



26 novembre 2018

Iniziativa contro la dispersione degli insediamenti

Scheda informativa: La pianificazione del territorio in Svizzera

La pianificazione del territorio ha il compito di provvedere a un'utilizzazione appropriata e parsimoniosa del suolo. La responsabilità di tale compito spetta congiuntamente a Confederazione, Cantoni e Comuni. Per frenare la dispersione degli insediamenti, con la revisione della legge sulla pianificazione del territorio sono già state adottate misure incisive, che attualmente sono in corso di attuazione. L'iniziativa popolare «Fermare la dispersione degli insediamenti – per uno sviluppo insediativo sostenibile» punta su una via diametralmente opposta, chiedendo di congelare a tempo indeterminato la superficie complessiva delle zone edificabili in Svizzera. Il Consiglio federale e il Parlamento sono contrari poiché un rigido blocco delle zone edificabili impedirebbe uno sviluppo ragionevole del Paese.

Il suolo non costituisce una risorsa illimitata. La Confederazione, i Cantoni e i Comuni provvedono tramite la pianificazione del territorio affinché l'utilizzazione del suolo sia appropriata e parsimoniosa, facendo attenzione alla separazione tra i comprensori su cui è possibile costruire e quelli su cui, in linea di principio, non è permessa nessuna costruzione. Le costruzioni devono essere erette nelle *zone edificabili*. In queste zone è infatti possibile realizzare complessi residenziali, aree commerciali, uffici, stazioni e negozi. Al di fuori delle zone edificabili, in linea di principio, è invece lecito costruire solo edifici e impianti per l'agricoltura nonché edifici e impianti a ubicazione vincolata per far sì che possano adempiere al loro scopo, come strade, linee elettriche, funivie, discariche o antenne.

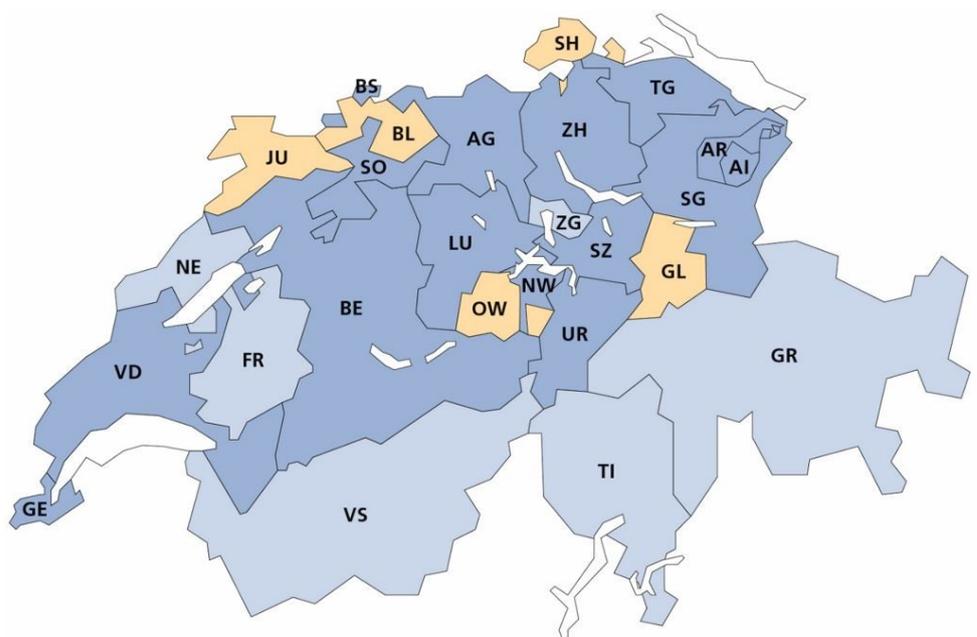
La pianificazione del territorio si basa sulla Costituzione federale (art. 75) e sulla legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT). I Cantoni attuano poi le prescrizioni nei loro piani direttori e nelle leggi edilizie cantonali, mentre i Comuni, a loro volta, le applicano nei piani di utilizzazione e nei regolamenti edilizi. La LPT è entrata in vigore nel 1980 e da allora è stata adeguata a più riprese: di recente a seguito dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie e della

revisione della legge sulla pianificazione del territorio, approvata nel 2013 a larga maggioranza dal Popolo (come controprogetto indiretto all'iniziativa per il paesaggio). Il Consiglio federale ha poi posto in vigore le nuove disposizioni a inizio maggio 2014.

Misure incisive contro la dispersione degli insediamenti

La legge sulla pianificazione del territorio riveduta sancisce che le zone edificabili devono al massimo soddisfare unicamente il fabbisogno prevedibile per 15 anni. Le zone edificabili sovradimensionate devono essere ridotte, il che consente di restituire tra l'altro terreni all'agricoltura. Inoltre, all'interno delle zone edificabili, va migliorato l'utilizzo di superfici dismesse o utilizzate in modo insufficiente. La revisione obbliga le autorità cantonali e comunali ad adottare le misure necessarie. Si parla in questo caso di sviluppo degli insediamenti verso l'interno. In questo modo si evita di creare nuove zone edificabili laddove sussiste la domanda di terreni edificabili. La priorità è data alla costruzione compatta negli insediamenti già esistenti. Così facendo, si frena la dispersione degli insediamenti.

I Cantoni stanno provvedendo all'attuazione di queste nuove prescrizioni. Inoltre devono adattare i propri piani direttori e farli approvare dal Consiglio federale: 15 Cantoni hanno già ottenuto l'approvazione. I Cantoni che non avranno ricevuto l'approvazione entro il 1° maggio 2019 non potranno più delimitare nuove zone edificabili.



I Cantoni devono adeguare i piani direttori alle misure più severe contro la dispersione degli insediamenti e farli approvare dal Consiglio federale entro la fine di aprile del 2019. Scaduto questo termine non possono delimitare nuove zone edificabili fintantoché il Consiglio federale non ha approvato i piani.

Piano direttore:
■ approvato dal Consiglio federale
■ deciso dal Cantone e al vaglio della Confederazione
■ in allestimento

[Le informazioni sullo stato di adattamento dei piani direttori \(sito web ARE\)](#)

Entro fine aprile 2019, i Cantoni devono indicare anche come intendono procedere con il plusvalore dovuto al cambiamento di destinazione dei terreni da zona agricola in zona edificabile. Secondo il nuovo diritto in materia di pianificazione del territorio da questo maggior valore deve essere detratto almeno un 20 per cento. Dopo la fine di aprile 2019, un Cantone non potrà delimitare nuove zone edificabili fino all'approvazione degli adattamenti del piano direttore.

La nuova legge sulla pianificazione del territorio comporta diversi altri miglioramenti, che servono, tra l'altro, a impedire la tesaurizzazione di terreni edificabili. La tesaurizzazione di terreni edificabili ha come risultato che nelle zone edificabili non si costruisce sulle superfici aventi un'ubicazione vantaggiosa il che, a sua volta, fa crescere la pressione sulla necessità di creare altrove nuove zone edificabili.

Uno sguardo alla statistica della superficie mostra che l'espansione delle superfici insediative si attenua, malgrado il progressivo aumento demografico: dal 1985 al 1997 la superficie insediativa è aumentata del 13 per cento, mentre dal 1997 al 2009 la crescita è stata molto più contenuta (9,2 %). I risultati intermedi dell'ultimo rilevamento statistico delle superfici 2013/18 di 13 Cantoni (GE, VD, NE, JU, FR, BE, BS, BL, SO, AG, LU, OW, NW) confermano questa tendenza alla contrazione delle superfici insediative.

Nell'ultimo periodo per quanto riguarda la superficie delle zone edificabili, si è registrato addirittura un'inversione di tendenza: la superficie complessiva delle cinque principali utilizzazioni (zone di abitazione, zone di lavoro, zone miste, zone centrali e zone per utilizzazioni pubbliche) è rimasta costante tra il 2012 e il 2017, sebbene nello stesso periodo la popolazione residente nelle zone edificabili sia passata da 7,4 a 8 milioni di abitanti. La superficie edificabile pro capite è quindi diminuita di circa il 6 per cento, passando da 309 m² a 291 m².

Nel quadro di una seconda revisione della legge sulla pianificazione del territorio sono in preparazione ulteriori lavori allo scopo di proteggere i terreni agricoli. Le autorizzazioni edilizie per costruzioni fuori delle zone edificabili, ad esempio, non saranno più concesse «ad aeternum», bensì solo per uno scopo ben preciso. Qualora dovesse venir meno, queste costruzioni dovranno essere demolite. Per poter salvaguardare meglio i terreni coltivati migliori, ossia le cosiddette superfici per l'avvicendamento delle colture (SAC), viene inoltre rielaborato il corrispondente piano settoriale.

Iniziativa contro la dispersione degli insediamenti

L'iniziativa popolare «Fermare la dispersione degli insediamenti – per uno sviluppo insediativo sostenibile (Iniziativa contro la dispersione degli insediamenti)» è stata lanciata dai Giovani Verdi poco dopo la revisione della legge sulla pianificazione del territorio ed è stata depositata nel 2016. Il suo obiettivo è congelare, a tempo indeterminato, la superficie complessiva delle zone edificabili in Svizzera. Concretamente chiede che la delimitazione di nuove

zone edificabili sia ammessa soltanto se, altrove, è tolta dalla zona edificabile una superficie di dimensioni almeno equivalenti e con un potenziale valore di reddito agricolo comparabile. Il valore di reddito agricolo è calcolato tenendo conto della qualità del terreno e di altri criteri quali il clima o la pendenza del terreno stesso.

Attualmente è lecito costruire fuori delle zone edificabili soltanto gli edifici e gli impianti a ubicazione vincolata strettamente necessari. Tra questi figurano, ad esempio, le strade, le linee elettriche, le funivie o le antenne nonché gli edifici a uso agricolo. L'iniziativa si propone di limitare ulteriormente la tipologia di edifici e impianti realizzabili al di fuori delle zone edificabili e di ammettere edifici ad uso agricolo soltanto se hanno un nesso diretto con lo sfruttamento del suolo, ad esempio per la produzione di verdure da pieno campo o l'allevamento di animali nutriti con foraggio di produzione propria. Oggi, a determinate condizioni, sono autorizzate, ad esempio, anche serre o stalle in cui sono tenuti animali nutriti con foraggio acquistato. L'iniziativa prevede inoltre che gli edifici a uso non agricolo possano essere autorizzati al di fuori delle zone edificabili soltanto se soddisfano un pubblico interesse, come nel caso dei bacini per la raccolta dell'acqua.¹ Secondo la legge in vigore è invece possibile autorizzare anche altri progetti, ad esempio ristoranti di montagna.

Un altro obiettivo dell'iniziativa è favorire uno sviluppo degli insediamenti verso l'interno, assicurando nel contempo un'elevata qualità di vita. Questo principio vige già oggi e con l'iniziativa verrebbe sancito nella Costituzione anziché nella legge. Numerosi Comuni già si adoperano per la sua attuazione, rialzando edifici esistenti e riqualificando zone industriali dismesse. L'iniziativa chiede inoltre che Confederazione, Cantoni e Comuni si adoperino a favore di forme abitative e lavorative sostenibili, in strutture di dimensioni ridotte, caratterizzate da vie di comunicazioni brevi.

Se l'iniziativa è accettata, spetterà al Parlamento concretizzare le nuove disposizioni nella legge. Per questo, molti aspetti vanno ancora definiti. Non è chiaro, in particolare, come si dovrebbe procedere se in un Cantone fosse necessario delimitare nuovo terreno edificabile: le zone edificabili andrebbero ridistribuite solo all'interno del Cantone stesso o anche al di là dei confini cantonali? Vi è incertezza anche in merito ai costi che deriverebbero dalla soppressione di zone edificabili e dalla loro redistribuzione.

Il Consiglio federale e il Parlamento respingono l'iniziativa poiché non presenta alcun vantaggio per la Svizzera: un rigido blocco delle zone edificabili non tiene conto delle esigenze della popolazione e dell'economia né tantomeno delle differenze cantonali e regionali. Laddove il

¹ La legge può prevedere eccezioni. Secondo quanto prevede l'iniziativa, inoltre, gli edifici esistenti sono protetti nella loro situazione di fatto e possono subire ampliamenti e cambiamenti di destinazione di lieve entità.

terreno edificabile scarseggia, inoltre, cresce il rischio di un aumento dei prezzi delle abitazioni. Da tempo, per proteggere la natura e il paesaggio, Confederazione, Cantoni e Comuni stanno sfruttando meglio le superfici insediative esistenti e procedendo con moderazione alla delimitazione di nuove zone edificabili. L'iniziativa non ne tiene conto e con la sua proposta di un rigido blocco delle zone edificabili compromette gli sforzi volti a far sì che la Svizzera resti un luogo attraente in cui vivere e lavorare.

Termini importanti

Dispersione degli insediamenti: si parla di dispersione degli insediamenti quando villaggi e città crescono in modo disordinato. Le aree residenziali, le zone commerciali e le strade occupano così una quantità spropositata di superficie. La dispersione degli insediamenti genera anche costi elevati poiché le aree in questione devono essere urbanizzate, ovvero collegate con strade e allacciate alle reti idrica, elettrica e fognaria.

Superfici insediative: presenti sia all'interno che all'esterno delle zone edificabili, le superfici insediative sono costituite da terreno destinato ad abitazioni, attività lavorative, vie di trasporto, aree ricreative, ma anche, ad esempio, a impianti per lo smaltimento dei rifiuti.

Sviluppo degli insediamenti verso l'interno: con un utilizzo più intensivo delle superfici insediative esistenti, ad esempio rialzando immobili, autorizzando l'ampliamento delle superfici abitative o consentendo l'edificazione in zone industriali o commerciali dismesse. Si parla in questo caso di sviluppo degli insediamenti verso l'interno. Parallelamente si provvede spesso anche alla realizzazione di piazze e di zone verdi destinate allo svago, allo sport o al riposo.

Piano direttore: il piano direttore cantonale disciplina in modo vincolante lo sviluppo degli insediamenti e delle infrastrutture di trasporto come pure la protezione del paesaggio (testo e cartine). Vi è regolamentata anche la pianificazione di cantieri edili importanti, quali centri commerciali o strutture ricreative. I piani direttori cantonali sono esaminati dalle autorità federali e approvati dal Consiglio federale.

Piano d'utilizzazione: ogni Comune elabora un piano d'utilizzazione, denominato anche piano di zona, e lo sottopone al Cantone per approvazione. Nel piano d'utilizzazione sono definite, in particolare, le zone edificabili destinate ad abitazioni e attività lavorative, ma anche scuole o campi sportivi. Per i proprietari dei fondi il piano d'utilizzazione è vincolante.

Zone edificabili: per zone edificabili si intendono superfici sulle quali è consentito costruire. Scopo delle zone edificabili è evitare un'edilizia dispersiva e far sì che si costruisca in un luogo determinato nel modo più compatto possibile.

Azzonamento e dezzonamento: un terreno sul quale non è consentito costruire appartiene di regola alla zona agricola o a una zona protetta. Se si decide di renderlo edificabile, esso è azzonato, ovvero assegnato alla zona edificabile. Se, viceversa, una superficie è tolta dalla zona edificabile ed è assegnata, ad esempio, di nuovo alla zona agricola, si parla di dezzonamento.