



Scheda informativa

Revisione della legge sulla pianificazione del territorio

La pianificazione del territorio in Svizzera

L'intensa attività edilizia comporta ogni anno in Svizzera la perdita di terreni coltivati la cui superficie è paragonabile a quella del lago di Morat o di Walen, terreni che vengono quindi a mancare per l'uso agricolo e per il tempo libero. Tale attività edilizia è stimolata dall'aumento demografico, dal crescente fabbisogno di superfici abitative, commerciali e infrastrutturali e dalle nuove abitudini di vita. Poiché il suolo non è un bene illimitato, occorre utilizzarlo con parsimonia. Le prescrizioni di utilizzo sono dettate dalla pianificazione del territorio: mentre la Confederazione fissa le relative condizioni quadro, i Cantoni e i Comuni sono responsabili della pianificazione e dell'attuazione delle misure.

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 diversi adeguamenti. Con l'attuale revisione Consiglio federale e Parlamento intendono contenere il consumo poco oculato del suolo e la dispersione degli insediamenti. La revisione mira a una distinzione più chiara tra i comprensori edificabili e quelli non edificabili. Inoltre 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 dipendere dal fabbisogno probabile per 15 anni. Già secondo la legislazione attuale le zone edificabili dovrebbero comprendere solo i terreni prevedibilmente necessari in tale arco di tempo. Tuttavia in alcuni Comuni le zone edificabili sono sufficienti per oltre 50 anni e quindi sono sovradimensionate.

La revisione della legge rafforza dunque l'obbligo di definire le zone edificabili in modo tale da soddisfare il fabbisogno probabile per 15 anni e sancisce espressamente la necessità di ridurre l'estensione qualora esse siano sovradimensionate. Laddove i terreni edificabili scarseggiano, ad esempio a causa dell'aumento demografico o dell'intenzione di nuove imprese di stabilirsi in un determinato territorio, è possibile creare nuove zone edificabili. I comprensori in crescita necessitano di maggiori zone edificabili e quindi di adeguate riserve di terreni. Si deve costruire soprattutto nei comprensori già ampiamente edificati.



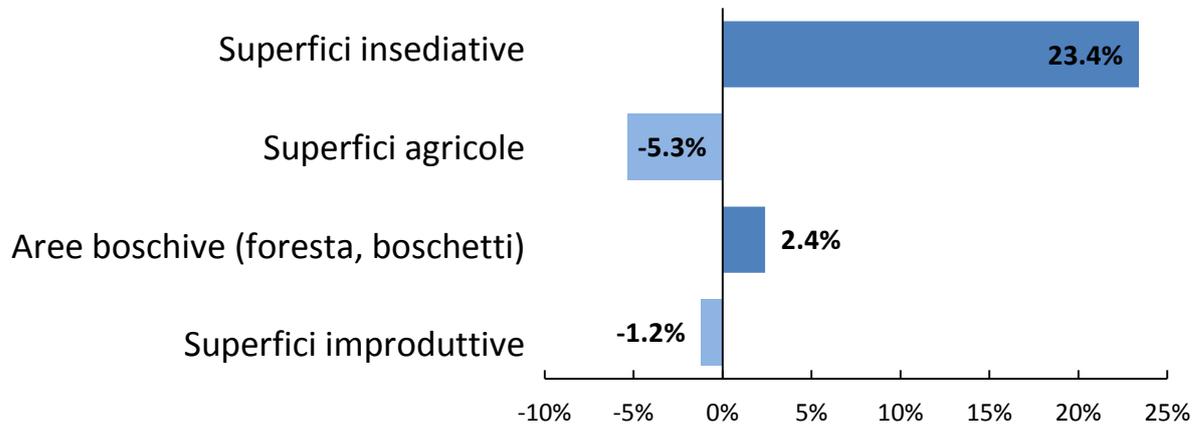
Uno sviluppo incontrollato degli insediamenti non solo è svantaggioso a causa dell'elevato consumo del suolo, ma deve essere evitato per ragioni economiche. Gli insediamenti costruiti in modo sparso su superfici estese e relativamente poco popolate generano costi elevati per il raccordo alla rete viaria, elettrica, idrica, per lo smaltimento delle acque di scarico come pure per le opere di protezione contro inondazioni, valanghe e frane. Alcuni studi mostrano che i costi di urbanizzazione di quartieri con edificazione sparsa di case monofamiliari sono in media circa il doppio rispetto a quelli con edificazione concentrata e case plurifamiliari. Gli elevati costi infrastrutturali pro capite che ne derivano sono in buona parte sostenuti dalla collettività. I Comuni e i Cantoni interessati devono finanziare tali costi parzialmente mediante le imposte. Molti di loro potrebbero ridurre questi svantaggi per la piazza economica e per la concorrenza grazie a costruzioni e insediamenti più densi.

I risultati della statistica della superficie della Svizzera (rilevamento 1992/1997) indicano che, rispetto al primo rilevamento 1979/1985, la superficie insediativa in Svizzera è aumentata del 13,3 per cento ovvero di 327 chilometri quadrati, un po' più della superficie del Cantone di Sciaffusa. Nello stesso periodo la popolazione svizzera è aumentata dell'8,8 per cento. La superficie coltivabile è diminuita invece del 3,1 per cento, ovvero di 482 chilometri quadrati, e questo a causa soprattutto del consumo di superfici a favore di insediamenti e infrastrutture e, in misura minore, dell'incremento delle superfici boschive nelle aree di montagna.

Attualmente è in corso l'esame della terza statistica della superficie (rilevamento 2004/2009). I risultati relativi a tutto il territorio nazionale saranno disponibili nella seconda metà del 2013. Dagli attuali risultati intermedi emerge che le superfici insediative sono aumentate di circa il 23 per cento nell'arco di 24 anni. Tale percentuale corrisponde a circa 600 chilometri quadrati, ovvero alla superficie del lago Lemano. Negli ultimi anni la crescita degli insediamenti è avvenuta in misura non sostenibile: l'aumento della superficie insediativa è più forte di quello della popolazione. Quest'evoluzione va a scapito soprattutto dei terreni agricoli, che negli ultimi 24 anni sono diminuiti di oltre il 5 per cento, ovvero una superficie pari a più di 700 chilometri quadrati. In particolare nelle Alpi la superficie adibita all'agricoltura si è ridotta in parte anche a causa dell'espandersi delle foreste.



Grafico 1: evoluzione dei settori principali di utilizzo del suolo (banca dati: 25 Cantoni; i dati dei Grigioni non sono ancora disponibili)



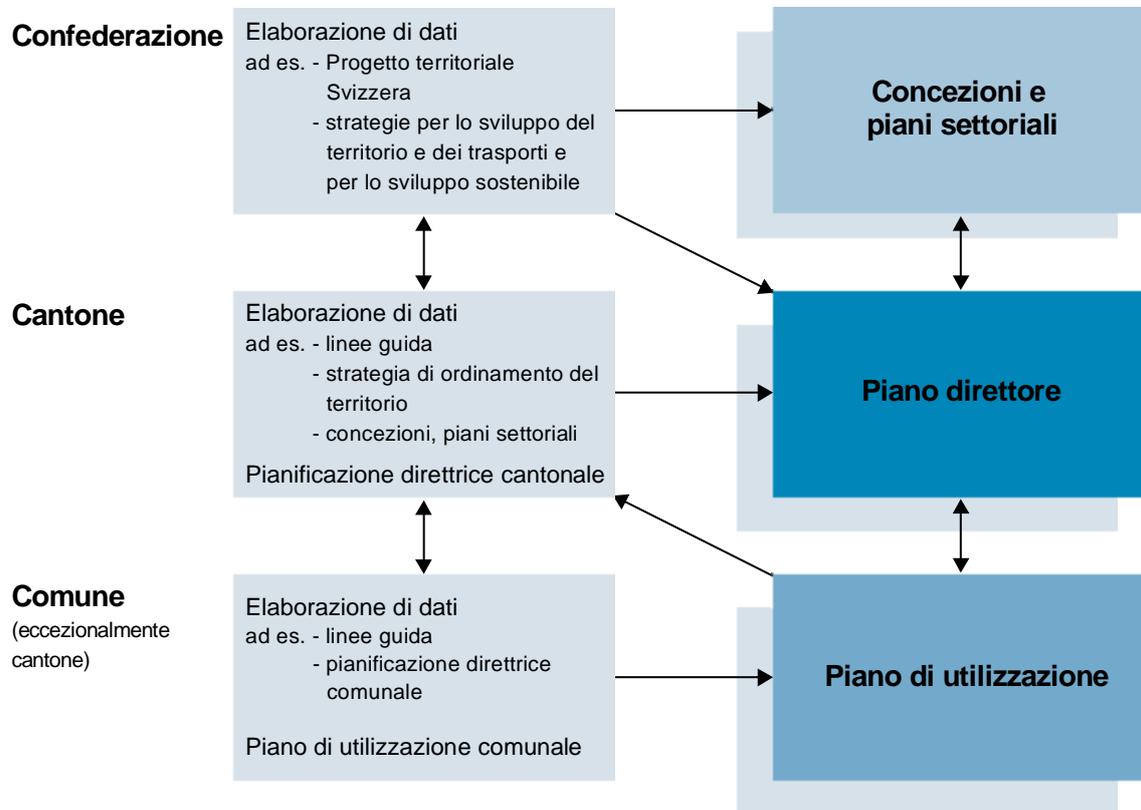
Fonte: UST 2012

La pianificazione del territorio è un compito di Confederazione, Cantoni e Comuni

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, i quali elaborano un piano direttore cantonale per la gestione centralizzata del territorio. Questo strumento comprende una pianificazione globale del comprensorio. Il piano direttore cantonale è uno strumento di pianificazione vincolante per le autorità. In determinati settori, come le ferrovie o le strade nazionali, la Confederazione è competente in materia di pianificazione su tutto il territorio nazionale. Oltre a ciò, assume compiti di coordinamento con i Cantoni e verifica e approva i piani direttori cantonali. I Comuni, dal canto loro, elaborano i cosiddetti piani di utilizzazione, armonizzandoli con i piani direttori. I piani di utilizzazione si riferiscono alle singole particelle e in particolare disciplinano in quale misura e dove è consentito costruire. Essi sono vincolanti per i proprietari.



Grafico 2: gli strumenti della pianificazione del territorio secondo la legge sulla pianificazione del territorio



Fonte: ARE 2012

«Iniziativa per il paesaggio»

La revisione della legge sulla pianificazione del territorio è un controprogetto indiretto all'iniziativa popolare per il paesaggio promossa dalle associazioni ambientaliste. L'iniziativa è estremamente rigida perché chiede che per 20 anni non sia aumentata la superficie totale delle zone edificabili in Svizzera. Deroghe a questo principio sarebbero possibili solo in casi motivati. La limitazione voluta dall'iniziativa renderebbe difficili anche azzonamenti sensati dal punto di vista della pianificazione territoriale. La rigidità della normativa penalizzerebbe inoltre proprio quei Cantoni e quei Comuni che in passato hanno azzonato il territorio in maniera corretta e delimitato in misura moderata riserve di zone edificabili. Infine l'iniziativa, contrariamente alla revisione della legge sulla pianificazione del territorio promossa dal Consiglio federale, comporterebbe un passaggio di competenze alla Confederazione.



Nozioni importanti

Piano di utilizzazione e piano direttore

Ogni Comune deve elaborare un piano di utilizzazione (detto anche piano di azzonamento) e sottoporlo all'approvazione del Cantone. Nel piano di utilizzazione sono definite le superfici destinate, per esempio, ad abitazioni, ad attività lavorative e all'agricoltura. Per i proprietari fondiari il piano di utilizzazione è vincolante.

Il piano direttore cantonale contiene indicazioni pianificatorie sovraordinate per lo sviluppo di insediamenti e di infrastrutture di traffico, per la protezione e l'utilizzo del paesaggio come pure per i piani di utilizzazione. Disciplina anche la pianificazione di importanti progetti edilizi, come i centri commerciali e per il tempo libero. I piani direttori cantonali sono controllati dalle autorità federali e approvati dal Consiglio federale.

Azzonamento e riconversione

Il territorio comunale che non è destinato alla costruzione appartiene solitamente a una zona agricola oppure a una zona protetta. Se in un secondo tempo si decide di destinarlo alla costruzione, tale territorio viene incorporato nella zona edificabile. In questo caso si parla di azzonamento. Al contrario, si parla di riconversione (detta anche dezonamento) quando i terreni destinati alla costruzione vengono tolti dalle zone edificabili e per esempio riassegnati alle zone agricole.