modifica della legge sulla pianificazione del territorio significa optare per soluzioni migliori rispetto alla rigida iniziativa per il paesaggio, che di fatto chiede di congelare le zone edificabili in Svizzera per 20 anni. È una strategia sbagliata. In tal modo, molti Cantoni non potrebbero procedere agli azionamenti necessari. Lo sviluppo economico ne risulterebbe fortemente ostacolato: dove si prevede una crescita della popolazione e l'insediamento di nuove aziende, gli azionamenti devono poter continuare. Inoltre, l'iniziativa per il paesaggio avvantaggerebbe proprio quei Cantoni che hanno creato zone edificabili sovradimensionate, mentre i Cantoni che hanno definito correttamente gli azionamenti sarebbero penalizzati.

Il Consiglio federale considera l'iniziativa per il paesaggio una soluzione inadeguata. Raccomanda pertanto di dare la preferenza alla modifica della legge sulla pianificazione del territorio. Accettare la revisione significa mantenere l'attrattiva della Svizzera come luogo di domicilio e di lavoro.

Conclusioni

La revisione della legge sulla pianificazione del territorio frena il consumo eccessivo del suolo e lotta contro la speculazione fondiaria: le zone edificabili sovradimensionate vengono ridotte e le riserve esistenti utilizzate meglio. In questo modo si garantisce uno sviluppo più compatto degli insediamenti, si preserva il paesaggio e si mantiene l'attrattiva della Svizzera come luogo di domicilio e di lavoro.

Le modifiche proposte nel testo in votazione garantiscono uno sviluppo prospero della Svizzera: dove si prevede una crescita della popolazione e l'insediamento di nuove aziende, possono essere definite nuove zone edificabili. Laddove il fabbisogno è limitato, le zone edificabili verranno ridotte.

Sì alla revisione significa...:

- sì a un'utilizzazione rispettosa del paesaggio;
- sì a terreni coltivati intatti;
- sì a zone edificabili in sintonia con il fabbisogno;
- sì a un progetto che frena la dispersione degli insediamenti;
- sì a una piazza finanziaria competitiva;
- sì a una qualità di vita elevata e a una Svizzera attrattiva.