

## Il Consiglio di Stato

Ufficio federale dello sviluppo  
territoriale ARE  
3003 Berna

e-mail: [info@are.admin.ch](mailto:info@are.admin.ch)

### **Seconda fase della revisione parziale della legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT2) – consultazione giugno/agosto 2017**

Gentili signore,  
egregi signori,

vi ringraziamo per aver avviato una seconda consultazione in merito alle modifiche della Legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT2), dopo le critiche espresse in particolare dai Cantoni e dalla BPUK nell'ambito della consultazione del 2015.

Lo scrivente Consiglio rileva che alcuni aspetti giudicati nella presa di posizione del 13 maggio 2015 come non condivisibili, sono stati nel frattempo stralciati dal testo di legge (ad esempio i termini per l'entrata in vigore del piano direttore) oppure migliorati (pianificazione del sottosuolo e degli spazi funzionali). Condividiamo inoltre il rafforzamento giuridico della ponderazione degli interessi grazie al nuovo cpv.2bis dell'art. 2 LPT, che eleva questo tema – ora trattato nell'art. 3 OPT - a livello di legge.

Gli incisivi temi legati alle modifiche prospettate per le costruzioni fuori zona edificabile (comprese quelle conformi alla zona agricola) sono stati pure aggiornati senza tuttavia ancora ottenere quella chiarezza sugli effetti legati all'applicazione che era stata richiesta con forza nella consultazione. Il testo in proposta e il relativo rapporto esplicativo mantengono ancora difficoltoso l'approccio a questi temi – invero già complessi in sé - e non riescono, a nostro giudizio, a conciliare le intenzioni di semplificazione ed elasticità con quelle di applicabilità e chiarezza.

Lo scrivente Governo ritiene che questi aspetti devono essere risolti prima che il testo di legge sia sottoposto al Parlamento per discussione e approvazione.

Di seguito le nostre osservazioni sui principali aspetti legati a questa seconda consultazione.

## **La regolamentazione delle zone agricole speciali (art. 16a), delle attività agricole non dipendenti dal suolo (art. 23g)**

L'articolo riguardante le zone agricole speciali riprende concetti dell'art.38 OPT, integra criteri dell'art. 15 LPT e sostituisce l'attuale art. 16a. A livello pianificatorio, l'obiettivo è quello di creare una base legale che meglio permetta di controllare e regolare la dispersione insediativa determinata dagli interventi costruttivi (in particolare serre e tunnel) legate ad aziende agricole e orticole la cui attività principale non è costituita dalla coltivazione del suolo.

L'obiettivo di regolare la dispersione attraverso un approccio pianificatorio è condivisibile: occorre tuttavia che gli effetti dell'art. 16a non ostacolino la possibilità di una diversificazione dell'attività agricola, specialmente con riferimento alla realtà delle piccole e medie aziende ticinesi. Al fine di evitare malintesi ed interpretazioni errate, occorre inoltre che vi sia una precisazione dei concetti legati a questi articoli e a quelli ad esso correlati: in particolare per quanto riguarda la definizione di attività non dipendente dal suolo, la distinzione tra le diverse tipologie di costruzioni (serra, tunnel fisso, tunnel amovibile, ecc.), nonché dei settori secondari dell'azienda relativi alla produzione agricola ed orticola non dipendente dal suolo secondo nuovo art. 23g cpv. 1 lett. b LPT.

Per la natura dei loro contenuti, le zone agricole speciali sono equiparabili a zone edificabili particolari: in questo senso occorre che la ponderazione d'interessi che la riguardi sia attenta e consideri, tra i vari interessi, anche la conservazione dei suoli più fertili, già posti sotto pressione da altre destinazioni d'uso. Sarebbe infatti contraddittorio permettere un'ulteriore erosione di suoli pregiati con una vocazione alla coltivazione per permettere attività produttive, appunto, indipendenti dal suolo. Riteniamo pertanto che – analogamente per quanto avviene nel nostro cantone per le zone agricole attrezzate – le zone agricole speciali meritano di essere regolamentate con attenzione, attraverso indicazioni da inserire nel Piano direttore.

Qualora il nuovo articolo 16a fosse stralciato, l'ampliamento interno di cui all'attuale articolo 16a cpv. 2 della LPT deve manifestamente rimanere in vigore.

## **La regolamentazione delle altre zone e comprensori (art. 18)**

L'art. 18 in vigore viene completato con l'indicazione delle condizioni per la creazione di altre zone ("in parte destinate all'edificazione"), simili a quelle introdotte per le zone edificabili con la LPT1 (art. 15 LPT). Condividiamo questa integrazione, coerente con gli obiettivi di uso razionale ed efficace del suolo rafforzati con le modifiche della LPT entrate in vigore il 1° maggio 2014. In riferimento al concetto di conservazione delle superfici per l'avvicendamento delle colture (SAC), ogni qualvolta vi sia una sottrazione definitiva di superficie SAC, riteniamo necessario procedere con un compenso reale, sia quantitativo che qualitativo.

## **L'onere di demolizione (art. 23b) e la demolizione (art.23c)**

Seppur interessante nel principio, ribadiamo il parere critico già espresso nella presa di posizione del 13 maggio 2015 per quanto riguarda le difficoltà nell'applicazione dell'onere di demolizione legato alle autorizzazioni degli interventi fuori zona. Da un lato, infatti, si persegue l'obiettivo – idealmente condivisibile - di diminuire nel tempo, la presenza di costruzioni fuori zona edificabile che hanno perso la loro funzione. Dall'altro l'incertezza temporale legata alla perdita della funzione originale, l'emergere di nuove funzioni non prevedibili, le modalità per fissare i termini della demolizione, nonché le diverse eccezioni previste creano le premesse per oggettive difficoltà d'applicazione e di controllo.

Queste difficoltà sono pure alimentate dalla formulazione poco chiara, precisa e incisiva dell'art. 23b, laddove da una parte si vuole sancire un principio generale (l'onere di demolizione per edifici e impianti che hanno perso il loro scopo originario), e dall'altra si

introduce l'esenzione da quest'obbligo per progetti che dimostrano la sussistenza a lungo termine (cpv.4) e il divieto di autorizzazioni per progetti che non la dimostrano (cpv.5). Ciò che tra l'altro potrebbe portare a distorsioni, come la mancata autorizzazione anche con onere di demolizione a un contadino di 65 anni che fatica a dimostrare la sussistenza a lungo termine dell'azienda e l'autorizzazione provvisoria a un pensionato "hobbista" (ad esempio un viticoltore).

Permane inoltre il grande timore, già denunciato nel 2015, che le nuove costruzioni – destinate un giorno ad essere demolite per obbligo – siano realizzate con criteri esclusivamente funzionali, senza la necessaria qualità richiesta, appunto, al paesaggio fuori zona edificabile. Ovviamente quest'ultima, da un punto di vista giuridico, può essere imposta, ma nella pratica il rischio segnalato è tutt'altro che marginale. Vi è un ulteriore aspetto che preoccupa: la perdita di vista del controllo sul territorio, soprattutto nei casi in cui vengano meno delle condizioni d'autorizzazione ai sensi dell'art. 23c cpv. 1. L'impegno delle amministrazioni cantonali e comunali, già oltremodo importante, aumenterebbe. Per esempio ci sembra che l'istituzione di un diritto di pegno per il rimborso dei costi di demolizione (art. 23c cpv 2 e 3) non sia una soluzione efficace, ma porti solo più dispendio di risorse per i Cantoni. Più utile ci parrebbe l'obbligo di iscrivere a registro fondiario l'onere di demolizione.

### **La strategia pianificatoria e compensatoria (art. 23d).**

Di primo acchito tale approccio sembra interessante e condivisibile nella misura in cui si propone di promuovere l'allontanamento di strutture non più utilizzate, in deperimento o conflittuali con il paesaggio. Riteniamo tuttavia di non poterlo sostenere così come formulato a causa di forti dubbi in merito alla sua applicabilità e alle sue implicazioni giuridiche e tecniche che non sono state, a nostro modo di vedere, sufficientemente indagate e chiarite.

- Affinché tale approccio possa esplicitare i suoi effetti a livello di autorizzazione edilizia non è sufficiente che le sue regole del gioco siano ancorate nel Piano direttore, ma è necessario passare attraverso una pianificazione che vincoli i proprietari, ovvero una pianificazione delle utilizzazioni, come ad esempio il PUC-PEIP del Canton Ticino. Nell'ambito di tale pianificazione occorrerebbe dimostrare l'interesse pubblico della demolizione di singoli edifici in determinati comparti per permettere l'edificazione di nuovi in altri. Si tratta di un esercizio non scevro di difficoltà giuridiche (oltre all'interesse pubblico bisogna dimostrare che la demolizione è necessaria e sostenibile) fonte di sicuri ricorsi che potrebbero protrarre per anni l'entrata in vigore di un simile regime.
- Sempre a proposito delle demolizioni il rapporto non affronta il tema della gestione di un'azione pianificatoria che genera contemporaneamente un vantaggio da una parte e uno svantaggio dall'altra e quindi dell'eventuale applicazione dell'art. 5 LPT.
- La strategia pianificatoria e compensatoria implica che a monte i Cantoni si dotino di inventari molto precisi sull'esistenza, la posizione e la natura degli edifici fuori zona e che siano costantemente aggiornati, senza contare poi l'adattamento dei Piani direttori e l'allestimento di pianificazioni dell'utilizzazione, probabilmente anche queste di competenza cantonale. Riteniamo che l'applicazione della LPT1 stia già mettendo fortemente sotto pressione i Cantoni che non potrebbero realisticamente anche lavorare su un ulteriore fronte così complicato ed incerto come la strategia pianificatoria e compensatoria.
- Dubbiosa appare pure la possibilità di garantire un'applicabilità uniforme del diritto federale a fronte di 26 potenziali regolamentazioni cantonali, senza contare l'impegno enorme che l'ARE dovrebbe esercitare per esaminare, verificare ed approvare tali norme.

Ribadiamo il nostro parere contrario a tale proposta così come formulata. Un'eventuale entrata in materia – e presentazione alle camere federali – riteniamo possa essere ipotizzabile solo con ulteriori approfondimenti che chiariscano tutti gli aspetti giuridici, pianificatori, tecnici attraverso esempi concreti o test d'applicabilità, nonché il coinvolgimento più diretto dei Cantoni.

### **La tenuta di animali senza scopo commerciale quale utilizzazione a scopo di cura del suolo (art. 23j)**

A nostro modo di vedere il cpv.1 va completato come segue: Se una coltivazione agricola d'interesse pubblico non può essere garantita in altro modo, in particolare qualora fosse dimostrato il mancato interesse per la gestione da parte di agricoltori professionisti, i ripari e i recinti per animali tenuti non a scopo commerciale, bensì per la cura del suolo, possono essere autorizzati per una durata limitata.

### **Le disposizioni penali (art. 24g)**

Riteniamo eccessivo disporre la punizione della negligenza (cpv. 2) e prevedere la facoltà – per l'Autorità responsabile e per l'ARE – di costituirsi accusatore privato (cpv. 3 - possibilità peraltro non prevista da altre leggi federali come ad esempio LPAc, LPAmb, LPN).

Per quanto attiene ai motivi di revisione (cpv.4) può aver senso ritenere che i casi di cui al cpv 1 lett. b e c possano costituire motivo di revisione, nella fattispecie se l'istante, per ottenere la licenza, abbia indotto l'Autorità in errore (lett. b), rispettivamente se l'istante si è volontariamente scostato dai piani approvati (lett. c). In entrambi i casi, l'Autorità ha emanato una decisione. Per contro il caso di cui alla lett. a non può a nostro giudizio costituire motivo di revisione in quanto alla base del comportamento punibile manca una decisione (semplicemente l'istante ha costruito senza essere in possesso di una licenza, in buona sostanza viene punita un'omissione).

Appare inoltre eccessivo prevedere la revisione nei casi di negligenza. In tale evenienza l'unico caso ipotizzabile sarebbe quello dell'istante che, per negligenza, si è scostato dai piani approvati.

In considerazione di quanto precede, riteniamo che il cpv.4 vada rettificato come segue. *“I comportamenti punibili secondo il capoverso 1 lett. b e c costituiscono un motivo di revisione di decisioni passate in giudicato”.*

### **Le competenze fuori delle zone edificabili (art.25b)**

Nessun commento per quanto attiene ai capoversi 1 e 4. Relativamente alla competenza dell'Autorità cantonale di sostituirsi a quella di polizia edilizia, si rinvia a quanto già osservato contestualmente alla fase di inchiesta della BPUK dello scorso 3 aprile.

Vi ringraziamo per l'attenzione che sarà rivolta alle nostre osservazioni e vi porgiamo i nostri migliori saluti.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:

  
Manuele Bertoli

Il Cancelliere:

  
Arnaldo Coduri

---

Copia p.c.: (unicamente per e-mail)

- Ufficio federale dello sviluppo territoriale ([info@are.admin.ch](mailto:info@are.admin.ch))
- Divisione dello sviluppo territoriale e della mobilità ([dt-dstm@ti.ch](mailto:dt-dstm@ti.ch))
- Sezione dello sviluppo territoriale ([dt-sst@ti.ch](mailto:dt-sst@ti.ch))
- Sezione della mobilità ([dt-sm@ti.ch](mailto:dt-sm@ti.ch))
- Deputazione ticinese alle camere federali ([can-relazioniesterne@ti.ch](mailto:can-relazioniesterne@ti.ch))
- Pubblicazione in Internet