



Politica di pianificazione del territorio

Iniziativa contro la dispersione degli insediamenti: ***ostile allo sviluppo, inutile e controproducente***

14 dicembre 2018

A colpo d'occhio

economiesuisse respinge l'iniziativa contro la dispersione degli insediamenti, poiché il congelamento delle zone edificabili limiterebbe fortemente le possibilità di sviluppo in Svizzera. L'iniziativa propone un inutile inasprimento del diritto vigente. Le richieste dell'iniziativa che mirano ad uno sviluppo degli insediamenti verso l'interno e sostenibile sono già ancorate nella Costituzione.



Roger Wehrli

L'essenziale in breve

Il 10 febbraio 2019 il Popolo svizzero sarà chiamato a votare sull'iniziativa contro la dispersione degli insediamenti, la cui richiesta principale è il congelamento delle zone edificabili allo stato attuale: ogni azzonamento futuro dovrebbe essere compensato con un dezonamento equivalente. La Confederazione dovrebbe inoltre promuovere uno sviluppo degli insediamenti densificato e sostenibile come pure forme abitative e lavorative in strutture di dimensioni ridotte con vie di comunicazione brevi. Da un punto di vista economico gli strumenti proposti non sono adatti a raggiungere i senz'altro nobili obiettivi degli iniziattivisti. Da un lato l'iniziativa limita eccessivamente la capacità di sviluppo della Svizzera, dall'altro le richieste di uno sviluppo più sostenibile sono già oggi ancorate a livello di legge. Si rischiano inoltre sviluppi indesiderati, poiché l'iniziativa crea falsi incentivi e premia i comuni che fino ad oggi hanno proceduto ad azzonamenti eccessivi. Per questi motivi, *economiesuisse*, in veste di associazione mantello dell'economia svizzera, respinge fermamente l'iniziativa contro la dispersione degli insediamenti.

Posizione di ***economiesuisse***

L'economia respinge l'iniziativa contro la dispersione degli insediamenti per i tre motivi seguenti:

- **L'iniziativa limita eccessivamente la capacità di sviluppo.** Il congelamento delle zone edificabili non considera le esigenze diverse di popolazione ed economia. Le possibilità di sviluppo vengono limitate eccessivamente sia per gli edifici abitativi, sia per le aziende. Una carenza di terreni edificabili porterebbe a prezzi immobiliari più elevati e renderebbe più difficile l'insediamento di imprese. Un simile indebolimento dell'attrattiva quale piazza economica danneggia lo sviluppo economico.
- **La richiesta principale dell'iniziativa è già oggi ancorata a livello di legge.** L'iniziativa propone un inutile inasprimento del diritto vigente. Vi è un consenso politico sul fatto che la Svizzera dovrebbe gestire in modo parsimonioso i pochi terreni a disposizione. Prima di procedere a eventuali ulteriori adeguamenti della legge sulla pianificazione del

territorio occorre attendere gli effetti della prima revisione della legge sulla pianificazione del territorio (LPT 1) appena entrata in vigore come pure le discussioni relative alla seconda revisione della legge sulla pianificazione del territorio (LPT 2). Nel corso dell'attuazione della LPT 1 nei Cantoni emerge tuttavia già ora che si va verso un'utilizzazione più efficiente del territorio. La dispersione degli insediamenti può essere frenata con le misure esistenti.

- **L'iniziativa è ingiusta e controproducente.** Con le sue richieste di una maggiore sostenibilità e di uno sviluppo degli insediamenti verso l'interno, l'iniziativa è inutile, poiché questi obiettivi sono già ancorati nella Costituzione. Anzi, il progetto è addirittura una minaccia per questi obiettivi. Un blocco rigido delle zone edificabili in tutta la Svizzera non tiene conto delle differenze cantonali e regionali e sarebbe ingiusto perché verrebbero puniti i comuni che finora hanno proceduto con accortezza agli azionamenti. L'attività edilizia potrebbe inoltre spostarsi nelle zone discoste, evoluzione questa, contraria a uno sfruttamento più efficiente dei terreni.



Di ***cosa*** si ***tratta***?

Il 10 febbraio 2019 gli aventi diritto di voto in Svizzera saranno chiamati a votare sull'iniziativa popolare «Fermare la dispersione degli insediamenti – per uno sviluppo insediativo sostenibile (Iniziativa contro la dispersione degli insediamenti)». Con essa i Giovani Verdi mirano a congelare allo stato attuale la superficie complessiva delle zone edificabili in Svizzera. Inoltre, a livello di Costituzione va ancorato il principio secondo cui fuori della zona edificabile sono autorizzati esclusivamente edifici e impianti a ubicazione vincolata destinati all'agricoltura dipendente dal suolo o edifici a ubicazione vincolata d'interesse pubblico. Gli edifici esistenti vanno protetti nella loro situazione di fatto e possono subire ampliamenti e cambiamenti di destinazione di lieve entità. Cantoni e comuni provvedono, inoltre, a creare condizioni quadro favorevoli a forme abitative e lavorative sostenibili in strutture di dimensioni ridotte. Ciò che a prima vista sembra auspicabile, comporta alcuni importanti svantaggi. Di conseguenza, Consiglio federale e Parlamento raccomandano di respingere l'iniziativa senza controprogetto.

Riquadro: testo dell'iniziativa

La Costituzione federale è modificata come segue:

Art. 75 cpv. 4-7

4Nell'ambito delle loro competenze, Confederazione, Cantoni e Comuni provvedono a creare condizioni quadro favorevoli a forme abitative e lavo-

relative sostenibili, in strutture di dimensioni ridotte, caratterizzate da un'alta qualità di vita e da vie di comunicazione brevi (quartieri sostenibili).

5Va perseguito uno sviluppo degli insediamenti verso l'interno che si concili con un'alta qualità di vita e particolari disposizioni di protezione.

6La delimitazione di nuove zone edificabili è ammessa soltanto se è tolta dalla zona edificabile un'altra superficie non impermeabilizzata di dimensioni almeno equivalenti e con un potenziale valore di reddito agricolo comparabile.

7Fuori della zona edificabile sono autorizzati esclusivamente edifici e impianti a ubicazione vincolata destinati all'agricoltura dipendente dal suolo o edifici a ubicazione vincolata d'interesse pubblico. La legge può prevedere eccezioni. Gli edifici esistenti sono protetti nella loro situazione di fatto e possono subire ampliamenti e cambiamenti di destinazione di lieve entità.



Le possibilità di sviluppo vengono ***fortemente limitate***

Diminuzione delle zone edificabili

L'iniziativa vuole andare oltre al congelamento delle zone edificabili disponibili oggi. Concretamente chiede che sia possibile delimitare nuove zone edificabili solo se dalla zona edificabile è tolta un'altra superficie non impermeabilizzata di dimensioni almeno equivalenti e con un potenziale valore di reddito agricolo comparabile. La considerazione del valore di reddito agricolo persegue il nobile scopo di conservare la capacità produttiva agricola della Svizzera. In realtà, ciò comporta una diminuzione del numero di zone edificabili. Infatti, se una nuova superficie azzonata presenta un valore di reddito agricolo superiore rispetto alla zona di compensazione dezonata, quest'ultima deve essere di conseguenza più ampia. Stando agli iniziativaisti ciò non vale tuttavia nel caso contrario, poiché la superficie di compensazione deve essere in ogni caso di dimensioni almeno equivalenti rispetto alla nuova superficie azzonata. Questa asimmetria in futuro si tradurrebbe in un numero sempre inferiore di terreni edificabili in Svizzera.

Aumento dei prezzi dei terreni

Una carenza di zone edificabili ha chiare conseguenze nel gioco di domanda e offerta: se diminuisce l'offerta di zone edificabili aumentano i prezzi dei terreni.

Per questa ragione anche il Consiglio federale nel suo messaggio concernente l'iniziativa contro la dispersione degli insediamenti parte dal presupposto di un «forte aumento dei prezzi con tutte le conseguenze negative (p.es. spese abitative e commerciali più elevate)». Questa problematica risulta in particolare nelle zone urbane, poiché oggi le riserve di terreni edificabili non sono ripartite equamente. Le superfici non edificate si trovano spesso in zone rurali periferiche. Nelle città e negli agglomerati già oggi popolati più densamente vi sono solo pochi terreni liberi disponibili. Questa situazione rappresenta un problema in quanto la domanda di immobili è già oggi più elevata in queste zone centrali. L'iniziativa avrebbe dunque come conseguenza un ulteriore aumento dei prezzi nelle regioni in piena espansione.

Regole rigide danneggiano lo sviluppo economico nelle regioni

Se l'iniziativa venisse accolta, un comune che non ha più riserve di zone edificabili non potrebbe nemmeno creare nuove zone edificabili. Per i comuni o i Cantoni con poche riserve di terreni edificabili e grande potenziale di sviluppo economico e residenziale, accogliere l'iniziativa significa di fatto un divieto di nuovi azzonamenti. In questo modo vengono ad esempio ostacolati eccessivamente nuovi insediamenti di imprese - perché non vi sono più superfici a disposizione o perché esse risulterebbero troppo costose nel confronto internazionale. A risentirne sarebbe l'attrattiva della regione quale sede di attività economiche, il che sarebbe dannoso per lo sviluppo economico delle regioni interessate. Le condizioni restrittive al di fuori delle zone edificabili limitano inoltre fortemente anche la possibilità di sviluppo dell'agricoltura.

I Cantoni con una gestione esemplare vengono penalizzati

I Cantoni con poche riserve di terreni edificabili dipenderebbero da un meccanismo di compensazione. Dovrebbero ad esempio negoziare zone edificabili con altri Cantoni. Se volessero procedere a un azzonamento, dovrebbero dapprima trovare un Cantone disposto a dezonare un terreno edificabile. Naturalmente tale Cantone chiederà un indennizzo. L'implementazione di un tale sistema commerciale oltre i confini cantonali sarebbe difficile e richiederebbe molto

tempo. Per questo motivo vi è il pericolo che nei prossimi anni molti Cantoni verrebbero fortemente limitati nel loro sviluppo. Con il commercio previsto vengono inoltre ingiustamente favoriti i Cantoni che finora hanno proceduto ad azzonamenti eccessivi: chi in passato ha delimitato grandi zone edificabili senza considerare la propria necessità viene ora ricompensato. L'iniziativa penalizza per contro i Cantoni che finora hanno applicato una gestione parsimoniosa dei terreni e hanno proceduto ad azzonamenti moderati.

Per evitare questo evidente sviluppo indesiderato, gli iniziativaisti propongono un'ulteriore variante di attuazione che avrebbe conseguenze non meno problematiche, ovvero delle espropriazioni. Secondo questa variante, le riserve di zone edificabili verrebbero ripartite sui comuni conformemente ai posti di lavoro, al collegamento alla rete dei trasporti e allo sviluppo demografico previsto. In base a questo approccio, se determinati comuni dispongono oggi di eccessive riserve di terreni edificabili, secondo gli autori dell'iniziativa essi dovrebbero ridurle. Ciò sarebbe possibile solo attraverso espropriazioni. Ad essere interessate sarebbero in particolare le persone che oggi tengono terreni edificabili come possibilità di investimento futuro. È possibile illustrare questo caso con un esempio: se qualcuno possiede già riserve di terreni edificabili per costruire in futuro degli appartamenti in affitto al fine di garantire, dopo il pensionamento, il proprio reddito grazie al reddito locativo, per la persona interessata si tratta di una grave ingerenza nella sua proprietà e nel proprio futuro finanziario.

Iniziativa contraria al progresso

Indipendentemente dalle modalità di attuazione, l'iniziativa contro la dispersione degli insediamenti è chiaramente contraria al progresso. Oggi è praticamente impossibile prevedere quali saranno le esigenze territoriali nell'era della digitalizzazione. Nel primo capoverso del testo dell'iniziativa i Giovani Verdi chiedono che vengano promosse strutture di dimensioni ridotte. In realtà la vita quotidiana di ognuno di noi è però sempre più interconnessa ed estesa: lo svizzero medio oltrepassa già oggi più confini comunali in un giorno. Determinare oggi che il futuro debba svolgersi in strutture di dimensioni ridotte non ha perciò molto senso. Non è nemmeno chiaro come in futuro saranno organizzate la mobilità, la logistica, l'industria e altri settori. L'iniziativa ostacolerebbe lo sviluppo economico. Un esempio: sempre più persone fanno acquisti online. La

merce deve giungere in qualche modo a casa. Se un Cantone non possiede più riserve di zone edificabili, accogliendo l'iniziativa forse non sarebbe nemmeno in grado di realizzare la nuova infrastruttura logistica necessaria.



Inutile inasprimento del ***diritto vigente***

La prima revisione della legge sulla pianificazione del territorio (LPT 1) pone un freno alla costante crescita di zone edificabili

In Svizzera non è necessario un inasprimento del diritto vigente per uno sviluppo del territorio sostenibile. La revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio (LPT 1) entrata in vigore il 1° maggio 2014 prevede già misure efficaci contro la dispersione degli insediamenti e per la promozione di uno sviluppo degli insediamenti verso l'interno. Tra le altre cose sono state introdotte le novità seguenti:

- il principio che i comprensori edificabili vanno chiaramente separati da quelli non edificabili (art. 1 LPT);
- l'obiettivo di promuovere lo sviluppo centripeto degli insediamenti e di realizzare insediamenti compatti (art. 1);

- a questo scopo migliorare l'uso di superfici inutilizzate o non sufficientemente utilizzate situate in zone edificabili (art. 15a);
- nuovi azzonamenti sono ammessi solo per soddisfare il fabbisogno dei prossimi 15 anni e in caso di sfruttamento coerente delle riserve interne d'utilizzazione, solo se le superfici coltivate non sono frazionate, se la disponibilità del terreno azionato è garantita e se viene attuato quanto disposto nel piano direttore (art. 15 cpv. 4 lett. b–e);
- nell'articolo 3 è stato fissato in aggiunta che per l'agricoltura occorre mantenere sufficienti superfici coltivate idonee, segnatamente superfici per l'avvicendamento delle colture;
- a titolo di novità, i piani direttori cantonali nell'ambito degli insediamenti devono indicare in particolare le dimensioni complessive delle superfici insediative e la loro distribuzione territoriale e come realizzare uno sviluppo degli insediamenti centripeto e di elevata qualità (art. 6, 8 e 8a).

Inoltre, anche l'iniziativa sulle abitazioni secondarie approvata dal Popolo l'11 marzo 2012 ha un effetto decelerante sulla dispersione degli insediamenti. L'attività edilizia nelle zone con un'elevata quota di abitazioni secondarie, in particolare nelle zone turistiche di montagna, è in calo.

I Cantoni attuano la LPT 1

Le misure citate in precedenza sono di principio sufficienti per contenere il consumo di territorio. I Cantoni hanno tempo fino a fine aprile 2019 per attuare le nuove disposizioni nei propri piani direttori cantonali. L'immagine 1 mostra lo stato dell'attuazione nei Cantoni per la fine di ottobre 2018. Nella maggior parte dei casi il piano direttore è stato approvato oppure è in esame in seno alla Confederazione. Non appena un Cantone pone in vigore un nuovo piano direttore, le nuove direttive devono essere attuate nei comuni e i relativi piani di utilizzazione devono essere adeguati di conseguenza e ciò richiederà ulteriore tempo. L'Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE parte perciò dal presupposto che i primi dati sulla base dei quali sarà possibile giudicare l'efficacia della LPT 1 saranno disponibili solo a partire dal 2022. Affermare già ora che la revisione della legge non ha alcun effetto non è perciò corretto.

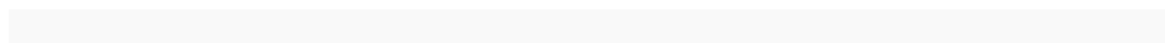
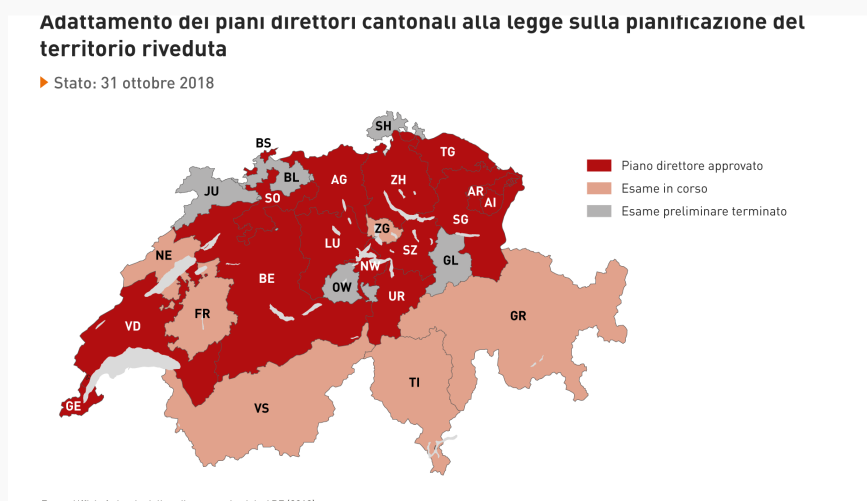


Grafico 1

Mise en œuvre de la première étape de révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT 1) dans les cantons.



La tendenza va nella direzione giusta

Nonostante non siano ancora disponibili i dati è già possibile osservare effetti positivi della LPT 1. L'Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE menziona i seguenti esempi: «prime riconversioni; adozione di una zona di pianificazione per garantire superfici idonee alla riconversione; definizione di territori idonei a una densificazione; direttive vincolanti concernenti la densità minima; strumenti per la gestione e raccolte di esempi concernenti lo sviluppo centripeto sostenibile». Con la LPT 1 sembra dunque che già molto vada nella direzione auspicata a livello istituzionale nei Cantoni e nei comuni. Se l'iniziativa contro la dispersione degli insediamenti dovesse essere accettata, l'energia delle autorità confluirebbe nell'attuazione dell'iniziativa e non nell'attuazione della LPT 1 e nella promozione di uno sviluppo centripeto di elevata qualità.

Riquadro: giurisprudenza rigorosa del Tribunale federale

Anche la giurisprudenza del Tribunale federale pone chiari limiti a uno sviluppo smisurato degli insediamenti. Vi sono già alcune sentenze relative

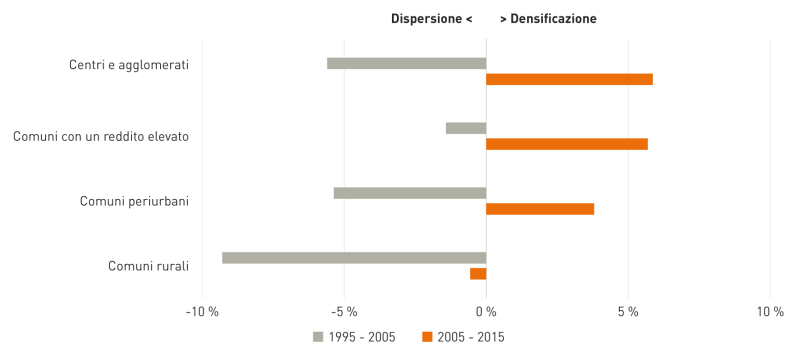
alla LPT 1 che stabiliscono dei precedenti. Esse interpretano le nuove disposizioni in modo molto rigoroso. Le condizioni della LPT 1 vengono ad esempio già applicate nelle procedure pendenti, poiché vi è un «interesse pubblico preponderante a un'attuazione immediata della moratoria sulle zone edificabili». Altre sentenze stabiliscono che i piani di utilizzazione dei comuni devono essere coerenti con la LPT 1. Se un piano di utilizzazione attualmente in vigore in un comune è in contraddizione con la LPT 1, occorre adeguare tale piano prima che sia ad esempio possibile sviluppare un quartiere o urbanizzare delle zone edificabili.

Dal 2012 il numero di abitanti nelle zone edificabili è passato da 7,4 a 8,0 milioni; ciò significa che un numero molto più elevato di persone vive su una stessa superficie. La superficie media di zona edificabile per abitante è infatti diminuita da 309 a 291m² per abitante. Negli ultimi anni lo sfruttamento della superficie è dunque diventato più efficiente ed è in atto la densificazione auspicata. L'immagine 2 illustra questa tendenza per diversi tipi di comuni. Prima del 2005 la superficie insediativa aumentava in modo sproporzionato, ossia cresceva più rapidamente della popolazione. Di conseguenza, in Svizzera si è avuta una dispersione degli insediamenti sempre maggiore. Dal 2005 è avvenuta un'inversione di tendenza. Tra il 2005 e il 2015 la popolazione nei centri e nei comuni delle agglomerazioni è ad esempio cresciuta di 5,8 punti percentuali in più rispetto alla superficie edificata. Questa inversione di tendenza dalla dispersione alla densificazione degli insediamenti si può osservare in praticamente tutti i tipi di comuni.

Grafico 2

Negli ultimi anni, in quasi tutti i tipi di Comuni svizzeri si è osservata un'inversione di tendenza verso una maggiore densificazione

Differenza tra la crescita della popolazione e delle aree edificate



Fonte: Società Svizzera degli Impresari-Costruttori
www.economiesuisse.ch

La seconda revisione della legge sulla pianificazione del territorio (LPT 2) è in Parlamento

Nel 2019 in Parlamento sarà discussa la seconda revisione della legge sulla pianificazione del territorio (LPT 2). La revisione propone diverse nuove regolamentazioni relative alla costruzione fuori delle zone edificabili. Il principio della distinzione fra zone edificabili e zone non edificabili non viene toccato. La revisione prevede sì un margine di manovra più ampio per i Cantoni. Vi è tuttavia la chiara intenzione di non aumentare il numero di edifici fuori delle zone edificabili. Utilizzazioni più estese al di fuori delle zone edificabili devono perciò essere compensate ad esempio con la demolizione di edifici esistenti. Appare più efficace puntare su questo progetto che permette il necessario sviluppo economico e residenziale mantenendo la distinzione fra zone edificabili e zone non edificabili piuttosto che precludere ogni sviluppo con l'iniziativa contro la dispersione degli insediamenti.

Sviluppo sostenibile e sviluppo degli insediamenti centripeto sono ancorati già oggi nella Costituzione

Quale richiesta supplementare, l'iniziativa vuole promuovere forme abitative e lavorative sostenibili, in strutture di dimensioni ridotte con vie di comunicazione brevi (quartieri sostenibili) come pure una densificazione degli insediamenti di elevata qualità. Per questo non è però necessario modificare la Costituzione. La promozione dello sviluppo sostenibile è già ancorata nell'articolo 2 e nell'ar-

articolo 73 della Costituzione federale. La legge sulla pianificazione del territorio sancisce, inoltre, uno sviluppo sostenibile degli insediamenti e la densificazione verso l'interno in diversi obiettivi e principi. In questo contesto viene esplicitamente fissato che lo sviluppo degli insediamenti centripeto debba essere «di elevata qualità». La Confederazione dispone dunque già oggi degli strumenti necessari e in questo contesto non è richiesto un inutile articolo costituzionale supplementare.



Conclusione: un approccio sbagliato ***contro la dispersione degli insediamenti***

Tre motivi per cui l'economia respinge l'iniziativa

L'economia respinge l'iniziativa contro la dispersione degli insediamenti per i tre motivi seguenti:

- **limita eccessivamente la capacità di sviluppo** Il congelamento delle zone edificabili non considera le esigenze diverse di popolazione ed economia. Le possibilità di sviluppo vengono fortemente limitate sia per gli edifici abitativi, sia per le aziende. Una carenza di terreni edificabili porterebbe a prezzi immobiliari più elevati e renderebbe più difficile l'insediamento di imprese. Questo indebolimento dell'attrattiva quale piazza economica danneggerebbe lo sviluppo economico della Svizzera.
- **le richieste principali sono già oggi ancorate a livello legislativo** L'iniziativa propone un inutile inasprimento del diritto vigente. Vi è da tempo un

consenso politico sulla necessità di gestire in modo parsimonioso i pochi terreni a disposizione prima di procedere a eventuali ulteriori adeguamenti della legge occorre attendere gli effetti della prima revisione della legge sulla pianificazione del territorio (LPT 1) appena entrata in vigore come pure le discussioni in corso relative alla seconda revisione (LPT 2). Nel corso dell'attuazione della LPT 1 nei Cantoni emerge tuttavia già ora che si va verso un'utilizzazione più efficiente del territorio. Sembra quindi possibile frenare la dispersione degli insediamenti con le misure esistenti.

- **ingiusta e controproducente** Con le sue richieste di uno sviluppo degli insediamenti verso l'interno e di uno sviluppo insediativo sostenibile, l'iniziativa non è solo inutile, poiché questi obiettivi sono già ancorati nella Costituzione, essa minaccia addirittura questi obiettivi. Un blocco rigido delle zone edificabili in tutta la Svizzera non considera le differenze cantonali e regionali. Un tale blocco sarebbe anche ingiusto, perché verrebbero puniti i comuni che finora hanno proceduto con accortezza agli azzonamenti. Con l'attuazione dell'iniziativa, l'attività edilizia si sposterebbe inoltre nelle zone discoste, evoluzione questa in contrasto con uno sfruttamento più efficiente dei terreni.

Adottare uno strumento più efficace: semplificare le norme edilizie

L'iniziativa propone anche richieste legittime. Gli strumenti proposti sono tuttavia inadatti o addirittura controproducenti. Una soluzione migliore sarebbe già pronta: molte persone oggi vorrebbero abitare e/o lavorare in una posizione centrale, non trovano però l'offerta adeguata sul mercato immobiliare. Sarebbe dunque opportuno costruire maggiormente nelle posizioni centrali. Sarebbe necessario soprattutto avere un numero maggiore di edifici, costruiti in modo più densificato e più alti rispetto ai comprensori insediativi già edificati. Al momento regolamentazioni troppo dettagliate, protezione del sito caratteristico, prescrizioni relative al rumore e altri ostacoli amministrativi impediscono però questo sviluppo. Fino a quando sarà più semplice costruire alle periferie delle località o su un prato verde cambierà ben poco. La dispersione degli insediamenti potrebbe essere frenata in modo molto più efficace semplificando le prescrizioni e le procedure per la costruzione nei centri, affinché lo spazio e

l'infrastruttura esistente possano essere sfruttati in modo più efficiente grazie alla densificazione.