

**Messaggio
a sostegno della legge federale sulla pianificazione
del territorio (LPT)**

del 27 febbraio 1978

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Ci pregiamo sottoporvi, per approvazione, un disegno di legge federale sulla pianificazione del territorio. Vi invitiamo inoltre a classificare la mozione e il postulato seguenti:

1974 P 11895 Centri commerciali (N 10.12.74, Reiniger)

1976 M 76.373 Pianificazione del territorio (N 22.9.76, Keller; S 8.12.76)

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

27 febbraio 1978

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ritschard

Il cancelliere della Confederazione, Huber

Compendio

Con il disegno di legge federale sulla pianificazione del territorio vi sottoponiamo un atto legislativo d'esecuzione dell'articolo 22^{quater} della Costituzione federale (Cost.). Esso contiene:

- 1. un'introduzione che fissa scopi e principi pianificatori;*
- 2. gli strumenti dei Cantoni e della Confederazione per la coordinazione e l'attribuzione del suolo secondo le diverse utilizzazioni, come pure le competenze e le procedure;*
- 3. il promovimento della pianificazione del territorio da parte della Confederazione;*
- 4. le esigenze minime in materia d'organizzazione per Confederazione e Cantoni;*
- 5. le disposizioni sulla protezione giuridica e*
- 6. le prescrizioni indispensabili all'attuazione della legge.*

In virtù dell'articolo 22^{quater} della Costituzione, la Confederazione si limita a stabilire norme generali: i Cantoni, nel quadro di tali principi, provvedono alla pianificazione «per assicurare una funzionale utilizzazione del suolo e una razionale abitabilità del territorio». La legge si limita perciò a ordinare i principi generali validi per tutto il Paese: ad ottenere cioè, nei principi generali, una certa unità di diritto e una coordinazione intercantonale e a fissare determinate esigenze minime per tutta la Confederazione.

La legge rinuncia a prescrivere provvedimenti complementari d'ordine economico (ad es., assorbimento del plusvalore, contributi dei proprietari fondiari alle spese di urbanizzazione oppure compensazione economica), poiché tali misure sono compito dei Cantoni oppure appartengono preminentemente ad altre sfere della legislazione federale.

La legge non regola in dettaglio le conseguenze delle restrizioni della proprietà. Sulla base dei principi enunciati dall'articolo 22^{ter} della Costituzione, tali questioni devono essere regolate dai Cantoni o dalla giurisprudenza. Un regime di diritto federale non dovrebbe limitarsi alla pianificazione del territorio, ma dovrebbe bensì comprendere tutte le attività attinenti ai diritti fondiari.

Contrariamente alla legge che è stata respinta, la legge presente non contiene disposizioni sul concetto direttivo quale particolare strumento pianificatorio. Questo fatto, tuttavia, non scioglie né la Confederazione, né i Cantoni dal compito di farsi un'idea quanto all'evoluzione dell'utilizzazione del suolo e dell'insediamento del nostro Paese. Sostanza di ogni pianificazione è il raggiungimento di determinati obiettivi. Il mandato costituzionale contiene scopi precisi; i principi e gli strumenti della presente legge mostrano come essi debbano essere attuati. I lavori volti a stabilire concetti direttivi, sin qui eseguiti dalla Confederazione e dalla maggior parte dei Cantoni costituiscono in merito una base utilissima.

1 Parte generale

11 Situazione iniziale

Il 14 settembre 1969, popolo e Cantoni hanno approvato il nuovo articolo costituzionale 22^{quater}, del tenore seguente:

¹ La Confederazione stabilisce, in via legislativa, norme generali applicabili ai piani d'azonamento che i Cantoni dovranno compilare per assicurare una funzionale utilizzazione del suolo e una razionale abitabilità del territorio.

² Essa stimola e coordina le iniziative dei Cantoni e collabora con essi.

³ Essa tiene conto, nell'adempimento dei suoi compiti, delle esigenze della sistemazione nazionale, regionale e locale del territorio.

Il 31 maggio 1972, il Consiglio federale presentò all'Assemblea federale il messaggio a sostegno di una legge federale sulla pianificazione del territorio (FF 1972 I 1105). Il 4 ottobre 1974, il progetto fu adottato dalle Camere federali (FF 1974 II 715). Contro tale progetto fu inoltrato referendum. Il 13 giugno 1976, il popolo svizzero respinse il progetto con 654 233 no contro 626 134 sì (FF 1976 II 1541).

Pochi giorni dopo la votazione popolare furono presentati alle Camere diversi interventi sull'attività futura del Consiglio federale in materia di pianificazione del territorio. Si tratta in primo luogo della mozione del consigliere nazionale Otto Keller, adottata dai due Consigli, che impegna il Consiglio federale a presentare una nuova legge sulla pianificazione del territorio. Altre iniziative si occupavano, essenzialmente, della questione a sapere quali provvedimenti transitori il Consiglio federale intendesse adottare nel settore della pianificazione del territorio.

Il 30 giugno 1976, il Consiglio federale sottoponeva all'Assemblea federale il disegno di decreto federale che proroga a termine alcuni provvedimenti nell'ambito della pianificazione del territorio (FF 1976 II 1239). Secondo tale atto legislativo, la durata di validità del decreto federale del 17 marzo 1972 su alcuni provvedimenti urgenti nell'ambito della pianificazione del territorio è prorogata fino all'entrata in vigore di una legge sulla pianificazione del territorio, ma non oltre il 31 dicembre 1979. In virtù di tale disposto, i Cantoni devono abrogare i provvedimenti protettivi non appena risultano sostituiti con pianificazioni sufficienti secondo il diritto cantonale. Le Camere federali hanno adottato, l'8 ottobre 1976, questo decreto federale di portata generale, che è poi entrato in vigore il 1^o gennaio 1977 (RS 700.0).

Il 29 giugno 1976, il Consiglio federale incaricò il Dipartimento federale di giustizia e polizia di elaborare un nuovo progetto di legge sulla pianificazione del territorio. Il dipartimento disponeva di ampie basi: i lavori preparatori della legge che era appena stata, a debole maggioranza, respinta, soprattutto quelli della commissione peritale Schürmann e del gruppo di lavoro Kim, i processi verbali delle deliberazioni nelle commissioni e nei Consigli, gli argomenti dei sostenitori e degli avversari della legge durante la campagna precedente la votazione popolare e infine le numerose proposte elabo-

rate dopo il 13 giugno 1976, da organizzazioni e da persone private. Si aggiungano inoltre i numerosi colloqui con rappresentanti dei sostenitori e degli avversari, come pure dei settori della scienza e della pratica. Si conoscevano anche le opinioni dei partiti politici, degli specialisti, delle associazioni economiche, delle organizzazioni senza scopi lucrativi e delle persone che svolgono attività pratica in questo campo. Così non fu necessario designare all'uopo una commissione peritale.

12 Valutazione della situazione iniziale

Sono stati enumerati diversi motivi per spiegare come il progetto del 4 ottobre 1974 fosse stato, a debole maggioranza, respinto: in primo piano sono motivi d'ordine economico e considerazioni di carattere federalista, come pure l'opposizione a singole disposizioni quali, ad esempio, quelle sull'espropriazione, sull'assorbimento del plusvalore, sulla compensazione economica o sul concetto direttivo. Certuni facevano inoltre valere che la legge respinta fosse troppo tecnocratica e contenesse regolamentazioni troppo estese.

È tuttavia incontestato che il mandato costituzionale obbliga la Confederazione a emanare una legge federale sulla pianificazione territoriale. Si riconosce che la Confederazione debba stabilire principi sulla pianificazione del territorio in generale, sulla coordinazione delle attività della Confederazione e dei Cantoni che hanno effetti sul territorio, sull'attribuzione del suolo secondo le diverse utilizzazioni, come pure sulla competenza, la procedura e la protezione giuridica.

I pareri circa il contenuto di una legge sulla pianificazione del territorio sono molteplici e vari a tal punto che è difficile potersi fare un'idea di una certa chiarezza circa la via da seguire per l'elaborazione di una nuova legge. Né i postulati dei fautori, né le obiezioni degli avversari offrivano sufficienti punti di riferimento. I motivi pro o contro la legge respinta erano fortemente divergenti, nel campo dei sostenitori, come in quello degli avversari. *Apparve perciò indicato procedere ad una nuova profonda analisi del mandato costituzionale.* Dopo l'esame del mandato costituzionale fu necessario, onde poterlo attuare, determinare i fatti rilevanti e gli interessi in gioco. Ci si dovette anche chiedere quale fosse l'influsso del mandato costituzionale sul vigente diritto federale e cantonale. Ai risultati di tali ricerche erano contrapposte le aspettative che nei più diversi ambienti erano poste nella nuova legge.

13 Risultati della procedura di consultazione

Il 30 giugno 1977, il Dipartimento federale di giustizia e polizia aprì la procedura di consultazione che durò dall'inizio del mese di luglio alla fine d'ottobre del 1977. Alla consultazione furono invitati: i Governi cantonali, i partiti politici, le associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, le organizzazioni economiche e altri organismi (organizzazioni senza scopi lucrativi, associazioni di specialisti e altre ancora), come pure commissioni federali. I

145 pareri pervenuti si dividono in 101 risposte vere e proprie, e 44 pareri di ambienti che si sono espressi spontaneamente.

Le risposte trattano in modo molto approfondito il disegno di legge: esse contengono numerosi suggerimenti e proposte, soprattutto in merito all'introduzione, ai piani direttori, a disposizioni singole relative ai piani d'utilizzazione (zone edificabili, zone protette, deroghe) e alla protezione giuridica. Predominano gli argomenti d'ordine politico: ad essi fanno seguito motivazioni di carattere prevalentemente giuridico e infine, in misura più limitata, osservazioni d'ordine tecnico della pianificazione.

I pareri emessi riconoscono in generale come il Consiglio federale abbia saputo trarre, dopo la votazione popolare negativa del 13 giugno 1976, le conseguenze che s'imponivano. Gli autori di singole risposte si domandano se la rinuncia a certe disposizioni non vada troppo lontano. È comunque stato giusto — come sottolinea la maggior parte delle risposte — che il Consiglio federale non si sia unicamente accontentato di sopprimere nel primo disegno «alcuni denti avvelenati», ma d'aver creato qualcosa di nuovo. Sono state lodate la celerità dell'elaborazione, la forma del testo e la sua concisione. *Suggerimenti, proposte o domande si concentrano in primo luogo sulle disposizioni seguenti:*

- *I principi fissati nel titolo primo ottengono l'approvazione in quanto tali: si richiede però una sistematica più chiara, soprattutto per l'articolo 3.* Contro la formulazione proposta della compensazione del valore, sorgono dubbi circa l'applicazione. Parecchi Cantoni hanno proposto in merito che la legge federale si limiti a fissare una norma potestativa.
- *La maggior parte delle risposte riconoscono l'importanza preminente accordata alla coordinazione quanto ai piani direttori.* Anche la procedura di conciliazione è stata accolta con favore. Per contro si richiede maggiore trasparenza dei piani della Confederazione e una più stretta collaborazione con i Cantoni.
- *È nel settore dei piani d'utilizzazione che i pareri divergono maggiormente.* Per quanto attiene alla definizione della zona edificabile, una parte degli organismi consultati preferirebbero l'espressione «in un prossimo avvenire» a quella, esplicitamente determinata di «entro quindici anni». Ugualmente divergenti sono anche i pareri espressi in merito alle eccezioni fuori delle zone edificabili. Soprattutto Cantoni di montagna, numerose organizzazioni economiche ed associazioni di datori di lavoro approvano la regolamentazione prevista nel disegno inviato in consultazione, mentre la maggior parte degli altri Cantoni e delle organizzazioni senza scopi lucrativi auspicano una maggiore aderenza all'attuale regime della legislazione sulla protezione delle acque.
- *Va infine rilevato quanto segue:* l'obbligo per la Confederazione di partecipare finanziariamente all'elaborazione dei piani direttori e dei piani d'utilizzazione è posta in questione da alcune risposte. Un numero rilevante di Governi cantonali chiedono che la legge conferisca loro direttamente gli strumenti necessari per il periodo transitorio (zone di pianificazione, adozione di disposizioni transitorie). Nell'ambito della protezione giuridica, trova consenso generale la regola secondo la quale all'ente pub-

blico, obbligato ad indennizzare le restrizioni della proprietà, è riconosciuto un mezzo di diritto che gli permette di ricorrere al Tribunale federale.

Numerose risposte si sono parimenti espresse in merito a disposizioni della legge respinta che non figurano più nel disegno presente. Con poche eccezioni, ma in parte deplorando, le istanze consultate ritengono sia stato giudizioso rinunciare alle disposizioni sull'espropriazione (espropriazione di zona, espropriazione materiale). Lo stesso dicasi per l'assorbimento del plusvalore e per la compensazione economica, benché, anche in questo caso un gruppo rilevante di persone e d'organismi deplorino tale decisione, conseguenza di imperativi d'ordine soprattutto politico.

2 Parte speciale

21 Mandato costituzionale

211 Limitazione a una legislazione di norme generali

Nella sua legislazione, la Confederazione deve limitarsi a fissare principi generali. La nozione di «stabilire, in via legislativa, norme generali» è nuova, ma copre quella di «alta vigilanza» (Messaggio concernente l'inserimento nella Costituzione federale degli articoli 22^{ter} e 22^{quater}, FF 1967 II 125 segg.). Secondo un'interpretazione ammessa del diritto, l'alta vigilanza conferisce alla Confederazione il diritto di stabilire determinate direttive vincolanti, nel senso della cosiddetta legislazione sui principi generali, mentre, per il resto, il settore specifico è lasciato alla normativa cantonale (Fleiner/Giacometti, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 1949, pag. 91, trad.). Il legislatore federale non deve regolare esaurientemente la pianificazione del territorio, poiché i Cantoni hanno anche una competenza propria.

212 Nozione di pianificazione del territorio

*Il mandato costituzionale si riferisce alla pianificazione del territorio. La nozione di pianificazione del territorio è usata la prima volta nel messaggio del 15 agosto 1967 (FF 1967 II 125) [vedi 211], mentre la versione tedesca di *Raumplanung* e quella francese di *aménagement du territoire* appaiono nell'articolo costituzionale dell'articolo 22^{quater}, testo tedesco e francese. Gli elementi di tale nozione sono la «pianificazione» e il «territorio».*

Per *pianificazione* (o sistemazione, come figura al cpv. 1 dell'art. 22^{quater} del testo italiano), si intende la rappresentazione di una situazione auspicata, non fortuita, ma ottenuta grazie a provvedimenti adeguati e con un'azione coordinata a tutti i livelli. La rappresentazione che si fa della pianificazione, come pure i provvedimenti che ne assicurano l'attuazione, devono essere costantemente riveduti. La pianificazione non è un'opera limitata nel tempo, ma un processo sistematico e durevole.

Oggetto della pianificazione è il *territorio*, termine con il quale va inteso l'insieme del territorio nazionale (della Confederazione, del Cantone, del

Comune). Esso consta del suolo, dell'acqua e dell'aria. Il territorio è esteriormente determinato dal genere, dal numero, dall'estensione e dalla ripartizione degli elementi naturali e di quelli creati dalla mano dell'uomo, quali le terre, i boschi, gli agglomerati e le strade. La sistemazione del territorio permette di ordinare il territorio secondo un regime di pianificazione.

213 Compiti aventi effetti sul territorio

Confederazione, Cantoni e Comuni assolvono numerosi compiti che esplicano effetti sul territorio, che cioè conservano o modificano gli aspetti naturali o artificiali del territorio. Questa attività è retta da norme che influiscono direttamente sul territorio e che possono perciò essere designate come «norme aventi effetti sul territorio». La Confederazione ha competenze costituzionali nei settori seguenti: lavori pubblici, polizia delle foreste, economia delle acque (utilizzo delle forze idriche, protezione delle acque), energia nucleare, protezione della natura e del paesaggio, ferrovie, impianti di trasporto in condotta, agricoltura, promovimento della costruzione di abitazioni ed accesso alla loro proprietà, poste e telecomunicazioni, strade nazionali e navigazione aerea. Nella maggior parte dei settori elencati, i Cantoni emanano disposizioni d'applicazione e d'esecuzione, inoltre norme relative ad attività che hanno effetti sul territorio, che essi stessi regolano, come quelle sull'utilizzazione ammessa del suolo, sull'infrastruttura e sulla polizia delle costruzioni. La maggioranza dei Cantoni hanno delegato ai Comuni la competenza ad emanare gran parte di tali norme.

214 Pianificazione del territorio ai sensi dell'articolo 22^{quater} della Costituzione

L'articolo 22^{quater} della Costituzione obbliga la Confederazione a stabilire, in via legislativa, norme generali sull'utilizzazione funzionale del suolo e sulla razionale abitabilità del territorio. Anche qui si tratta di norme relative ad attività che hanno effetti sul territorio. La particolarità del compito risiede negli obiettivi menzionati della «funzionale utilizzazione del suolo» e della «razionale abitabilità del territorio». Che cosa sia con ciò inteso, deve essere desunto dall'analisi dei fatti e degli interessi in gioco che vanno presi in considerazione nell'elaborazione di una legge:

– *Determinante è la realtà essere il suolo un bene che non si può accrescere. Con l'agricoltura e la selvicoltura e come conseguenza della designazione delle zone protette, il suolo è usato in modo tale da essere conservato nello stato in cui si trova. Le costruzioni e le attrezzature, invece, modificano il suolo, sovente in modo irreversibile. Questo secondo tipo di utilizzazione aumenta sempre più a carico dell'utilizzazione che invece conserva il suolo (la superficie occupata dagli insediamenti è raddoppiata nel corso di 25 anni). Ove i due tipi d'utilizzazione debbano a lungo poter coesistere, è necessario influire sull'utilizzazione che modifica il suolo, dirigerla e, se del caso, frenarla, affinché ci sia sempre quantità sufficiente di terre produttive da adibire ad utilizzazioni che conservino il suolo. I due*

modi d'utilizzazione sono indispensabili, pur escludendosi a vicenda, almeno di regola. Poiché l'utilizzazione che modifica il suolo è in continuo aumento — anche se attualmente in misura minima — *si deve provvedere ad utilizzare il suolo con parsimonia*. È perciò necessaria una ripartizione equilibrata, e adeguata ai bisogni, fra le diverse utilizzazioni possibili. A questo scopo, e tenendo conto delle esigenze dello sviluppo del Paese, si deve perseguire una limitazione e un ordinamento del territorio insediativo orientati a prevenire una dispersione eccessiva delle costruzioni. Quest'ultima, in effetti, impedisce o rende difficile un'utilizzazione ponderata del suolo e complica l'esecuzione dei compiti di pianificazione dell'ente pubblico, soprattutto nell'ambito delle infrastrutture.

- *Il suolo costituisce la base per l'assolvimento dei compiti pubblici (costruzioni, attrezzature, misure di protezione): esso è in pari tempo oggetto della proprietà privata.*

Diversi detentori della sovranità (Confederazione, Cantoni, Comuni) assolvono compiti pubblici che esigono l'utilizzazione del suolo. Dall'adempimento di tali compiti possono nascere conflitti. Compiti pubblici tendenti ad utilizzazioni che trasformato il suolo, non soltanto escludono l'attuazione di altri compiti pubblici volti invece a conservare il suolo (delimitazione di zone protette), ma anche si danneggiano a vicenda. Spesso non è dato un interesse pubblico unitario.

Tanto molteplici possono essere anche gli interessi privati. Nel caso di un proprietario fondiario singolo possono opporsi interessi pubblici e interessi privati: quale proprietario fondiario egli rappresenta interessi privati, come cittadino, invece, egli deve sostenere la salvaguardia di interessi pubblici. Poiché il suolo è disponibile soltanto in quantità limitate e poiché non è possibile attuare illimitatamente tutti gli interessi incidenti, la legge federale sulla pianificazione del territorio deve necessariamente assolvere compiti di coordinazione ai sensi dell'articolo 22^{quater} della Costituzione. Occorre perciò armonizzare il più possibile gli interessi opposti di enti pubblici diversi, ai quali sono affidati compiti pubblici, in modo che questi non si escludano a vicenda, che non rendano impossibile, nel loro complesso, l'esistenza della proprietà privata e che permettano — là ove il suolo è trasformato da una qualsiasi utilizzazione — di conservare il suolo necessario ad un'utilizzazione conservatrice. Gli interessi particolari dei proprietari privati, pur riconosciuti dalla Costituzione, non devono essere tali da impedire l'attuazione degli interessi d'ordine pubblico.

La pianificazione del territorio comprende, quanto al contenuto, l'imperativo di un giusto equilibrio di tutti gli interessi in un unico ambiente: i singoli interessi all'utilizzazione devono sopportare di essere posti in un ordine globale e commisurati per rapporto ad un obiettivo comune.

L'articolo 22^{quater} capoverso 1 della Costituzione pone di conseguenza due esigenze fondamentali: stabilire norme sulla coordinazione delle attività aventi effetti sul territorio e procedere a una distribuzione equilibrata del suolo fra le diverse utilizzazioni. Inoltre, sono necessarie norme relative alle competenze e alla procedura: occorre sapere chi, e in quale modo, deve attuare i compiti.

Non è necessario modificare il diritto federale vigente che ha effetti sul territorio: in effetti, la Costituzione obbliga direttamente la Confederazione a tener conto, nell'esecuzione dei compiti che le incombono, delle necessità della pianificazione nazionale, regionale e locale del territorio (art. 22^{quater} cpv. 3). Diversi atti legislativi con norme aventi effetti sul territorio (entrate in vigore o modificate dopo l'inserimento dell'art. 22^{quater} nella Cost.) chiedono esplicitamente che sia tenuto conto delle necessità della pianificazione del territorio. Altri atti legislativi non toccano che indirettamente i compiti della pianificazione del territorio: essi si riferiscono in un modo o nell'altro a un'utilizzazione appropriata del suolo. Nessuna norma del diritto federale avente effetti sul territorio esclude a priori il rispetto delle esigenze poste quanto all'utilizzazione giudiziaria del suolo.

Senza restringere il mandato costituzionale, possono essere evitati conflitti di legge, ove la legislazione che fissa i principi generali della pianificazione del territorio si limiti al compito della «ripartizione adeguata del suolo fra i diversi tipi di utilizzazione». *La legislazione sulla pianificazione del territorio secondo l'articolo 22^{quater} capoverso 1 della Costituzione, si occupa principalmente della questione a sapersi dove sia ammissibile una determinata utilizzazione del suolo: alle questioni circa il come e il chi di ogni singola utilizzazione, deve invece rispondere la legislazione speciale della Confederazione, oppure, se si tratta di compiti cantonali, la legislazione cantonale.* Così, la legge federale sulla pianificazione del territorio deve permettere di delimitare i terreni necessari all'agricoltura nel posto giusto. Il regime all'interno di tali zone (provvedimenti d'incoraggiamento, prescrizioni sull'utilizzazione), compete in primo luogo alla legislazione in materia agraria. Lo stesso vale quanto all'applicazione della legislazione della Confederazione sul promovimento della costruzione di abitazioni e l'accesso alla loro proprietà, oppure della legislazione sulla protezione della natura e del paesaggio. *Tali esempi — ve ne sono altri — vogliono mostrare che la legge sulla pianificazione del territorio, per sua propria natura, risponde a questioni diverse da quelle della legislazione speciale.*

La separazione fra terreno edificabile e terreno non edificabile — un'esigenza primordiale della legge sulla pianificazione del territorio — è, non da ultimo, la premessa perché le diverse disposizioni del diritto federale possano essere efficaci. Ciò vale anche per i diversi tipi di insediamento (abitazione, industria). Di regola, soltanto la ripartizione fra le utilizzazioni rende possibile ordinare gli effetti risultanti dall'utilizzazione ammissibile (assestamento, immissioni).

22 Singole disposizioni

Titolo primo: Introduzione

Le disposizioni contenute nel titolo primo elencano gli obiettivi perseguiti dalla pianificazione del territorio. Esse contengono altresì i principi che si applicano agli enti pubblici che assumono compiti in materia di pianificazione

del territorio. Sono esplicitamente designati Confederazione, Cantoni e Comuni. Il diritto cantonale regola autonomamente i compiti dei Comuni nell'ambito della pianificazione. Le disposizioni di questo titolo valgono per tutte le misure di pianificazione del territorio adottate sulla base della presente legge, come pure per tutte le relative disposizioni d'esecuzione cantonali e federali.

Articolo 1

Il capoverso 1 definisce gli obiettivi della pianificazione del territorio, secondo l'articolo 22^{quater} della Costituzione: una funzionale utilizzazione del suolo e una razionale abitabilità del territorio. È necessario un ordinamento che garantisca che il suolo sia utilizzato con parsimonia. Una delle misure più importanti consiste a coordinare i compiti aventi effetti sul territorio. Menzioniamo compiti relativi all'infrastruttura e all'equipaggiamento, come pure all'ordinamento dell'utilizzazione dei territori destinati all'insediamento. Tutti questi compiti esplicano effetti sul territorio, poiché le relative attività conservano o modificano l'ambiente naturale e quello creato. Il coordinamento implica che tutti gli interessati abbiano a pianificare, vale a dire che elaborino le concezioni secondo le quali vogliono adempiere i loro compiti e lo stato di sviluppo che deve essere raggiunto (art. 6, art. 13 cpv. 1). Coordinamento significa poi che ogni istanza preposta alle decisioni abbia a collaborare con le altre autorità interessate, le informi perciò a tempo, le faccia partecipare e cerchi soluzioni che garantiscano l'armonizzazione delle concezioni e dei piani (art. 7, art. 13 cpv. 2). Infine il coordinamento esige che le divergenze che non possono essere regolate dagli interessati stessi, vengano decise obiettivamente sotto la guida di un'istanza superiore (art. 12). Le parti interessate sanno perciò come agire in merito alla prosecuzione dei loro compiti (art. 9 cpv. 1, art. 11 cpv. 2).

Il capoverso 2 enumera una serie di obiettivi importanti della politica relativa alla pianificazione del territorio: questa lista non è però conclusiva. Secondo la presente legge, la pianificazione del territorio è un mezzo della politica relativa all'ordinamento del territorio.

Le misure previste dalla legge contribuiranno all'attuazione di tali scopi. Il coordinamento delle attività aventi effetti sul territorio — con il mezzo dei piani direttori — come pure un ordinamento adeguato delle utilizzazioni, combinato con il necessario rafforzamento dell'infrastruttura, possono costituire una base solida che permetta uno sviluppo equilibrato (lett. c). Il contributo della pianificazione del territorio non è di uguale efficacia per tutti gli scopi elencati al capoverso 2 e per nessuno di tali scopi è da solo determinante; in ciò consiste il carattere ausiliario della pianificazione del territorio.

Articolo 2

Gli obblighi qui fissati si riferiscono in primo luogo ai compiti pianificatori e con ciò all'obbligo di coordinamento secondo la presente legge (cpv. 1). Gli stessi obblighi incombono però anche al legislatore e all'amministratore, nell'esercizio di tutte le altre attività aventi effetti sul territorio (cpv. 2).

Gli studi di pianificazione si limiteranno a quanto sarà necessario per l'attuazione degli scopi prefissati. A seconda della natura del compito, del tempo a disposizione e del luogo, essi richiedono un grado più o meno grande di completezza. Occorre ottenere una visione chiara degli sviluppi e delle interdipendenze prevedibili. Volendo invece tener conto di possibilità troppo lontane, si rischia di ipotecare la pianificazione inutilmente con insicurezze e problemi per i quali una soluzione non è ancora urgente. Lo stesso dicasi anche per il rapporto fra gli organismi ai quali incombono compiti in materia di pianificazione del territorio. Il margine d'apprezzamento necessario per ogni attività pianificatoria non deve essere posto in questione da provvedimenti di portata eccessiva, adottati dal singolo responsabile della pianificazione.

Articolo 3

I principi pianificatori si applicano al coordinamento (piani direttori e piani settoriali) e al regime delle utilizzazioni (piani di utilizzazione). Essi mostrano secondo quali valori si debba pianificare. Essi indicano quali siano i dati da rispettare e quali i tipi di sviluppo da garantire; ciò che deve essere promosso, evitato o impedito.

I principi che reggono la pianificazione costituiscono le linee direttive da applicare alle decisioni che si adottano in un ambito d'apprezzamento tanto vasto. Essi indicano alle autorità ciò di cui esse devono tener conto nell'attuazione dei compiti aventi effetti pianificatori. Tali principi non sono applicabili illimitatamente. Essi non sono esenti da contraddizioni. A seconda del luogo, del tempo e di altri fattori, singoli principi possono assumere un peso particolare.

Non è possibile stendere una lista completa dei principi della pianificazione. La legge federale sulla pianificazione del territorio deve concentrarsi sui principi più strettamente legati al mandato costituzionale: utilizzazione funzionale del suolo e razionale abitabilità del territorio. Essi sgorgano dagli scopi formulati dalla politica della pianificazione nell'interpretazione del mandato costituzionale (art. 1). Ne fanno parte dichiarazioni valide per tutte le possibili evoluzioni future nel settore degli insediamenti e dell'utilizzazione del suolo: principi sulla tutela del paesaggio (cpv. 1), sulla delimitazione degli insediamenti, sulla loro struttura secondo i bisogni della popolazione (cpv. 2), come pure sull'ubicazione appropriata degli edifici e impianti pubblici o di interesse pubblico (cpv. 3). Ognuna di queste esigenze essenziali viene succintamente precisata (lett. a segg.). I principi pianificatori non possono essere moltiplicati a volontà; sarebbe altrimenti possibile giustificare qualsiasi misura di pianificazione, in modo tale che questi principi perderebbero il loro valore di referenza.

Articolo 4

Il capoverso 1 obbliga le autorità (della Confederazione, dei Cantoni, dei Comuni, come pure di altri organismi responsabili), alle quali incombono compiti pianificatori, di informare il pubblico circa gli scopi della pianifica-

zione. È inoltre necessario che l'opinione pubblica sia tenuta al corrente dello svolgimento degli studi di pianificazione, delle singole tappe, delle decisioni incidentali e della portata. È perciò indispensabile fornire per tempo informazioni sul corso dei lavori di pianificazione che possono estendersi a volte su lunghi periodi. *Un'informazione approfondita avviene nell'interesse della pianificazione*; essa deve permettere la discussione sugli interessi pubblici e privati in gioco, che sono spesso opposti.

Le autorità incaricate di compiti pianificatori devono inoltre *provvedere per un'adeguata partecipazione della popolazione al processo pianificatorio* (cpv. 2). A differenza della pubblicità, una buona informazione cerca il dialogo; essa incoraggia coloro ai quali si rivolge a fornire il proprio contributo. Essa vuole creare la base di decisioni obiettive.

La legislazione che ordina l'elaborazione dei piani per il singolo compito, deve regolare anche come informazione e partecipazione siano da assicurare in dettaglio. Le necessità sono diverse a seconda del genere e dell'importanza della pianificazione del territorio. Per quanto concerne i piani direttori e di utilizzazione, tale regolamentazione spetta al legislatore cantonale.

I piani previsti dalla legge sono pubblici (cpv. 3). Ciò significa che ognuno può prendere conoscenza dei piani direttori e dei piani di utilizzazione che sono stati approvati. Le modalità della consultazione dovranno essere fissate nella legislazione di esecuzione. La protezione giuridica, nella misura in cui questa legge deve occuparsene, è regolata dagli articoli 34 e 35.

Articolo 5

Il capoverso 1 obbliga i Cantoni a prevedere un'adeguata compensazione di vantaggi e svantaggi rilevanti che sono causati da pianificazioni secondo la legge. *Con questo mandato, la legge iscrive nel diritto federale il principio dell'equità e impegna i Cantoni ad adottare gli atti legislativi necessari.* La compensazione contribuirà inoltre a facilitare l'esecuzione del mandato costituzionale.

La legislazione fiscale della maggioranza dei Cantoni dichiara imponibile una parte dei plusvalori (imposta sul beneficio immobiliare, imposta sul reddito e sulla sostanza, imposta sulle successioni). Il Cantone di Basilea Città ha introdotto un'imposta sul plusvalore che esso preleva in caso di delimitazione di zone, per l'applicazione di prescrizioni speciali di polizia delle costruzioni, per concessioni d'eccezione e in caso di aumento degli indici di utilizzazione. Il Cantone di Vaud prevede misure di compensazione in relazione alla delimitazione delle zone agricole. La legge edilizia del Cantone di Berna regola la compensazione dei carichi in caso il proprietario venga a fruire di vantaggi straordinari. Abbozzi di compensazione si trovano anche in quei Cantoni (Friburgo, Grigioni, Vallese) che, sulla base della legge federale del 12 giugno 1951 sulla conservazione della proprietà fondiaria agricola, prelevano contributi sull'ammontare di transazioni che causano una diminuzione dell'area agricola, utilizzandone i proventi per migliorie fondiaria. Alcuni Cantoni, i Grigioni, ad esempio, prevedono una compensazione regionale fra Comuni.

I Cantoni sono liberi nell'organizzazione della compensazione. Essi tengono conto delle condizioni loro proprie (ad es. zone di utilizzazione e zone edificabili) e delle misure fiscali già adottate.

Le misure di compensazione non bastano tuttavia più ove, nei casi particolari, si tratta di accordare indennità sulla base della garanzia della proprietà. Ai sensi dell'articolo 22^{ter} della Costituzione, il capoverso 2 prescrive che è dovuta piena indennità ove le restrizioni della proprietà derivanti da pianificazioni secondo la presente legge siano equivalenti a espropriazione. Così l'ente pubblico che attua piani aventi effetti rilevanti sulla proprietà fondiaria è obbligato dalla Costituzione a indennizzare adeguatamente il proprietario fondiario interessato. In caso di controversia, il giudice decide delle condizioni e dell'ammontare dell'indennità. La nozione di espropriazione materiale non può essere definita in modo conclusivo e non si applica in tutti i casi nei quali sono stati adottati provvedimenti che limitano il diritto di proprietà. I principi fissati dal Tribunale federale hanno valore di criteri determinanti, secondo i quali ogni singolo caso deve essere valutato. Il Tribunale federale ammette generalmente nella propria giurisprudenza che vi è una restrizione del diritto di proprietà equivalente a un'espropriazione, e perciò un obbligo di indennizzare, se l'uso attuale di un oggetto o l'uso futuro è impedito o limitato in modo particolarmente grave, e in modo tale che il proprietario è privato di una facoltà essenziale emanante dal suo diritto di proprietà. Anche una limitazione di minore rilievo può costituire una espropriazione materiale se colpisce una persona singola o alcuni proprietari in modo tale che, se non fossero indennizzati, essi dovrebbero sopportare un sacrificio troppo greve in favore della collettività (DTF 102 Ia 247 cons. 4a con rinvii).

Titolo secondo: Mezzi pianificatori

Il titolo secondo della legge comprende le misure principali che il mandato costituzionale impone di adottare: la coordinazione dei compiti aventi effetti sul territorio, come pure una distribuzione equa del suolo fra le diverse utilizzazioni. Nel capitolo 1 (art. 6-12) sono trattati i piani direttori dei Cantoni. Questi piani direttori indicano le modalità di coordinazione dei compiti aventi effetti sul territorio (art. 8). Seguono poi i provvedimenti particolari della Confederazione (art. 13-14): le sue concezioni e i suoi piani settoriali devono concordare con quelli dei Cantoni (art. 13 cpv. 2; art. 6-12). Il capitolo 3, sui piani di utilizzazione, fissa le esigenze minime del regime delle utilizzazioni. I piani di utilizzazione garantiscono che si tenga equamente conto dei bisogni, secondo le diverse utilizzazioni. Essi devono perciò concordare con i piani direttori (art. 2 e art. 9 cpv. 1).

Capitolo 1: Piani direttori dei Cantoni

Questo capitolo regola il contenuto dei piani direttori, nella misura in cui essi permettono il coordinamento delle attività delle autorità competenti e aventi effetti sul territorio (art. 8). Il Consiglio federale esamina e approva

soltanto questo contenuto minimo (art. 11); la procedura di conciliazione secondo l'articolo 12 si limita ugualmente a tale contenuto minimo.

I Cantoni possono estendere il contenuto come pure gli effetti dei piani direttori. Quale testo legislativo che regola principi, la legge non deve occuparsi del campo più vasto dei piani direttori cantonali. Poiché la legge ordina soltanto il contenuto minimo dei piani direttori, ogni Cantone è libero di darsi i mezzi d'azione corrispondenti ai propri bisogni e atti a risolvere i propri problemi.

I piani direttori — con il contenuto sia corrispondente alla presente legge, sia a quello più esteso, secondo la legge cantonale — richiedono studi di base (art. 6) e collaborazione fra le autorità alle quali incombono compiti aventi effetti sul territorio (art. 7). I Cantoni adempiono questi compiti, attuando in primo luogo il mandato costituzionale. La maggior parte dei compiti fanno parte del loro settore di competenza, soprattutto per quanto attiene al regime delle utilizzazioni (piani di zona), all'urbanizzazione, come pure all'edificazione e all'organizzazione.

Piani direttori e piani di utilizzazione si completano a vicenda. I piani direttori servono a riconoscere le interdipendenze per tempo e in tutta la loro portata. Essi devono mostrare come far concordare fra di loro i compiti aventi effetti sul territorio. Quando si stabiliscono gli studi di base, devono essere presi in considerazione tutti i compiti prevedibili, senza tener conto dello stato di sviluppo necessario per l'attuazione. I piani direttori comprendono perciò sia concezioni, avamprogetti generali e progetti di realizzazione, sia edifici e impianti. È compito della pianificazione del territorio unire in modo equilibrato ciò che esiste e ciò che sarà attuato in avvenire.

I piani di utilizzazione definiscono obbligatoriamente per ognuno, quali utilizzazioni siano ammissibili nell'esecuzione di compiti aventi effetti sul territorio. Vi sono diversi tipi di piani di utilizzazione. Per la legge sono preminenti i piani di zona che suddividono un territorio — generalmente quello del Comune — in zone di diversa utilizzazione.

Articolo 6

Onde designare e coordinare compiti aventi effetti sul territorio, è necessario farsi una concezione sullo sviluppo del territorio del Paese. Occorrono a tal uopo indagini in merito: quali territori sono idonei all'agricoltura, quali ai fini della ricreazione, quali si distinguono per la loro particolare bellezza o quali fondamenti naturali della vita (cpv. 2)? Come devono svilupparsi insediamento, traffico e approvvigionamento (cpv. 3)? Sulla base di tali indagini e della connessa importanza politica e tecnica sorge l'immagine dello sviluppo del territorio cantonale che deve essere attuato, come chiede il capoverso 1. I Cantoni sono liberi di presentare il risultato delle loro indagini in un concetto direttivo, in una concezione ordinatrice del territorio o in un piano direttore esteso (secondo il diritto cantonale). *In ogni caso, il risultato delle indagini costituisce la base del contenuto minimo richiesto secondo il diritto federale, all'articolo 8, per i piani direttori.*

Ai fini dello sviluppo del territorio del Cantone possono essere oltremodo rilevanti anche i compiti della Confederazione o dei Cantoni vicini, aventi effetti sul territorio, come pure i programmi di sviluppo e i piani regionali che sono stati approvati. Per questo si dovrà tenerne conto (cpv. 4). Si assicura con ciò che i piani direttori conterranno, ai sensi dell'articolo 8, tutti i dati necessari alla coordinazione dei compiti aventi effetti sul territorio.

Articolo 7

La coordinazione si basa sulla collaborazione. Essa deve rivelarsi efficace il più presto possibile. Premessa importante è l'informazione tempestiva. Il mandato di assicurare la collaborazione impegna la rinuncia a tutto quanto potrebbe compromettere la coordinazione con i Cantoni vicini o con la Confederazione (cpv. 1).

Già durante gli studi di base, le controversie insorgenti vanno riconosciute e risolte nella misura del possibile. La procedura di conciliazione secondo l'articolo 12 deve perciò poter essere richiesta non importa in quale momento durante l'elaborazione dei piani direttori (art. 6-8) da ogni parte interessata alla contestazione (cpv. 2).

Le questioni in merito alla coordinazione che si porranno con l'estero dovranno essere regolate, se del caso, con accordi bilaterali. Il capoverso 3 rileva la possibilità della collaborazione fra i Cantoni di frontiera e le autorità regionali dei Paesi limitrofi, ai sensi degli articoli 9 e 10 della Costituzione federale.

Articolo 8

Secondo la lettera a, i piani direttori contengono le indicazioni necessarie al coordinamento. Si può trattare di indicazioni di diversa natura e grado di precisione. Se, per esempio, lo sviluppo edilizio di una zona minaccia un biotopo che deve essere in ogni caso conservato, dovrà farsi una scelta fra le due utilizzazioni escludentesi a vicenda. Se si tratta invece del tracciato di un collegamento stradale che dovrà essere attuato in un lontano avvenire, basterà, a seconda dei casi, designare approssimativamente il tracciato viario. *I piani direttori mostrano ciò che può essere fatto e ciò che non deve essere fatto nell'esecuzione di compiti pianificatori, affinché sia assicurata la coordinazione (cfr. il commento dell'art. 9).* Essi si riferiscono anche a controversie che al momento non possono essere composte perché i compiti singoli non hanno ancora potuto essere sufficientemente chiariti oppure perché la decisione in merito a eventuali varianti non è ancora possibile o indispensabile (cfr. commento dell'art. 2).

La lettera b esige i dati previsti per l'attuazione dei compiti. *Si tratterà di esporre, nella misura del possibile, in che modo i compiti assunti nei piani direttori e aventi effetti sul territorio, possano essere attuati per quanto attiene al tempo, ai mezzi tecnici e finanziari.* Questi dati, indispensabili alla coordinazione, garantiscono che la pianificazione sia sempre in funzione delle possibilità dell'attuazione.

I piani direttori non consistono soltanto di una rappresentazione grafica; anche spiegazioni e liste possono bastare, soprattutto per i casi nei quali una localizzazione esatta non è o non è ancora possibile o auspicabile. È possibile localizzare con esattezza quanto già esiste oppure quanto sarà realizzato in un prossimo avvenire. Il resto può essere oggetto di una localizzazione soltanto approssimativa, oppure di nessuna localizzazione, ove si tratta di un avamprogetto oppure sia attuato eventualmente, in un avvenire lontano. In casi di questo genere, i piani direttori non devono far sorgere l'impressione che l'esecuzione sia già stata decisa. I piani direttori servono in primo luogo alla coordinazione. Essi devono permettere di risolvere le controversie nel corso di una procedura aperta. Un regime delle utilizzazioni definitivo e vincolante per ognuno non deve determinare prematuramente l'evoluzione della pianificazione.

Ampia libertà è lasciata ai Cantoni nella conformazione dei piani direttori. L'articolo 6 impone loro di procedere ad ampi studi sull'evoluzione della pianificazione del loro territorio. Tali studi costituiscono, insieme a quelli della Confederazione (art. 13 cpv. 1) una base rilevante della collaborazione e coordinazione dei compiti aventi effetti sul territorio. Non è possibile prescrivere dei dettagli, per l'insieme della Svizzera, quanto debba essere assunto nei piani direttori, vincolanti, che devono essere approvati dal Consiglio federale. La legge si limita perciò a fissare il principio secondo il quale deve essere accolto nei piani quanto è necessario alla coordinazione. Occorrerà tener conto dello stato della pianificazione del territorio nei Cantoni, della distribuzione delle competenze e della procedura applicabile. Le differenze fra i piani direttori cantonali saranno ammesse, sempre che non intralcino la cooperazione fra Confederazione e Cantoni come pure dei Cantoni fra loro (art. 11 cpv. 1). La valutazione è facilitata dagli studi di base, secondo l'articolo 6, che pure dovranno essere portati a conoscenza del Consiglio federale. Quanto più la pianificazione è avanzata nei Cantoni, tanto più alto sarà il grado di similitudine fra i piani direttori.

Articolo 9

I piani direttori vincolano le autorità. Soltanto così essi potranno adempiere la loro funzione che è di servire da base alla coordinazione.

L'obbligatorietà significa che tutti gli interessati devono attenersi ai risultati della loro collaborazione (art. 7). Chi vuole derogare, deve chiedere l'adattamento dei piani direttori. Questo è possibile soltanto se lo giustificano motivi impellenti (art. 9 cpv. 2). I piani direttori prevedono in effetti un margine di gioco abbastanza ampio (cfr. commento art. 8 e 2) per evoluzioni incerte, in modo tale che una modifica minore delle condizioni non richiede un adattamento.

Autorità secondo il capoverso 1 sono gli organi della Confederazione, dei Cantoni, dei Comuni che eseguono compiti aventi effetti sul territorio, come pure altri enti incaricati di compiti simili, ad esempio associazioni di Comuni. In virtù del capoverso 2, tali autorità sono autorizzate a domandare modifiche dei piani. Ove non possano accordarsi, hanno la possibilità di chiedere la procedura di conciliazione secondo l'articolo 12.

L'obbligatorietà secondo il capoverso 1 concerne soltanto il contenuto minimo dei piani direttori, come il diritto federale li definisce all'articolo 8. Questo costituisce, dopo essere stato approvato dal Consiglio federale, la base della coordinazione dei compiti aventi effetti sul territorio. Alla parte di contenuto che va oltre il minimo prescritto, i Cantoni possono conferire un altro effetto, ad esempio effetto di direttiva.

L'obbligatorietà che vincola le autorità ha diverse conseguenze. I piani di utilizzazione devono essere conformi ai piani direttori. La Confederazione deve armonizzare le proprie concezioni e i propri piani settoriali (art. 13) con il contenuto minimo dei piani direttori (art. 8) e adattare di conseguenza i sussidi che versa in favore di compiti aventi effetti sul territorio (art. 29). La riserva dell'articolo 25 capoverso 3 viene limitata poiché il contenuto minimo dei piani direttori è vincolante anche per le autorità competenti in virtù di tale articolo.

Articolo 10

Sono i Cantoni stessi a decidere chi elabora i piani direttori e secondo quale procedura (cpv. 1). Il capoverso 2 esige che essi regolino il modo di collaborazione dei Comuni e degli altri enti ai quali incombono compiti aventi effetti sul territorio: che essi possano collaborare è richiesto dalla legge. Essi regolano inoltre, come lo prescrive l'articolo 4, l'informazione e la partecipazione del pubblico.

I piani direttori fissano anche condizioni generali dei piani di utilizzazione. Sotto questo aspetto, essi rivestono importanza non soltanto per i Comuni, bensì anche per i privati. Quest'ultimi partecipano alla determinazione dei piani esercitando i diritti politici a livello cantonale e comunale. Essi dispongono inoltre di altre possibilità di farsi ascoltare, ad esempio nell'ambito delle associazioni professionali e di altre organizzazioni. Essi possono inoltre far valere i loro interessi particolari quali proprietari fondiari ricorrendo ai mezzi che loro offre la protezione giuridica (cfr. art. 34 e 35), ove si ritengano lesi dai piani di utilizzazione.

Articolo 11

I piani direttori, vale a dire il loro contenuto minimo definito all'articolo 8, devono essere approvati dal Consiglio federale. Il Consiglio federale si limita ad esaminare se sia stato tenuto conto in modo adeguato dei compiti aventi effetti sul territorio della Confederazione e dei Cantoni vicini (cpv. 1). Onde poter giudicare in conoscenza di causa, il Consiglio federale deve prendere conoscenza degli studi di base. È evidente che i piani direttori devono essere conformi alla legge, non possono in particolare violare la legislazione federale. In virtù della Costituzione, il diritto federale predomina sul diritto cantonale, anche senza che ciò venga ricordato espressamente dalla legge.

I piani direttori vincolano la Confederazione e i Cantoni vicini soltanto dopo essere stati approvati dal Consiglio federale (cpv. 2).

Articolo 12

La procedura di conciliazione deve permettere di risolvere le controversie pendenti, ove gli interessati si siano inutilmente premurati di trovare un accordo. Il Consiglio federale, sentiti gli interessati, ordina una procedura di conciliazione (cpv. 1).

Il capoverso 2 conferisce al Consiglio federale la possibilità di adottare provvedimenti conservatori, onde evitare che le controversie siano regolate da atti che creano un precedente. Se nessun accordo può essere raggiunto, decide il Consiglio federale (cpv. 3), il più tardi entro cinque anni dal momento in cui ha ordinato la procedura di conciliazione. Questo termine tiene conto del fatto che si deve ricercare dapprima una soluzione negoziata, ciò che richiede parecchio tempo. Inoltre, sono spesso necessarie lunghe indagini onde pervenire ad una soluzione obiettivamente soddisfacente. Il Consiglio federale potrà tuttavia decidere già prima, ove ogni accordo appaia impossibile e ove glielo permettano gli elementi di cui è a conoscenza.

Capitolo 2: Provvedimenti particolari della Confederazione

Articolo 13

La Costituzione esige che la Confederazione tenga conto, nell'adempimento dei suoi compiti, delle esigenze della pianificazione nazionale, regionale e locale del territorio (art. 22^{quater} cpv. 3 Cost.). Nell'ambito dei suoi compiti aventi effetti sul territorio, la Confederazione deve provvedere che sia assicurata la collaborazione con i Cantoni (art. 22^{quater} cpv. 2 Cost.). *Questa esigenza presuppone — analogamente a quanto avviene per i piani direttori dei Cantoni — l'esistenza di studi di base che possano fornire informazioni sulle interdipendenze in materia di pianificazione.* La Confederazione fissa piani settoriali in quegli ambiti — come per le strade nazionali, come pure per le costruzioni e gli impianti della difesa nazionale — in cui le spetta sia la pianificazione che l'esecuzione. In altri settori, nei quali Confederazione e Cantoni si dividono le competenze in modo disuguale, la Confederazione può, ove lo esiga la coordinazione dei compiti aventi effetti sul territorio, elaborare concezioni (ad es. la concezione globale dei trasporti, quella dell'energia, quella del turismo e quella di una politica in materia di economia forestale). Queste concezioni e questi piani settoriali devono essere tra di loro coordinati (cpv. 1). In effetti, è necessario avere, a livello federale, una vista d'assieme. Senza un'idea comune circa l'utilizzazione e l'insediamento futuri del nostro Paese e sugli scopi perseguibili con le pianificazioni settoriali, non sarebbe possibile concordare fra di loro le diverse pianificazioni (cfr. art. 2 cpv. 1 e art. 6 cpv. 1).

La collaborazione fra Confederazione e Cantoni deve essere organizzata in maniera tale che i piani direttori secondo l'articolo 8 possano essere stabiliti o modificati a tempo. *Per tale motivo, la Confederazione comunicherà per tempo ai Cantoni le sue concezioni, i suoi piani settoriali e i suoi progetti edilizi (cpv. 2). Essa stessa è vincolata dai piani direttori quando sono stati approvati dal Consiglio federale (art. 11 cpv. 2).* Come i Cantoni essa potrà chiedere la modifica dei piani direttori come pure l'apertura della procedura

di conciliazione secondo l'articolo 12. Onde poter adempiere questi compiti con efficacia, essa dispone dell'Ufficio federale della pianificazione del territorio (art. 32).

Articolo 14

Il rapporto periodico sulla pianificazione del territorio — steso ogni 4-6 anni — presenterà lo stato della pianificazione del territorio nel Paese. Esso comprenderà compiti della Confederazione e dei Cantoni: i Cantoni devono perciò essere sentiti (cpv. 1). Il rapporto non si limiterà a un resoconto, ma toccherà anche questioni inerenti alla futura collaborazione fra Confederazione e Cantoni (cpv. 2). In un compendio periodico, esso mostrerà lo stato dell'utilizzazione del suolo in Svizzera, i problemi e le tendenze evolutive nei singoli settori e nelle diverse parti del Paese e le confronterà con le aspirazioni circa l'evoluzione auspicata nella pianificazione del territorio del Paese. *Esso costituirà così un elemento essenziale della reciproca informazione sugli sforzi che Confederazione e Cantoni intraprendono per attuare gli obiettivi comuni in materia di politica dell'ordinamento territoriale.*

Capitolo 3: Piani di utilizzazione

Sezione 1: Scopo e contenuto

I piani di utilizzazione disciplinano l'uso ammissibile del suolo (art. 15 cpv. 1 e 22 cpv. 1). Le norme relative all'uso ammissibile del suolo emanano da diverse parti della legislazione federale e cantonale. La pianificazione del territorio ai sensi dell'articolo 22^{quater} della Costituzione si occupa principalmente della questione a sapersi, dove una determinata utilizzazione sia ammissibile. La legge si limita pure a tale questione, definendo i principali tipi di utilizzazione e i loro effetti e contiene inoltre precisioni sulla competenza e la procedura. Essa non fornisce la base per l'imposizione di obblighi quanto all'utilizzazione.

Affinché la coordinazione sia assicurata, i piani di utilizzazione devono concordare con i piani direttori (art. 2 e art. 9 cpv. 1). I Cantoni devono provvedere affinché i piani di utilizzazione siano elaborati al più tardi entro otto anni dall'entrata in vigore della legge (art. 36 e 37).

Articolo 15

Il capoverso 1 definisce lo scopo generale dei piani di utilizzazione. *Il capoverso 2 precisa che la legge si limita a distinguere i principali generi di utilizzazione, vale a dire le zone edificabili, le zone agricole e le zone protette.* Secondo il diritto cantonale in vigore esistono anche altri tipi di piani di utilizzazione, come ad esempio nel settore dell'urbanizzazione, dell'edificazione e dell'asestamento. Anche il diritto federale conosce piani i cui effetti sono identici o simili ai piani di zona (progetti d'esecuzione delle strade nazionali). Di tali tipi di piani di utilizzazione, la legge non si occupa.

La legge menziona i criteri essenziali, vale a dire essa distingue zone edificabili, agricole e protette. Il diritto cantonale può suddividere questi tipi di

utilizzazione, ad esempio le zone edificabili in zone residenziali, zone centrali, zone industriali o artigianali. Il legislatore cantonale può inoltre decidere che due usi abbiano a sovrapporsi, ad esempio quando dichiara zona protetta il nucleo di una località oppure la riva di un lago usata per scopi agricoli. Vi sono però altri usi che non possono coesistere: essi si escludono, come, ad esempio, la zona agricola e la zona edificabile.

Le zone edificabili, le zone agricole e le zone protette — insieme alla foresta — determinano, nelle grandi linee, l'uso del suolo. La loro distinzione stabilisce la separazione fra suolo edificabile e suolo non edificabile. Altre zone di utilizzazione (art. 19) possono precisare o completare l'ordinamento generale: esse non possono pertanto né abrogarlo, né diminuirlo.

Quale sia l'utilizzazione ammissibile nel caso singolo, non può essere stabilito direttamente facendo ricorso ai criteri della legge. È necessaria una decisione sulla delimitazione delle zone che, fra diverse possibili utilizzazioni deve designare la più adeguata, tenuto conto delle circostanze date. *La procedura relativa alla delimitazione delle zone è retta dal diritto cantonale* (art. 25). Quest'ultimo deve però prevedere di garantire la protezione giuridica secondo i principi della presente legge (art. 34 e 35).

Articolo 16

Onde delimitare un territorio quale zona edificabile, il giudizio verte in primo luogo a decidere se il terreno in questione sia idoneo alla costruzione. Le autorità esaminano se il territorio che deve essere designato quale zona edificabile si presti in effetti a tale uso e se a tal scopo — anche nell'ottica del proprietario fondiario — sia disponibile. Criteri sono, ad esempio, la situazione del terreno, come pure lo stato della sua urbanizzazione.

I terreni già largamente edificati, saranno generalmente inclusi nella zona edificabile. Vuoti nel perimetro designato come edificabile devono poter essere colmati e ricostruzioni più moderne devono essere possibili. Ove si voglia impedire l'edificazione ulteriore nel perimetro di costruzioni già esistenti, e poiché si verrebbe a favorire un insediamento sparso, a render più difficile l'urbanizzazione e l'approvvigionamento oppure perché non sarebbe più possibile garantire la sicurezza dai danni delle forze naturali, territori edificati in parte devono essere lasciati al di fuori delle zone edificabili. Per gli edifici e gli impianti esistenti all'esterno della zona edificabile vale la garanzia dei diritti acquisiti, secondo l'articolo 24 della legge e secondo il diritto cantonale (lett. a).

Il termine di quindici anni, fissato dalla lettera b, deve essere rispettato quando si tratta di altri terreni da preparare per l'edificazione, oltre a quelli già ampiamente edificati. Tale termine deve in qualche modo permettere di valutare, tenuto conto dello sviluppo prevedibile, le necessità future.

Il quadro così fissato permetterà di evitare che si delimitino zone edificabili troppo grandi, fatto che di regola causa uno sviluppo edilizio disordinato (decentramento eccessivo delle abitazioni) e un investimento poco razionale del capitale pubblico e privato. Motivi d'ordine giuridico pure militano in favore di un riserbo nella delimitazione delle zone edificabili. Previsioni

irrealiste di sviluppo non dovrebbero poi dover essere corrette da misure politicamente e giuridicamente problematiche. D'altra parte però non si può restringere troppo la facoltà relativa alla delimitazione delle zone edificabili. Le zone edificabili vogliono garantire un'offerta sufficiente di terreni e un mercato efficiente del terreno da costruzione. Limitazioni temporarie del genere sono d'altra parte previste anche in diverse leggi (promozione della costruzione di abitazioni e dell'accesso alla proprietà, protezione delle acque). Esse figurano pure in tutta una serie di leggi cantonali sulla costruzione e la pianificazione, dove hanno dato buona prova di sé. L'esperienza mostra che oltre un tale periodo non è praticamente possibile fra previsioni attendibili.

È infine necessario prevedere le zone edificabili in un periodo ben determinato perché è indispensabile coordinare l'urbanizzazione e l'attrezzatura con servizi pubblici dei terreni e con ciò concordare i piani d'investimento a lungo termine dell'ente pubblico.

La presente legge non avrà per effetto diretto di modificare le zone edificabili manifestamente troppo estese (art. 37). Le correzioni devono invece essere eseguite con modifiche del piano delle zone, combinate con i rimedi giuridici offerti dalla legge (art. 34 e 35). In questi casi si terrà conto di elementi quali l'idoneità o il grado di urbanizzazione dei terreni e inoltre principi generali del diritto amministrativo, come quello della buona fede: quest'ultima implica in modo speciale il divieto del comportamento contraddittorio. D'altra parte si può rinunciare a ridurre la superficie delle zone edificabili troppo vaste e possono essere adottati anche altri provvedimenti come la costituzione di un'urbanizzazione per tappe o la previsione di zone di riserva (art. 19). La legge lascia ai Cantoni la scelta dei mezzi.

Articolo 17

I Cantoni devono provvedere a che, in occasione della delimitazione delle zone, i terreni idonei all'utilizzazione agricola o che, nell'interesse generale, devono essere utilizzati dall'agricoltura, rimangano in principio riservati all'agricoltura. Senza motivi impellenti esse non devono essere adibite ad altra utilizzazione.

Si tratta in primo luogo di proteggere i territori idonei all'utilizzazione agricola (cpv. 1 lett. a). Criteri d'idoneità sono soprattutto il clima, la qualità del suolo e la configurazione del terreno che si presti alla lavorazione meccanica. I terreni ai sensi del capoverso 1 lettera b, sono generalmente utilizzabili dall'agricoltura in condizioni di produzione molto meno favorevoli. Essi devono continuare ad essere utilizzati dall'agricoltura poiché ciò serve, ad esempio, alla conservazione di una base alimentare autarchica sufficiente, di un insediamento duraturo o al mantenimento di spazi per lo svago e il riposo.

La legge lascia al diritto cantonale la cura di determinare quali altre utilizzazioni debbano essere assimilate all'utilizzazione agricola. Si pensa soprattutto all'utilizzazione orticola; il diritto cantonale fissa inoltre i limiti entro i quali autorizzare nella zona agricola edifici e impianti destinati al deposito,

alla trasformazione di prodotti agricoli e all'approvvigionamento della produzione di base, come pure aziende d'allevamento e d'ingrasso.

L'utilizzazione agricola non esclude sempre altre utilizzazioni concomitanti di una stessa zona. Il più sovente, il regime di base di una zona agricola non è pregiudicato, o lo è soltanto minimamente dalla sovrapposizione del carattere di zona protetta. *Più rilevanti sono invece gli inconvenienti nel caso le zone agricole siano utilizzate contemporaneamente e intensamente come zone di svago e riposo. Per l'indennizzo dei danni risultanti, dovrebbe in primo luogo essere applicato il principio della causalità.* I Cantoni, ai quali, secondo il mandato costituzionale incombe in primo luogo il compito della pianificazione del territorio, dovranno adottare provvedimenti atti a far rispettare tale principio. A questi si aggiungono misure preventive (sentieri, posti di riposo e di gioco). Il diritto cantonale, tenuto conto dei diversi interessi, fisserà l'ordinamento necessario e i compiti relativi.

Onde permettere una gestione razionale ed evitare conflitti con altre utilizzazioni, sarà necessario delimitare ampie superfici contigue. Ciò non significa però che superfici meno estese e situate fra le zone edificabili oppure addirittura entro le zone edificabili non possano essere designate come zone agricole, ove tale utilizzazione appaia opportuna in considerazione della natura dei terreni o della conservazione di superfici verdi e sempre che l'utilizzazione agricola sia assicurata (cpv. 2).

Articolo 18

Questa disposizione obbliga i Cantoni a proteggere gli oggetti elencati al capoverso 1 lettere a-d, poiché gli stessi dovranno delimitare zone protette o adottare altre misure adatte (decisioni singole, prescrizioni). L'articolo 18 persegue scopi simili a quelli del decreto federale del 17 marzo 1972 su alcuni provvedimenti urgenti nell'ambito della pianificazione del territorio. Le misure adottate in virtù di questa disposizione completano spesso altre disposizioni relative all'utilizzazione: zone protette si intersecano con altre zone oppure sarà necessario emanare prescrizioni complementari applicantesi a determinati territori la cui utilizzazione è già stata fissata. Vi possono però essere anche zone protette che escludono qualsiasi altra utilizzazione, come è, ad esempio, il caso di spazi vitali per animali e piante degni di protezione (biotopi).

Le zone protette o altri provvedimenti possono prevedere che tutte o singole costruzioni non siano ammesse oppure vengano permesse soltanto in un modo determinato e nel rispetto di certe forme. La creazione di tali zone e l'adozione di queste misure possono anche imporre la conservazione di singoli siti naturali o di monumenti. Le misure di protezione non devono necessariamente avere conseguenze negative per il proprietario fondiario: possono darsi anche vantaggi, dove sia, ad esempio, migliorato il carattere di una località o di una zona. *Il diritto cantonale o, in casi particolari, la legislazione della Confederazione (ad es. legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio) regola in quale modo la protezione debba essere configurata in dettaglio.*

La nuova legge si applica alle zone protette attorno agli impianti di captazione delle acque del sottosuolo e neppure alle zone di protezione della falda freatica: questa materia è regolata dalla legislazione sulla protezione delle acque.

Articolo 19

Poiché la presente legge si limita a definire le principali zone d'utilizzazione, il diritto cantonale deve poter prevedere altre zone d'utilizzazione. Si potrà trattare di zone costituite dalle suddivisioni di un'utilizzazione regolata in questa legge. Nelle regioni montane potranno essere delimitati ad esempio, gruppi compatti di casolari oppure maggenghi (mayens), come tipi particolari di zone edificabili, entro le quali sarà possibile trasformare le costruzioni non più utilizzate per scopi agricoli e ciò in modo generale e non soltanto come eccezione in virtù dell'articolo 24. Quale esempio di un nuovo tipo di zona citiamo la zona per lo svago e il riposo, in genere una zona sovrapposta. La pratica seguita dai Cantoni ha sviluppato tipi di zone in parte differenziate, come, ad esempio, zone di cura, zone di silenzio, zone sciistiche, zone di sgombro o zone pericolose. I bisogni sono diversi da Cantone a Cantone. Tutte queste altre zone devono però essere conformi ai principi fissati dalla presente legge, soprattutto a quello della separazione di territori edificabili e territori non edificabili (cfr. commento art. 15).

Gli studi di base per i piani direttori (art. 6) forniscono ai Cantoni i dati necessari circa le particolarità dell'ordinamento delle utilizzazioni che vanno rispettate. Se sono rilevati territori minacciati da pericoli naturali (art. 6 cpv. 2 lett. c), devono essere designate le zone rispettive.

Il capoverso 2 autorizza i Cantoni a emanare prescrizioni su comprensori la cui utilizzazione non è ancora determinata o in cui una determinata utilizzazione sarà ammessa soltanto più tardi. I Cantoni possono, ad esempio, designare un cosiddetto altro territorio o zone di riserva o di sviluppo (zona di sviluppo edilizio). *Essi fissano inoltre le utilizzazioni ammissibili fino all'introduzione dell'ordinamento definitivo.*

Il bosco fa parte delle utilizzazioni più importanti. In effetti, esso ricopre circa un quarto della superficie del territorio nazionale. L'utilizzazione è definita dalla legislazione forestale: per questo il capoverso 3 contiene un rinvio e non una definizione legale. La legge sulla pianificazione del territorio non crea con ciò una propria nozione del bosco, ma assume quella della legislazione sulle foreste, alla quale è affidata anche la protezione del bosco.

Articolo 20

L'urbanizzazione di un fondo con collegamenti viari sufficienti e le necessarie condotte d'acqua, d'energia e di evacuazione dei liquami costituisce una premessa importante affinché edifici ed impianti possano essere eretti (art. 23 cpv. 2 lett. b). L'urbanizzazione deve corrispondere all'utilizzazione degli edifici e degli impianti erigendi: essa comprende sia l'urbanizzazione generale di un perimetro, sia i raccordi delle singole particelle. La zona indu-

striale richiede un altro genere di urbanizzazione che non una zona residenziale; d'altra parte, le esigenze poste all'urbanizzazione di un edificio agricolo posto in una zona agricola sono diverse da quelle dell'urbanizzazione di una costruzione dall'ubicazione vincolata fuori dalla zona agricola. *L'urbanizzazione è una componente importante dell'ordinamento delle utilizzazioni. I piani di urbanizzazione devono concordare con quelli dell'utilizzazione.* Il diritto cantonale deve perciò disciplinare competenza e procedura in materia (art. 25).

Il capoverso 2 prescrive che l'ente pubblico proceda tempestivamente all'urbanizzazione delle zone edificabili, vale a dire che ne promuova l'esecuzione. Le zone edificabili devono essere urbanizzate per tempo, nel luogo giusto, in modo adeguato alle necessità. Sulla base di questa legge, il diritto cantonale deve prevedere l'obbligo dei proprietari fondiari al versamento di contributi; l'ammontare e le scadenze saranno regolati dal Cantone stesso. In virtù del capoverso 3, il diritto cantonale può prevedere che i proprietari fondiari provvedano da sé all'urbanizzazione dei fondi di loro proprietà. L'urbanizzazione sarà tuttavia conforme ai piani approvati dall'ente pubblico (piani di zona e piani di urbanizzazione). Anche se la legge non lo menziona esplicitamente, i Cantoni possono richiedere che con i piani di urbanizzazione sia assicurato anche l'equipaggiamento con servizi pubblici (asili d'infanzia, scuole).

Sono riservate le disposizioni della legge federale che promuove la costruzione di abitazioni e l'accesso alla loro proprietà relative all'obbligo dell'urbanizzazione e alla partecipazione dei proprietari fondiari delle zone residenziali al versamento di sussidi.

Articolo 21

La ricomposizione particellare deve rendere possibile l'utilizzazione ai sensi dei piani di utilizzazione. Essa può rendersi necessaria in relazione all'elaborazione, come anche all'attuazione dei piani di utilizzazione. Nella delimitazione delle zone, essa contribuirà a riconoscere i rispettivi interessi e faciliterà così, con una nuova delimitazione dei fondi, un'utilizzazione migliore. La ricomposizione particellare può essere ordinata soltanto con il regime delle utilizzazioni e non invece in relazione alla preparazione dei piani direttori. Il diritto cantonale disciplina competenze e procedura in merito (art. 25). La ricomposizione particellare implica ugualmente una coordinazione fra ricomposizione particellare agricola e ricomposizione particellare di terreno edificabile. Il principio della compensazione reale si applica di regola alla ricomposizione particellare.

Sezione 2: Effetti

Articolo 22

In contrapposizione ai piani direttori i piani di utilizzazione vincolano ognuno. Essi contengono regole concernenti l'utilizzazione ammessa del suolo. Queste conseguono dai principi fissati dalla legge come pure dalle disposizioni delle leggi edilizie, pianificatorie e cantonali e dalle prescrizioni che i Comuni emanano in applicazione di queste leggi cantonali (cpv. 1).

Nell'interesse della sicurezza del diritto, bisogna impedire che i piani di utilizzazione possano essere modificati ad ogni istante e per qualsivoglia motivo. Ove però si fossero mutate le condizioni a partire dal momento in cui sono stati adottati, i piani di utilizzazione dovrebbero essere riesaminati e, se necessario, adattati (cpv. 2). Il diritto cantonale disciplina le competenze e la procedura in materia e con ciò anche la questione circa le persone o gli enti che possono chiedere il riesame (art. 25).

Articolo 23

Il diritto di erigere o modificare edifici o impianti presuppone la concessione di un'autorizzazione da parte dell'autorità. In virtù dell'articolo 25, il diritto cantonale disciplina le competenze e la procedura. Esso può precisare la nozione di edificio e quella di impianto e prevedere eccezioni per edifici di piccole dimensioni e d'importanza minore o per impianti annessi (cpv. 1).

La legge deve limitarsi a fissare esigenze essenziali in materia di pianificazione del territorio; *altre condizioni relative alla polizia delle costruzioni devono essere stabilite dal diritto cantonale o dal diritto federale che regola altre materie.* È necessario regolare separatamente la procedura secondo la quale le decisioni sono adottate. Per motivi d'efficacia, i Cantoni prevedono, poiché sono competenti per farlo, un'autorizzazione che faccia stato di tutte le esigenze alle quali l'edificio o l'impianto deve rispondere. Il capoverso 2 fissa alla lettera a, il principio secondo il quale edifici e impianti devono essere conformi alla funzione prevista per la zona d'utilizzazione. Il diritto cantonale deve precisare tale principio. Esso fisserà i criteri, forse non in modo conclusivo, per determinare che cosa debba essere considerato quale edificio o impianto agricolo (cfr. commento art. 17). Per citare un altro esempio, esso deve precisare quali edifici e impianti siano ammessi soltanto in una zona industriale o artigianale. L'articolo 20 regola quanto debba intendersi per urbanizzazione secondo la lettera b.

Il diritto cantonale regolerà inoltre le eccezioni (soprattutto per i casi limiti) che intende prevedere entro l'ambito del proprio ordinamento. Sono riservati l'articolo 24 della presente legge e le disposizioni di altre leggi della Confederazione (ad es., la legge contro l'inquinamento delle acque).

Articolo 24

Questo disposto regola le eccezioni al principio fissato dall'articolo 23 capoverso 2 lettera a, in merito tuttavia soltanto agli edifici e agli impianti fuori delle zone edificabili. Edifici e impianti nuovi che non corrispondono allo scopo della zona d'utilizzazione possono essere autorizzati soltanto se la loro destinazione esige un'ubicazione fuori della zona edificabile, vale a dire se l'ubicazione è vincolata oppure se lo scopo particolare di tali edifici e di tali impianti non permette che essi siano situati nelle zone edificabili. Lo stesso vale nei casi di edifici e impianti esistenti, il cui scopo è completamente modificato. La modificazione dell'utilizzazione di un edificio o impianto esistente viene ad essere comparata quanto agli effetti sull'ambiente, a una nuova costruzione. Con questa regola, la legge adotta l'ordinamento attuale dell'articolo 20 della legge federale contro l'inquinamento

delle acque e delle relative disposizioni d'applicazione. In nessun caso può essere leso un'interesse preponderante (cpv. 1 lett. b).

Il diritto cantonale fisserà le condizioni richieste per il cambiamento parziale di destinazione o per la ricostruzione di edifici esistenti. *La legge desidera tener conto della grande diversità di condizioni a seconda dei Cantoni.* Il diritto cantonale definisce cioè che cosa si debba intendere per cambiamento parziale, precisando meglio le possibilità di trasformazione, di ampliamento o di parziale cambiamento di destinazione. Il capoverso 2 fissa i principi che vanno rispettati nella definizione delle eccezioni: queste devono servire alle esigenze più importanti della pianificazione del territorio, così, ad esempio, all'utilizzazione agricola del suolo (soprattutto nelle zone incolte), oppure al mantenimento di un insediamento duraturo nelle regioni che stanno spopolandosi. La ricostruzione è inoltre ammessa soltanto nella stessa ubicazione, nelle stesse proporzioni e per l'identica destinazione.

L'articolo 24 tratta unicamente eccezioni all'articolo 23 capoverso 2 lettera a. In effetti non è possibile derogare alla condizione che vuole un'*urbanizzazione corrispondente all'utilizzazione* (art. 23 cpv. 2 lett. b). Va inoltre rilevato che l'ente pubblico è tenuto unicamente a urbanizzare la zona edificabile (art. 20 cpv. 2).

Sezione 3: Competenza e procedura

Articolo 25

In merito ai piani di utilizzazione, i Cantoni disciplinano competenza e procedura. Ugual mandato incombe loro quando si tratta di regolare gli effetti di tali piani, vale a dire la concessione dei permessi di costruzione (cpv. 1). Già attualmente, i Cantoni prevedono che i piani di utilizzazione debbano essere approvati da un'autorità cantonale: le esigenze sono però diverse da Cantone a Cantone. Una disposizione particolare non è perciò necessaria. Poiché i piani direttori sono vincolanti per le autorità, ne consegue che le autorità cantonali dovranno esaminare la concordanza dei piani di utilizzazione con i piani direttori (art. 2 e 9 cpv. 1).

Quando regoleranno la competenza, i Cantoni provvederanno a che le eccezioni secondo l'articolo 24 siano accordate da un'autorità cantonale o almeno con approvazione da parte della stessa (cpv. 2).

Sono riservate le competenze della Confederazione, nella misura in cui una legge federale preveda una procedura speciale o comunque un'eccezione, ad esempio, la legge federale sulle ferrovie oppure la legge federale sull'organizzazione militare (art. 3). *La competenza che è loro conferita non dispensa le autorità federali dall'obbligo di rispettare i principi della presente legge*, in particolare non da quello di attenersi ai piani direttori, approvati dal Consiglio federale. In effetti, questi sono vincolanti per il Consiglio federale (art. 9 cpv. 1, art. 11 cpv. 2). Anche in altre procedure del diritto federale concernenti autorizzazioni (ad es., le concessioni), la Confederazione dovrà tener conto delle esigenze della pianificazione del territorio (art. 22^{quater} cpv. 3 Cost.), di regola però non in modo assoluto. I piani di utilizzazione esplicano i loro effetti in primo luogo sulla procedura cantonale d'autorizzazione (art. 23).

Articolo 26

La delimitazione delle zone di pianificazione è una misura conservatoria che serve a poter stabilire o a modificare i piani di utilizzazione. All'interno di queste zone, nulla può essere impreso che possa rendere più ardua la pianificazione dell'utilizzazione. I provvedimenti da adottare all'interno di tali zone devono essere proporzionali: essi potranno impedire le pianificazioni e le edificazioni soltanto ove queste compromettano il corso normale dell'elaborazione dei piani di utilizzazione.

Titolo terzo: Promovimento

In virtù dell'articolo 22^{quater} capoverso 2 della Costituzione, la Confederazione stimola le iniziative dei Cantoni in materia di pianificazione del territorio. La legge prevede la concessione di sussidi federali per i piani direttori come pure per le indennità conseguenti a misure di protezione. La Confederazione promuove inoltre la formazione e il perfezionamento, con il versamento di sussidi o con altri provvedimenti adeguati.

Articolo 27

Il capoverso 1 obbliga la Confederazione a sussidiare le spese per l'elaborazione dei piani direttori. Questi costituiscono in effetti una base importante del compimento dei suoi compiti in materia di pianificazione del territorio. Un sussidio massimo del 30 per cento appare perciò giustificato. La legge parte dal principio che il riparto delle spese deve corrispondere alla distribuzione dei compiti. La legge rinuncia perciò a versare sussidi per i piani di utilizzazione. I dettagli saranno regolati dall'ordinanza d'esecuzione del Consiglio federale.

I fondi di cui disporrà la Confederazione sono da fissare con crediti quadro. Si tratta di crediti d'impegno pluriennali che saranno concessi nella consueta forma di decreti federali semplici (cpv. 2).

Articolo 28

La Confederazione può sussidiare il pagamento delle indennità che Cantoni e Comuni devono accordare per provvedimenti di protezione che risultassero particolarmente rilevanti. Si tratta soprattutto di misure per oggetti la cui esistenza, senza l'aiuto della Confederazione, è minacciata.

Articolo 29

Si tratta in questo caso di sussidi che la Confederazione concede sulla base di altri atti legislativi federali in favore di provvedimenti aventi effetti sul territorio. *Questa riserva si limita ai provvedimenti che esercitano un influsso importante sul corso dell'evoluzione dell'insediamento e dell'utilizzazione di una regione.* Un coordinamento efficace ai sensi del mandato costituzionale richiede che i provvedimenti finanziati dalla Confederazione concordino con i piani direttori.

Articolo 30

Le decisioni da adottare in materia di pianificazione del territorio sono soprattutto di natura politica. I consiglieri delle autorità che devono decidere saranno scelti fra gli specialisti della pianificazione del territorio che abbiano le conoscenze e l'esperienza professionali necessarie. La formazione di tali specialisti è assicurata dalle scuole superiori esistenti.

È invece indispensabile promuovere anche la formazione e il perfezionamento delle persone che, nell'esercizio della loro professione, tratteranno questioni afferenti alla pianificazione del territorio. Anche ai membri delle autorità e ai loro collaboratori dovranno essere offerte possibilità di formazione e di perfezionamento.

Come sin qui, la Confederazione non curerà essa stessa tale formazione. Stabilimenti d'insegnamento, istituti, associazioni private, gruppi incaricati della pianificazione locale, ecc., organizzeranno corsi di base e di perfezionamento. La Confederazione concede sussidi oppure un'assistenza tecnica: le spese relative resteranno entro i limiti dei crediti annuali messi a disposizione nel preventivo.

Titolo quarto: Organizzazione

Con la designazione di un ufficio per la pianificazione del territorio in ogni Cantone, dell'Ufficio federale e della Commissione federale della pianificazione del territorio, si vuol assicurare, a livello organizzativo, l'adempimento del mandato costituzionale.

Articolo 31

I Cantoni definiscono il campo d'attività del loro ufficio entro il quadro dell'amministrazione cantonale. Non è prescritta la creazione di un ufficio speciale. I Cantoni possono affidare questioni della pianificazione del territorio anche a persone non appartenenti all'amministrazione.

Articolo 32

L'Ufficio federale della pianificazione del territorio è il servizio specializzato della Confederazione. Il decreto federale del 17 marzo 1972 su alcuni provvedimenti urgenti nell'ambito della pianificazione del territorio ha creato il servizio del Delegato alla pianificazione del territorio. La legge lo trasforma in un Ufficio federale ordinario. Tale Ufficio assumerà i compiti della Confederazione secondo la presente legge. Fra questi compiti sono da rilevare in particolare la coordinazione e il promovimento. L'Ufficio eserciterà la propria attività in stretta collaborazione con i Cantoni e i rispettivi uffici della pianificazione. L'ordinanza d'esecuzione regolerà nei dettagli le attribuzioni dell'Ufficio federale.

Articolo 33

La Commissione della pianificazione del territorio è l'organo consultivo della Confederazione ed è a disposizione del Consiglio federale e dell'Ufficio

federale della pianificazione del territorio. La Commissione può essere chiamata a partecipare alla procedura di conciliazione prevista dal capoverso 1 dell'articolo 12. Essa non comprende più di quindici membri: le singole parti del Paese vi sono adeguatamente rappresentate. I suoi membri sono nominati dal Consiglio federale (art. 102 n. 6 Cost.) che può precisare i compiti della Commissione nell'ordinanza d'esecuzione.

Titolo quinto: Protezione giuridica

La nuova legge vuol modificare il meno possibile il regime attuale dei rimedi di diritto federali e cantonali.

Articolo 34

Questa disposizione regola le esigenze minime della protezione giuridica nei Cantoni.

Nell'interesse della protezione giuridica, il capoverso 1 prescrive che i piani di utilizzazione siano pubblicati. Secondo il capoverso 2, il diritto cantonale prevede almeno un rimedio di diritto contro le decisioni adottate in virtù della legge e contro i piani di utilizzazione. *Può trattarsi sia d'opposizioni che di ricorsi.* I Cantoni fisseranno liberamente i termini e l'autorità di ricorso.

Il capoverso 3 prescrive che il diritto di fare opposizione o di ricorrere debba essere concesso nella stessa misura che per il ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale, garantendo con ciò una legittimazione sufficientemente ampia. L'ordinamento cantonale deve inoltre garantire il riesame completo dell'opposizione o del ricorso da parte di almeno una istanza.

Articolo 35

Questa disposizione si limita a precisare il regime esistente o lo completa. Secondo il capoverso 1, contro le decisioni cantonali di ultima istanza concernenti indennità per restrizioni della proprietà (art. 5) e autorizzazioni di edifici e impianti fuori delle zone edificabili (art. 24), è ammesso il ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale: lo stesso vale per le decisioni delle autorità federali in materia di sussidi federali (art. 27 segg.). Nel primo caso si tratta del principio costituzionale della garanzia della proprietà (art. 22^{ter} Cost.), direttamente applicabile ai provvedimenti di pianificazione da adottare in virtù dell'articolo 5 capoverso 2 della legge. L'ordinamento degli edifici e degli impianti fuori delle zone edificabili, giusta l'articolo 24, va considerato nel suo complesso come diritto federale, poiché le disposizioni d'esecuzione che devono adottare i Cantoni in virtù dell'articolo 24 capoverso 2 sono strettamente legate ai principi fissati dalla legislazione federale.

La legittimazione di enti pubblici (Cantoni e Comuni) a ricorrere contro le indennità è esplicitamente rilevata al capoverso 2 poiché essa è sempre stata riconosciuta in casi di questo genere (art. 103 lett. a OG). Per i piani di utilizzazione ai sensi della presente legge, il rimedio di diritto è quello del

ricorso di diritto pubblico al Tribunale federale (cpv. 3). Per il resto sono applicabili le disposizioni generali della legge federale sull'organizzazione giudiziaria.

Titolo sesto: Disposizioni finali

Articolo 36

La legge prevede un termine di cinque anni per l'elaborazione dei piani direttori. Il Consiglio federale può eccezionalmente prorogare tale termine. Per i piani di utilizzazione, i Cantoni fissano essi stessi i termini: gli otto anni non devono però essere oltrepassati.

I piani direttori, come strumenti di coordinazione, non prendono necessariamente i piani di utilizzazione. Certo, essi contengono, nell'interesse stesso della coordinazione, indicazioni che devono essere rispettate nella pianificazione dell'utilizzazione. Ciò non significa tuttavia che si debba attendere la conclusione della pianificazione direttoriale, prima di fissare i piani di utilizzazione. Del resto, anche la realtà è diversa. In effetti, il 50 per cento dei Comuni dispongono oggi di un regime dell'utilizzazione: essi hanno dunque già elaborato i piani di zona. È da prevedere che, nel corso dei prossimi anni, altri 30 per cento dei Comuni avranno conchiuso la pianificazione dell'utilizzazione. Inoltre, numerosi Comuni stanno attualmente rivedendo i piani di utilizzazione in vigore.

Articolo 37

I principi fissati dalla Confederazione devono essere completati e precisati dal diritto cantonale. *Il mandato costituzionale sarà adempiuto soltanto quando i Cantoni avranno emanato le disposizioni necessarie* (cpv. 1). Parecchi Cantoni lo hanno in larga misura già fatto. Altri dovranno rivedere il loro diritto in materia di pianificazione del territorio; pochi devono ancora crearlo; la maggior parte dovrà tuttavia adattare le proprie pianificazioni ai principi fissati dalla nuova legge (cfr. commento art. 16).

Il capoverso 2 autorizza i governi cantonali ad adottare gli ordinamenti provvisori indispensabili alla salvaguardia degli interessi della pianificazione, fino a che siano stati adottati gli ordinamenti legali necessari. Questa procedura permette ugualmente di assicurare che le misure di protezione giusta il decreto federale del 17 marzo 1972 su alcuni provvedimenti urgenti nell'ambito della pianificazione del territorio (RS 700) siano assunte nel nuovo diritto.

Il capoverso 3 costituisce pure una disposizione transitoria concernente la continuazione nel nuovo regime della pianificazione del territorio di quello della protezione delle acque. Le zone edificate ed equipaggiate di canalizzazioni possono essere considerate come perimetri già largamente edificati.

Articolo 38

Si tratta di una misura suppletiva di carattere transitorio che può prendere il Consiglio federale. Essa si applica soltanto a territori agricoli particolar-

mente idonei o a paesaggi e siti particolarmente significativi. Tale misura avrà effetto fino a che siano presenti i piani di utilizzazione. Il Consiglio federale vi farà ricorso soltanto quando saranno in gioco importanti interessi della pianificazione del territorio.

Articolo 39

La nuova legge sulla pianificazione del territorio richiede la modificazione dell'articolo 20 della legge federale contro l'inquinamento delle acque. In virtù del mandato costituzionale, la legge sulla pianificazione del territorio regola la localizzazione delle zone edificabili, la legge contro l'inquinamento delle acque, invece, il modo di evacuare e di epurare le acque di rifiuto. L'articolo 23 del disegno di legge sulla pianificazione prevede che le autorizzazioni di costruzione saranno rilasciate soltanto se gli edifici e gli impianti saranno conformi alla funzione prevista per la zona d'utilizzazione. L'articolo 24 regola le eccezioni e si ispira ai principi fissati dalla legislazione sull'igiene dell'acqua. Stralciando dall'articolo 20 della legge federale contro l'inquinamento delle acque, la parte di frase: «... in quanto il richiedente dimostri l'esistenza di un bisogno oggettivamente fondato ...», si evita che diverse disposizioni regolino la stessa questione.

La revisione dell'articolo 20 della legge federale contro l'inquinamento delle acque permette di sopprimere una differenza ingiustificata di formulazione per rapporto all'articolo 19 della stessa legge. Per questo motivo, l'inizio dell'articolo è ora così redatto: «Permessi per la costruzione o la trasformazione di edifici e impianti di ogni genere ...».

23 Disposizioni d'esecuzione

Giusta l'articolo 102 numero 5 della Costituzione federale, il Consiglio federale provvede all'esecuzione delle leggi federali. Esso emana perciò le disposizioni d'esecuzione necessarie.

In materia di pianificazione del territorio, la Confederazione può fissare unicamente principi. La Confederazione non regola perciò tale materia in modo esauriente. L'attuazione della pianificazione del territorio è, entro i limiti delle norme generali fissate dalla Confederazione, compito dei Cantoni. È perciò il diritto cantonale a regolare tali questioni. La legge federale rinvia, in parecchie sue disposizioni, al diritto cantonale (ad es., art. 10, 19 cpv. 1 e 2, 20 cpv. 2 e 3, 24 cpv. 2, 25, 26, 34 cpv. 2 e 3). Da singole altre disposizioni consegue poi chiaramente che, per poter essere applicate, esse dovranno essere completate dal diritto cantonale (ad es. art. 4, 18 cpv. 2, 21, 31, 36 cpv. 1, 37).

Quanto precede indica distintamente in quali settori il Consiglio federale dovrà emanare disposizioni d'esecuzione. *Esso regolerà in effetti l'esecuzione dei propri compiti secondo la presente legge* (ad es., art. 13, 14, 27, 28, 30, 32, 33, 38) e questioni inerenti alla coordinazione fra Confederazione e Cantoni oppure fra i Cantoni stessi (ad es., art. 4, 7, 11, 12). Si tratterà, nel caso presente, di un'ordinanza d'esecuzione soltanto e non di un'ordinanza

sostitutiva di legge. *Di conseguenza, l'ordinanza non potrà contenere alcuna nuova prescrizione che limiti i diritti dei Cantoni e dei cittadini: essa non imporrà nuovi obblighi, quand'anche fossero compatibili con gli scopi generali della legge.*

3 Conseguenze finanziarie e effetti sullo stato del personale

31 Conseguenze finanziarie per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni

311 Confederazione

In virtù dell'articolo 27 capoverso 1 della legge, la Confederazione sussidia fino al 30 per cento le spese per i piani direttori. Ciò facendo si mantiene, limitatamente ai piani direttori, la pratica attuale secondo la legge federale del 4 ottobre 1974 che promuove la costruzione di abitazioni e l'accesso alla loro proprietà (RS 843) (art. 65 cpv. 3), diminuendo tuttavia di qualche po' il tasso massimo di sovvenzionamento.

Per gli anni 1975 e 1976, come pure per il periodo 1977/1979, le Camere federali hanno approvato ogni volta un credito quadro di 15 milioni di franchi. Il primo credito quadro è stato utilizzato soltanto in misura di 7,5 milioni di franchi per sussidi concessi; il secondo credito quadro era gravato a fine 1977 di complessivi 2,5 milioni di franchi. Insieme alle azioni anteriori di promovimento della costruzione di abitazioni sulla base della legge federale del 19 marzo 1965/21 marzo 1973 (RS 842) per promuovere la costruzione di abitazioni, sono stati concessi in complesso 40 milioni di franchi, e 18,3 milioni di franchi sono stati versati *e ciò soprattutto per piani di utilizzazione nei Comuni. Vi sono diverse spiegazioni al fatto che crediti d'impegno non siano stati oggetto di richiesta, che non tutti i sussidi connessi siano stati versati. In effetti, numerosi responsabili della pianificazione hanno dato prova di riserbo, desiderando attendere l'entrata in vigore della legge federale sulla pianificazione del territorio. Gli studi per la pianificazione, poi, e con ciò i termini fra concessione e resoconto, si estendono su parecchi anni. Tenuto conto dei mezzi ancora disponibili del credito quadro 1977/1979, dovrebbe essere possibile aiutare molti Comuni che non dispongono ancora di piani di zona. Le spese future per la partecipazione della Confederazione alle spese per i piani direttori dipendono essenzialmente dallo stato degli studi di pianificazione nei Cantoni. La Confederazione potrà adattare le proprie prestazioni alle necessità dei Cantoni e alla propria situazione finanziaria. In base alle esperienze attuali si può ritenere che il montante dei sussidi della Confederazione non supererà i 5 milioni di franchi annuali.*

Con l'apertura di un credito quadro, la Confederazione fisserà, ogni volta, i limiti delle proprie prestazioni per un periodo di tre o cinque anni.

La Confederazione non è obbligata a versare sussidi per indennità conseguenti a misure di protezione (art. 28). Essa può farlo, soprattutto quando si tratterà di zone da proteggere particolarmente importanti e il cui abbandono avrebbe conseguenze gravi. In questi casi, l'aiuto federale presuppone una congrua partecipazione cantonale. Non è possibile calcolare già sin d'ora

quale carico la Confederazione dovrà assumersi per simili misure di protezione. In effetti, né il numero dei casi d'indennità, né l'ammontare delle singole pretese può essere calcolato anche solo approssimativamente. Un'accurata pianificazione locale, che coordini utilizzazione e urbanizzazione secondo i principi della presente legge, permette una valutazione più sicura della questione relativa all'indennità conseguente a restrizioni del diritto di proprietà. Gli enti pubblici dovranno perciò adottare le proprie misure di pianificazione del territorio in modo da poter adempiere il mandato costituzionale, con il minimo possibile di spese a titolo di indennità. Sorgeranno problemi soprattutto là dove, in passato, non si è pianificato in modo adeguato — oppure dove non si è pianificato del tutto — e dove sarà necessario, in seguito, attuare una pianificazione funzionale. Per le prestazioni della Confederazione in casi particolari, sarà prevista una somma adeguata in ogni preventivo. Il carico annuale dovrebbe aggirarsi attorno ai 3-5 milioni.

I crediti che permetteranno di assicurare la copertura delle spese di formazione e di perfezionamento saranno iscritti ogni anno nel preventivo, come lo indicano le osservazioni concernenti la relativa disposizione.

Le spese per il futuro Ufficio federale della pianificazione del territorio saranno all'incirca uguali a quelle del Delegato alla pianificazione del territorio. Secondo i compiti di tale Ufficio, esse saranno dunque sensibilmente inferiori a quelle che sarebbero state in applicazione della legge respinta. La seguente tabella indica gli esborsi per gli anni 1974-1977, senza i sussidi federali.

Esborsi del Delegato alla pianificazione del territorio negli anni 1974-1977
(in migliaia di franchi)

	1974	1975	1976	1977
Personale	1488	1568	1667	1561
Commissioni e periti	1238	259	158	236
Ricerca e assistenza	—	1157	760	666
Istruzione e formazione	159	145	51	62
Amministrazione	69	61	55	34
Totale	2954	3190	2691	2559

Nell'ordine d'urgenza delle grandi linee direttive della politica di governo per la legislatura 1975-1979, la pianificazione del territorio figura tra i punti nodali. Nel piano finanziario 1978-1980 del 9 febbraio 1977 sono previsti i mezzi finanziari per i compiti della pianificazione del territorio, nella misura attuale, qui rilevata.

312 Cantoni e Comuni

Le spese dei Cantoni e dei Comuni dipendono essenzialmente dallo stato degli studi di pianificazione del territorio. L'aggravio principale si fa sentire

in occasione dell'elaborazione dei piani direttori e dei piani di utilizzazione. Attualmente i più avanzati sono gli studi dei piani di utilizzazione. D'altra parte, i piani direttori e quelli d'utilizzazione devono periodicamente essere riveduti. Ci sono infine i compiti inerenti all'esecuzione dei piani.

La legge affida nuovi compiti ai Cantoni e ai Comuni — causando di conseguenza spese supplementari — soltanto laddove la coordinazione dei compiti aventi effetti sul territorio e il regime delle utilizzazioni non esistono ancora, oppure dove tali strumenti sono appena stati introdotti. Lo stato attuale della coordinazione e dei regimi d'utilizzazione permette perciò di prevedere le spese causate dall'elaborazione dei piani direttori secondo gli articoli 6-12 della legge.

32 Effetti sullo stato del personale

Alla fine del 1975, il Delegato occupava 30 persone: attualmente l'effettivo è di 26. I 4 posti divenuti vacanti sono tenuti come riserva. È difficile valutare la portata dei compiti dell'Ufficio futuro: essi saranno soltanto parzialmente comparabili ai compiti del Delegato attuale. Tuttavia, una adeguata organizzazione dovrebbe permettere di farvi fronte con un effettivo di 30 persone. Non sarà così necessario assumere personale supplementare.

4 Costituzionalità

Il disegno allegato è basato su una profonda analisi del mandato costituzionale. Il risultato di tali lavori è succintamente esposto al numero 21 della parte generale. La costituzionalità della legge respinta era stata confermata da un parere di diritto circostanziato dei professori Aubert e Jagmetti. Le loro conclusioni valgono perciò ugualmente per il presente disegno di legge che non contiene disposizione alcuna che vada oltre quelle del testo legale precedente.

Legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT)

Disegno

del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

visto l'articolo 22^{quater} della Costituzione federale;

visto il messaggio del Consiglio federale del 27 febbraio 1978 ¹⁾,

decreta:

Titolo primo: Introduzione

Art. 1 Scopi

¹ Confederazione, Cantoni e Comuni provvedono affinché il suolo sia utilizzato con parsimonia. Essi coordinano i loro compiti aventi effetti sul territorio e attuano un ordinamento insediativo orientato verso l'auspicato sviluppo del Paese. Essi tengono conto delle condizioni naturali, come pure dei bisogni della popolazione e dell'economia.

² Essi sostengono con mezzi pianificatori in particolare gli sforzi intesi a:

- a. proteggere i fondamenti naturali della vita, come il suolo, l'aria, l'acqua, il bosco e il paesaggio;
- b. conservare e creare insediamenti ospitali e le premesse territoriali per le attività economiche;
- c. promuovere la vita sociale, economica e culturale nelle singole parti del Paese;
- d. garantire una sufficiente base di approvvigionamento del Paese;
- e. assicurare la difesa nazionale.

Art. 2 Obbligo di pianificare

¹ Confederazione, Cantoni e Comuni elaborano e coordinano le pianificazioni necessarie ai loro compiti aventi effetti sul territorio.

² Essi tengono conto degli effetti territoriali della loro altra attività.

Art. 3 Principi pianificatori

¹ Il paesaggio deve essere tutelato. Occorre:

¹⁾ FF 1978 I 959

- a. mantenere per l'agricoltura sufficienti superfici coltivabili idonee;
- b. inserire appropriatamente nel paesaggio gli insediamenti e le opere edili;
- c. evitare l'ulteriore edificazione delle rive dei laghi e dei fiumi e facilitarne l'accesso;
- d. conservare i siti naturali e gli spazi ricreativi;
- e. permettere che il bosco adempia le sue funzioni.

² Gli insediamenti devono essere strutturati secondo i bisogni della popolazione e, nella loro estensione, delimitati rispetto al paesaggio. Occorre:

- a. ripartire razionalmente i luoghi destinati all'abitazione e al lavoro e renderli sufficientemente accessibili con una rete viaria pubblica;
- b. preservare i luoghi destinati all'abitazione da immissioni nocive o molestie come l'inquinamento dell'aria, il rumore e gli scotimenti;
- c. mantenere e costruire vie ciclabili e pedonali invitanti;
- d. assicurare favorevoli condizioni per l'approvvigionamento in beni e servizi;
- e. inserire negli insediamenti molti spazi verdi e alberati.

³ Per gli edifici e gli impianti pubblici o di interesse pubblico deve essere determinata un'ubicazione appropriata. Occorre:

- a. tener conto dei bisogni regionali e ridurre le disparità urtanti;
- b. fare in modo che attrezzature come scuole, centri per il tempo libero e servizi pubblici siano ben accessibili per la popolazione;
- c. evitare o, nel complesso, ridurre al minimo le ripercussioni negative sui fondamenti naturali della vita, sulla popolazione e sull'economia.

Art. 4 Pubblicità

¹ Le autorità incaricate di compiti pianificatori informano la popolazione sugli scopi e il decorso delle pianificazioni previste dalla presente legge.

² Esse provvedono per un'adeguata partecipazione della popolazione al processo pianificatorio.

³ I piani previsti dalla presente legge sono pubblici.

Art. 5 Compensazione e indennizzo

¹ Il diritto cantonale prevede un'adeguata compensazione di vantaggi o svantaggi rilevanti, derivanti da pianificazioni secondo la presente legge.

² Per le restrizioni della proprietà derivanti da pianificazioni secondo la presente legge, e equivalenti a espropriazione, è dovuta piena indennità.

Titolo secondo: Mezzi pianificatori

Capitolo 1: Piani direttori dei Cantoni

Art. 6 Studi di base

¹ I Cantoni determinano le grandi linee del proprio sviluppo territoriale.

² Essi designano i territori che:

- a. sono idonei all'agricoltura;
- b. si distinguono per la loro particolare bellezza o valore, per la loro importanza ai fini della ricreazione o quali fondamenti naturali della vita;
- c. sono minacciati da pericoli naturali o da rilevanti immissioni nocive.

³ Essi informano sullo stato e lo sviluppo auspicabile:

- a. dell'insediamento;
- b. del traffico e dell'approvvigionamento, come pure degli edifici e degli impianti pubblici.

⁴ Essi tengono conto delle concezioni e dei piani settoriali della Confederazione, dei piani direttori dei Cantoni vicini come pure dei programmi di sviluppo e piani regionali.

Art. 7 Collaborazione

¹ I Cantoni collaborano con le autorità federali e dei Cantoni vicini appena i rispettivi compiti si intersecano.

² Se i Cantoni non si accordano tra di loro, oppure con la Confederazione, sulla coordinazione dei loro compiti aventi effetti sul territorio, può essere richiesta la procedura prevista dall'articolo 12.

³ I Cantoni di frontiera si adoperano per collaborare con le autorità regionali dei Paesi limitrofi in quanto i loro provvedimenti possano ripercuotersi oltre confine.

Art. 8 Contenuto minimo dei piani direttori

I piani direttori indicano almeno:

- a. le modalità di coordinamento dei compiti aventi effetti sul territorio in considerazione dello sviluppo auspicabile;
- b. i tempi e i mezzi previsti per l'attuazione di questi compiti.

Art. 9 Obbligatorietà e adattamento

¹ I piani direttori vincolano le autorità.

² In caso di mutate condizioni o di nuovi compiti o quando sia possibile una soluzione complessivamente migliore, i piani direttori sono riesaminati e, se necessario, adattati.

³ Di regola, i piani direttori sono riesaminati globalmente ogni 10 anni e, se necessario, rielaborati.

Art. 10 Competenza e procedura

¹ I Cantoni disciplinano competenza e procedura.

² Essi regolano, per l'elaborazione dei piani direttori, il modo di collaborazione dei Comuni e degli altri enti ai quali incombono compiti aventi effetti sul territorio.

Art. 11 Approvazione

¹ Il Consiglio federale approva i piani direttori e le loro modificazioni, se gli stessi tengono conto in modo appropriato dei compiti, aventi effetti sul territorio, della Confederazione e dei Cantoni vicini.

² I piani direttori vincolano la Confederazione e i Cantoni vicini soltanto dopo la loro approvazione.

Art. 12 Conciliazione

¹ Se i piani direttori non tengono conto in modo appropriato dei compiti, aventi effetti sul territorio, della Confederazione e dei Cantoni vicini, il Consiglio federale, sentiti gli interessati, ordina una procedura di conciliazione. Esso può avvalersi della Commissione della pianificazione del territorio.

² Per la durata della procedura di conciliazione, il Consiglio federale dispone che nulla venga intrapreso che possa influire negativamente sull'esito della stessa.

³ Se nessun accordo può essere raggiunto, il Consiglio federale decide il più tardi entro cinque anni dal momento in cui ha ordinato la procedura di conciliazione.

Capitolo 2: Provvedimenti particolari della Confederazione

Art. 13 Concezioni e piani settoriali

¹ La Confederazione, per poter adempiere i suoi compiti aventi effetti sul territorio, procede a studi di base; essa elabora le concezioni e i piani settoriali necessari e li coordina tra di loro.

² Essa collabora con i Cantoni e comunica loro per tempo le sue concezioni, i suoi piani settoriali e i suoi progetti edilizi.

Art. 14 Rapporto sulla pianificazione del territorio

¹ Il Consiglio federale, sentiti i Cantoni, presenta periodicamente all'Assemblea federale un rapporto sullo stato della pianificazione del territorio.

² Il rapporto contiene inoltre le indicazioni necessarie alla collaborazione delle autorità federali tra di loro e con i Cantoni circa le pianificazioni nell'ambito dei compiti aventi effetti sul territorio.

Capitolo 3: Piani di utilizzazione

Sezione 1: Scopo e contenuto

Art. 15 Definizione

¹ I piani d'utilizzazione disciplinano l'uso ammissibile del suolo.

² Essi distinguono in particolare le zone edificabili, agricole e protette.

Art. 16 Zone edificabili

Le zone edificabili comprendono i terreni idonei all'edificazione:

- a. già edificati in larga misura o
- b. presumibilmente necessari all'edificazione e urbanizzati entro quindici anni.

Art. 17 Zone agricole

¹ Le zone agricole comprendono:

- a. i terreni idonei all'utilizzazione agricola o
- b. i terreni che, nell'interesse generale, devono essere utilizzati dall'agricoltura.

² Per quanto possibile, devono essere delimitate ampie superfici contigue.

Art. 18 Zone protette

¹ Le zone protette comprendono:

- a. i ruscelli, i fiumi, i laghi e le loro rive;
- b. i paesaggi particolarmente belli come pure quelli con valore naturalistico o storico-culturale;
- c. i siti caratteristici, i luoghi storici come pure i monumenti naturali e culturali;
- d. gli spazi vitali per gli animali e vegetali degni di protezione.

² Il diritto cantonale può prevedere, in vece delle zone protette, altre misure adatte.

Art. 19 Altre zone e comprensori

¹ Il diritto cantonale può prevedere altre zone d'utilizzazione.

² Il diritto cantonale può contenere prescrizioni su comprensori la cui utilizzazione non è ancora determinata o in cui una determinata utilizzazione sarà ammessa soltanto più tardi.

³ L'area boschiva è definita e protetta dalla legislazione sulle foreste.

Art. 20 Urbanizzazione

¹ Un fondo è urbanizzato se, ai fini della prevista utilizzazione, vi sono collegamenti viari sufficienti e le necessarie condotte d'acqua, d'energia e d'evacuazione dei liquami arrivano così vicine da rendere possibile un raccordo senza dispendio rilevante.

² Le zone edificabili sono urbanizzate tempestivamente dall'ente pubblico. Il diritto cantonale disciplina i contributi dei proprietari fondiari.

³ Il diritto cantonale può prevedere che i proprietari fondiari provvedano da sé all'urbanizzazione dei fondi, secondo i piani approvati dall'ente pubblico.

Art. 21 Ricomposizione particellare

La ricomposizione particellare può essere ordinata d'ufficio ed anche eseguita, se i piani d'utilizzazione lo esigono.

Sezione 2: Effetti

Art. 22 Obbligatorietà e adattamento

¹ I piani d'utilizzazione vincolano ognuno.

² In caso di mutate condizioni, i piani d'utilizzazione sono riesaminati e, se necessario, adattati.

Art. 23 Autorizzazione per edifici e impianti

¹ Edifici o impianti possono essere costruiti o trasformati solo con l'autorizzazione dell'autorità.

² L'autorizzazione è rilasciata solo se:

- a. gli edifici o gli impianti sono conformi alla funzione prevista per la zona d'utilizzazione;
- b. il fondo è urbanizzato.

Art. 24 Eccezioni fuori delle zone edificabili

¹ In deroga all'articolo 23 capoverso 2 lettera a, possono essere rilasciate autorizzazioni per la costruzione o il cambiamento di destinazione di edifici o impianti, se:

- a. la loro destinazione esige un'ubicazione fuori della zona edificabile e
- b. non vi si oppongono interessi preponderanti.

² Quando importanti interessi pianificatori come l'utilizzazione agricola o il mantenimento di un sufficiente insediamento duraturo lo esigano, il diritto cantonale può permettere che edifici o impianti siano parzialmente trasformati o ricostruiti corrispondentemente alla destinazione e alla volumetria precedenti.

Sezione 3: Competenza e procedura

Art. 25 Competenze cantonali

¹ I Cantoni disciplinano competenza e procedura.

² Le eccezioni previste dall'articolo 24 sono autorizzate dall'autorità cantonale o con il suo consenso.

³ Restano riservate competenze e procedure secondo altre leggi federali che autorizzano determinate autorità a costruire edifici e impianti.

Art. 26 Zone di pianificazione

¹ Se i piani d'utilizzazione mancano o devono essere modificati, l'autorità competente secondo il diritto cantonale può stabilire zone di pianificazione per comprensori esattamente delimitati. All'interno delle zone di pianificazione nulla può essere intrapreso che possa rendere più ardua la pianificazione dell'utilizzazione.

² Le zone di pianificazione possono essere stabilite per cinque anni al massimo; il diritto cantonale può prevedere una proroga.

Titolo terzo: Promovimento

Art. 27 Sussidi federali per i piani direttori

¹ La Confederazione sussidia fino al 30 per cento le spese per i piani direttori.

² I fondi federali sono stanziati in forma di credito quadro.

Art. 28 Sussidi federali per le indennità conseguenti a misure di protezione
La Confederazione può sussidiare le indennità conseguenti a misure di protezione particolarmente importanti giusta l'articolo 18.

Art. 29 Riserva per altri sussidi federali

I sussidi della Confederazione, previsti da altre leggi federali, per provvedimenti aventi effetti sul territorio sono subordinati alla congruenza di questi con i piani direttori approvati.

Art. 30 Formazione e perfezionamento

La Confederazione promuove la formazione e il perfezionamento in materia di pianificazione del territorio.

Titolo quarto: Organizzazione

Art. 31 Uffici cantonali

I Cantoni istituiscono un ufficio per la pianificazione del territorio.

Art. 32 Ufficio federale della pianificazione del territorio

L'Ufficio federale per la pianificazione del territorio è il servizio competente della Confederazione.

Art. 33 Commissione della pianificazione del territorio

¹ La Commissione della pianificazione del territorio è l'organo consultivo della Confederazione in materia di pianificazione del territorio.

² La Commissione è composta di undici a quindici membri; le singole parti del Paese sono adeguatamente rappresentate.

Titolo quinto: Protezione giuridica

Art. 34 Diritto cantonale

¹ I piani d'utilizzazione sono pubblicati.

² Il diritto cantonale prevede almeno un rimedio di diritto contro le decisioni e i piani di utilizzazione fondati sulla presente legge e sulle sue disposizioni di applicazione cantonali e federali.

³ Il diritto cantonale garantisce:

- a. per lo meno la stessa legittimazione a ricorrere come quella prevista per il ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale;
- b. il riesame completo da parte di almeno una istanza.

Art. 35 Diritto federale

¹ Il ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale è ammesso contro:

- a. le decisioni cantonali di ultima istanza concernenti indennità per restrizioni della proprietà, giusta l'articolo 5, e autorizzazioni giusta l'articolo 24;
 - b. le decisioni delle autorità federali in materia di sussidi federali.
- ² Cantoni e Comuni sono legittimati a ricorrere.
- ³ Le altre decisioni cantonali di ultima istanza sono definitive; è riservato il ricorso di diritto pubblico al Tribunale federale.

Titolo sesto: Disposizioni finali

Art. 36 Termini per i piani direttori e d'utilizzazione

¹ I Cantoni provvedono affinché:

- a. i piani direttori siano al più tardi presenti cinque anni dopo l'entrata in vigore della legge;
- b. i piani d'utilizzazione siano elaborati in tempo utile, o comunque presenti otto anni dopo l'entrata in vigore della legge.

² Il Consiglio federale può eccezionalmente prorogare il termine per i piani direttori.

Art. 37 Misure introduttive dei Cantoni

¹ I Cantoni emanano le disposizioni necessarie all'applicazione della legge.

² I governi cantonali sono autorizzati ad emanare ordinamenti provvisori, in particolare a stabilire zone di pianificazione secondo l'articolo 26 fintanto che il diritto cantonale non avrà designato altre autorità.

³ In assenza di zone edificabili, il comprensorio già largamente edificato vale quale zona edificabile provvisoria.

Art. 38 Zone d'utilizzazione transitorie

¹ Ove territori agricoli particolarmente idonei, paesaggi o siti particolarmente significativi siano direttamente minacciati e ove entro un termine stabilito dal Consiglio federale non siano presi i provvedimenti necessari, il Consiglio federale può stabilire zone d'utilizzazione transitorie. Entro tali zone nulla può essere intrapreso che possa influire negativamente sulla pianificazione dell'utilizzazione.

² Appena i piani d'utilizzazione sono presenti, il Consiglio federale abroga le zone di utilizzazione transitorie.

Art. 39 Modificazione della legge federale contro l'inquinamento delle acque

La legge federale contro l'inquinamento delle acque¹⁾ è modificata come segue:

Art. 20

b. Fuori del perimetro del progetto generale di canalizzazione

Permessi per la costruzione o la trasformazione di edifici e impianti di ogni genere fuori delle zone edificabili o, dove queste mancano, fuori del perimetro del progetto generale di canalizzazione possono essere concessi unicamente se sia stabilito un sistema d'evacuazione e di depurazione o un altro appropriato sistema di eliminazione delle acque di rifiuto e se sia stata data l'approvazione del servizio tecnico cantonale per la protezione delle acque.

Art. 40 Referendum e entrata in vigore

¹ La presente legge sottostà al referendum facoltativo.

² Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.

¹⁾ RS 814.20

Messaggio a sostegno della legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT) del 27 febbraio 1978

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1978
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	15
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	78.014
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	11.04.1978
Date	
Data	
Seite	959-1002
Page	
Pagina	
Ref. No	10 112 517

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.