

Lessico della pianificazione del territorio

A B C D E
K L M N
V V U T S

Lessico della pianificazione del territorio

Versione tedesca originale:

dott. Meinrad Huser, Rüschtikon
Lukas Bühlmann, Berna
Rudolf Muggli, Berna

con la collaborazione di: prof. dott. Hans Elsässer, Università di Zurigo
dott. Michael Koch, Zurigo
prof. dott. Martin Lendi, Politecnico federale di Zurigo
Robert Wolf, Zurigo

Versione francese rielaborata e aggiornata rispetto all'originale tedesco:

Elisabeth Kopp-Demougeot, Versoix
con la collaborazione di:
Arlette Ortis, Ginevra
Nicolas Mettan, Losanna
Florence Meyer Stauffer, Berna

Versione italiana aggiornata, basata sulle versioni francese e, parzialmente, tedesca:

Romana Camani, Monte Carasso

Adattamento per la Svizzera italiana e supervisione:

Fabio Pedrina, Studio Publiplan, Bellinzona
con la collaborazione di:
avv. Patrizia Cattaneo Beretta (Servizio giuridico del Dipartimento del Territorio del Canton Ticino), arch. Cristina Kopreinig Guzzi, arch. Claudio Pellegrini e arch. Brunello Arnaboldi (membri del Comitato ASPAN Ticino) e Orlando Menghini (Stauffer Studach AG, Chur).

Impaginazione:

Hannes Saxer, Muri/BE

Editrice:

ASPAN Associazione svizzera per la pianificazione nazionale
Seilerstrasse 22
CH-3011 Berna
Tel. 031 380 76 77, fax 031 380 76 77

Titoli delle versioni francese e tedesca:

Lexique de l'aménagement du territoire, ISBN 3-908703-35-2
Begriffe zur Raumplanung – Ein Nachschlagewerk für die Praxis, ISBN 3-908703-34-4

Berna, giugno 2001

© VLP-ASPAN, Associazione svizzera per la pianificazione nazionale

ISBN 3-908703-54-9

Prefazione

La pianificazione del territorio è generalmente ritenuta una materia complessa, caratterizzata da una terminologia poco comprensibile per i profani. La Legge sulla pianificazione del territorio (LPT), entrata in vigore nel 1980, non è certamente l'unico testo normativo che regola questo settore. Altre leggi, adottate in precedenza o successivamente – quali la Legge forestale (LFo), la Legge sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN), la Legge sull'agricoltura (LAgr) o anche la Legge sulla protezione dell'ambiente (LPAmb) e alcune sue ordinanze d'esecuzione – contengono regole applicabili alla pianificazione del territorio. Ovviamente questo ventaglio di norme legislative non facilita certo la comprensione della materia e, per di più, impedisce di avere una buona visione d'insieme.

Esistono indubbiamente vari testi di carattere giuridico che trattano questi argomenti; ma ciò che finora mancava era un glossario che definisse in modo succinto i termini generali usati nel campo della pianificazione del territorio. L'Associazione svizzera per la pianificazione del territorio ha dunque voluto colmare questa lacuna pubblicando il presente «Lessico della pianificazione del territorio». Siamo tuttavia coscienti che il settore è in perenne evoluzione e che il lessico dovrà essere aggiornato periodicamente, tenendo conto sia delle modifiche legislative e della giurisprudenza, sia della nuova prassi di gestione del nostro territorio. Proprio per questa ragione accettiamo con piacere tutte le osservazioni e i suggerimenti che le lettrici e i lettori avranno cura di segnalarci.

Abbiamo di proposito rinunciato a fornire una definizione scientifica dei termini presentati; lasciamo questa incombenza agli specialisti. Il presente lessico vuole piuttosto essere un glossario accessibile a ogni persona interes-

sata, un glossario capace in particolare di fornire una risposta rapida e comprensibile ai possibili interrogativi, senza il peso di eccessivi dettagli. Ecco perché abbiamo limitato il più possibile le specificità cantonali e regionali che, data la struttura federalistica della pianificazione del territorio, sono ovviamente numerose. Ci siamo per contro concentrati sull'essenziale, in modo da rendere più accessibile e più comprensibile il nostro campo d'attività. Nel lessico si trovano inoltre anche nozioni che non sono di stretta pertinenza della pianificazione del territorio; ma, dato che nella pianificazione svolgono un ruolo importante, abbiamo ritenuto utile descriverle in modo succinto.

Rispetto alla versione francese e tedesca, l'edizione italiana è stata aggiornata in considerazione dei più recenti adeguamenti del quadro legale.

VLP-ASPAN – Associazione svizzera per la
pianificazione nazionale

Berna, giugno 2001

Acqua

Wasser · eau

L'acqua ricopre una parte importante della superficie terrestre (fiumi, laghi, mari) e altrettanta acqua scorre nel sottosuolo (falda freatica). Essa è un elemento indispensabile per l'apparizione e lo sviluppo di ogni forma di vita (acqua potabile). Serve a produrre beni materiali vitali (agricoltura, selvicoltura, pesca, energia elettrica) e al benessere delle persone (→ paesaggio, ricreazione, sport e tempo libero). Per salvaguardare le svariate funzioni dell'acqua sono indispensabili la protezione qualitativa e quantitativa (→ protezione delle acque), così come le misure di protezione della natura e di pianificazione del territorio (protezione della vegetazione rivierasca, divieto di canalizzare i corsi d'acqua, libero accesso ai corsi d'acqua e ai laghi).

La legislazione cantonale regola la proprietà e i diritti d'acqua. La Legge federale sull'utilizzazione delle forze idriche (LUFI) stabilisce le condizioni generali dello sfruttamento delle acque. Le collettività locali competenti possono utilizzare esse stesse l'acqua e l'energia idrica oppure trasferire questo diritto a terzi mediante una concessione.

L'approvvigionamento in acqua fa parte delle infrastrutture obbligatorie (→ urbanizzazione) e va di conseguenza pianificato con le altre opere di urbanizzazione (piano d'approvvigionamento idrico).

Gli impianti per lo sfruttamento della forza idrica, segnatamente quelli destinati a produrre corrente elettrica, hanno spesso notevoli ripercussioni territoriali e ambientali (deturpamento del paesaggio, modifica del corso naturale delle acque, scompensi del regime idrologico ecc.). Per simili impianti vige pertanto l'obbligo di pianificare il territorio (→ obbligo di pianificare).

Agglomerazione

Agglomeration · agglomération

Le agglomerazioni sono aree urbanizzate (→ insediamento) contraddistinte da una concentrazione spaziale della popolazione e delle attività economiche. A differenza delle → regioni, il polo (funzione svolta da un solo comune) e i comuni circostanti formano un insieme costruito continuo.

Semplificando, dal punto di vista statistico un'agglomerazione è caratterizzata dai seguenti criteri:

- conurbazione di vari comuni che, insieme, contano almeno 20000 abitanti.
- zona centrale composta da un comune che è il polo dell'agglomerazione e da altri comuni circostanti che dispongono almeno di 2000 posti di lavoro ognuno, 85 posti di lavoro ogni 100 residenti attivi e di $\frac{1}{6}$ delle persone attive che lavorano nel centro.
- costruzioni continue tra i comuni circostanti e tra quest'ultimi e il centro.

I comuni adiacenti al polo sono considerati parte dell'agglomerazione in base a criteri legati al pendolarismo, al tessuto urbano, alla densità della popolazione e dei posti lavoro, e alla struttura economica.

Per «effetti d'agglomerazione» s'intendono le conseguenze positive o negative delle concentrazioni urbane su taluni settori d'attività, segnatamente sull'economia (vantaggi e svantaggi dell'agglomerazione). Tra i vantaggi si annoverano il mercato del lavoro ampio e diversificato, le possibilità di creare contatti e coltivare rapporti interpersonali, il risparmio di costi interni e esterni. Tra gli svantaggi si contano i prezzi elevati dei terreni, i problemi di trasporto e le varie forme d'inquinamento. Gli effetti d'agglomerazione sono determinanti soprattutto per la localizzazione delle imprese.

Il fatto che le agglomerazioni siano costituite da diverse entità politico-amministrative complica la soluzione dei problemi che le riguardano nel loro insieme. La collaborazione intercomunale in seno alle agglomerazioni e, in particolare, nel campo della pianificazione regionale assumerà in futuro sempre maggiore rilevanza. Oggi sono soprattutto i poli più assillati dai problemi (traffico, socialità, cultura) a sollecitare una migliore collaborazione e un maggiore impegno dei comuni circostanti.

Ambiente

Umwelt · environnement

L'ambiente comprende l'insieme degli elementi naturali (→ suolo, → aria, → acqua, → bosco, → paesaggio) nelle quali vivono gli esseri umani, gli animali e le piante, nonché le loro biocenosi e il loro habitat. L'ambiente si estende al costruito (→ insediamento) e al non costruito. Il diritto ambientale, considerato in questa accezione ampia, riunisce la legislazione sulla protezione dell'ambiente, sulla protezione delle acque (compresa quella sui corsi d'acqua), sulla protezione della natura (natura e paesaggio, pesca, caccia, protezione degli animali), sui boschi, come pure taluni disposti del diritto pianificatorio, e della legislazione sulle derrate alimentari e sulle sostanze tossiche.

Il fatto di considerare gli aspetti ambientali nella pianificazione, permette di creare le condizioni necessarie per la tutela delle basi naturali della vita e di prevedere delle misure contro le molestie e gli interventi dannosi. La pianificazione non contempla solo piani e programmi specifici di tutela ambientale (→ pianificazione del paesaggio, piano di gestione dei rifiuti, pianificazione forestale ecc.), ma anche settori che riguardano in modo specifico l'ambiente (→ piano di utilizzazione, → piano direttore, → piano settoriale, → pianificazione dei trasporti). Le misure di piani-

ficazione del territorio sostengono, anche a titolo preventivo, gli sforzi per la tutela delle basi naturali e di protezione degli esseri umani contro i fenomeni dannosi o molesti (→ protezione dell'aria, → protezione contro i rumori, → principio di prevenzione). Esse mirano a conservare in maniera durevole le basi naturali della vita. Nell'ambito della ponderazione degli interessi effettuata nel contesto pianificatorio, le misure a carattere ambientale non rappresentano tuttavia che uno dei molti obiettivi da perseguire.

Le misure di pianificazione del territorio sono concretizzate e completate da norme relative alla protezione dell'ambiente, intesa in senso stretto (Legge sulla protezione dell'ambiente e relative ordinanze). Il loro scopo è di ridurre o prevenire i danni causati all'ambiente mediante misure tecniche o settoriali (→ protezione delle acque, protezione delle specie, protezione dai → pericoli naturali, → protezione dell'aria, lotta contro i rumori) oppure mediante incentivi economici (→ tasse d'incentivazione). I mezzi impiegati a questo fine sono tra l'altro l'applicazione del → principio di prevenzione e del → principio di causalità, l'introduzione di → valori limite d'immissione e l'allestimento di → esami d'impatto ambientale.

Aria

Luft · air

L'aria è la miscela gassosa di cui si compone l'atmosfera terrestre. Essa è indispensabile alla maggior parte degli esseri viventi (→ protezione dell'aria): protegge dal calore e dai raggi solari. A questo proposito è opportuno distinguere tra tempo meteorologico e clima. Il tempo rappresenta lo stato dell'atmosfera in un momento determinato. Il concetto di clima comprende l'insieme dei fenomeni meteorologici che caratterizzano lo stato medio dell'atmosfera in un punto determinato della superficie terrestre.

Le attività umane si ripercuotono sulla qualità dell'aria, caricandola di sostanze inquinanti (anidride carbonica, monossido di carbonio, anidride solforosa, idrocarburi, fuliggine, polveri, metalli pesanti ecc.). La presenza di simili inquinanti atmosferici nell'aria che si respira minaccia la salute delle persone, degli animali e delle piante; essa danneggia inoltre le costruzioni. Nelle agglomerazioni si liberano grandi quantità di fumo carico di catrame e di fuliggine, ma anche di gas di scarico e polveri dovuti al traffico. Certi inquinanti atmosferici vengono trasportati su grandi distanze, subiscono trasformazioni chimiche e quindi precipitano soprattutto sulle aree rurali, causando l'inquinamento (ozono, → protezione dell'aria).

Autonomia comunale

——— Gemeindeautonomie · autonomie communale ———

I comuni dispongono di una certa autonomia negli ambiti non disciplinati in modo esaustivo dal diritto cantonale che in questi casi lascia loro un notevole margine discrezionale, a dipendenza dei campi interessati e dei cantoni. Il grado di autonomia cambia dunque a seconda che si tratti p. es. di pianificazione del territorio oppure di protezione dell'ambiente.

L'autonomia comunale, che è garantita dalle costituzioni cantonali, rappresenta un diritto costituzionale; qualora tale diritto venisse leso, è possibile interporre ricorso di diritto pubblico al Tribunale federale.

In ambito pianificatorio i comuni dispongono, nella maggior parte dei cantoni, di un notevole margine d'apprezzamento che i cantoni sono tenuti a rispettare all'atto di approvare i piani. Questa protezione riguarda non solo la discrezionalità di un comune sul suo proprio territorio, bensì anche quella relativa ai piani di utilizzazione dei

comuni vicini, i quali potrebbero pregiudicare i suoi obiettivi di sviluppo.

L'autonomia comunale è oggetto d'attenzione particolare nell'ambito dell'elaborazione del piano direttore cantonale (PD). Tale piano, vincolante per le autorità, interessa i comuni e può colpirli nella loro autonomia. Mentre ai proprietari privati non è dato di ricorrere contro un piano direttore cantonale, i comuni sono legittimati a opporsi mediante ricorso di diritto pubblico.

I comuni non dispongono solo di un margine di autonomia in materia di pianificazione del territorio, ma sottostanno anche all'obbligo di pianificare. Tale obbligo presuppone una procedura d'elaborazione dei piani (→ procedura di pianificazione) ogniqualvolta un progetto abbia delle ripercussioni sull'organizzazione del territorio.

L'evoluzione che ha condotto alla regionalizzazione dell'ordinamento territoriale (→ ripartizione dei compiti, federalismo) evidenzia sempre più la necessità per i comuni di risolvere i loro problemi in un contesto sovracomunale.

Autorizzazione d'uso

————— Nutzungsbewilligung · constatation de la conformité —————

L'autorizzazione d'uso è l'atto mediante il quale un'autorità certifica che un determinato uso di un edificio o di un fondo in una determinata zona è conforme al diritto edilizio e al diritto della pianificazione del territorio. Essa rappresenta una forma speciale della → licenza edilizia.

L'utilizzazione di un edificio esistente o di parti di esso a scopi non conformi alla zona richiede un'autorizzazione anche se non comporta nessuna modifica architettonica. L'autorizzazione è richiesta anche per l'utilizzazione durevole e intensiva di superfici non costruite – e ciò anche se non sono contemplati provvedimenti costruttivi –, qualora vi siano ripercussioni importanti sull'organizzazione del

territorio e sull'ambiente (p. es. uso di un terreno agricolo a scopo sportivo o come parcheggio per automobili).

Autorizzazione eccezionale

— Ausnahmebewilligung · autorisation exceptionnelle —

Le autorizzazioni eccezionali consentono di derogare alla regola di base stabilita. I testi di legge parlano in questo caso di «eccezioni» o di «considerazione di circostanze particolari», di «agevolazione» o specificano che lo scopo è quello di «evitare casi di eccessivo rigore» (→ proporzionalità).

Per quanto concerne la pianificazione del territorio, la regola fondamentale – schematica, stabilita nei dettagli e applicabile ai casi normali – può provocare in un caso specifico dei risultati insoddisfacenti. Le eccezioni rappresentano un correttivo indispensabile, soprattutto, nel diritto della pianificazione del territorio e nel diritto edilizio.

- All'interno della zona edificabile i cantoni stabiliscono le possibilità e le condizioni per ottenere un'autorizzazione eccezionale. Le deroghe possono riguardare la destinazione d'uso prevista oppure prescrizioni edilizie, quali le distanze dai confini, l'allineamento, la distanza tra edifici, gli indici (→ densità edificatoria).
- Fuori dalla zona edificabile la legislazione federale definisce per il diritto cantonale le condizioni alle quali sono consentite eccezioni. Le nuove costruzioni non conformi alla zona, previste in zona agricola o in un'altra zona non edificabile, sono autorizzate qualora siano imposte dalla loro destinazione (→ ubicazione vincolata) e qualora al progetto non si oppongano altri interessi preponderanti. Le costruzioni esistenti non conformi alla zona sono al beneficio di una protezione supplementare (→ garanzia dei diritti acquisiti). Possono quindi venir concesse autorizzazioni eccezionali per

trasformazioni o cambiamenti di destinazione di tali immobili (→ autorizzazione d'uso); è anche possibile che vengano concessi permessi di ricostruzione.

Le autorizzazioni eccezionali per la costruzione e l'utilizzazione di edifici e impianti si trovano anche in alcune legislazioni speciali, per esempio l'Ordinanza contro l'inquinamento fonico (licenza edilizia in settori già esposti ai rumori molesti e agevolazioni per il risanamento di edifici e di impianti). Anche i permessi di dissodamento hanno di fatto carattere eccezionale, dato che derogano al principio della conservazione delle superfici forestali (→ bosco).

Biotopo

Biotop · biotope

I biotopi sono gli ambienti naturali nei quali vivono gli animali e le piante. In quanto tali, sono indispensabili per la protezione delle specie e per la conservazione della diversità biologica. La loro tutela è assicurata dalla legislazione sulla protezione della natura e del paesaggio. Le paludi, ossia gli spazi vitali con acque stagnanti sono pure considerate biotopi.

Gli → inventari designano i biotopi degni di protezione. Essi rappresentano importanti → studi di base ai quali riferirsi al momento di elaborare i → piani direttori o i → piani di utilizzazione (→ zona protetta).

La Confederazione ha la competenza di legiferare sulla protezione delle specie animali e vegetali indigene. Sono protetti dal diritto federale i seguenti biotopi: le rive dei fiumi e dei laghi, i canneti, le paludi, gli assembramenti di specie vegetali forestali rare, le siepi, i boschetti, i prati secchi e altri ambienti. Sono sottoposti ad una tutela federale particolarmente severa la vegetazione delle rive (canneti e giuncaie, formazioni vegetali golenali), le palu-

di (torbiere alte, paludi basse), nonché le zone palustri d'importanza nazionale.

Il Consiglio federale, sentito il parere dei cantoni, designa i biotopi di importanza nazionale, ne determina la localizzazione e fissa gli obiettivi della tutela (→ inventari).

Bonifica del suolo

————— Bodenverbesserung · amélioration foncière —————

Per bonifica del suolo si intendono i provvedimenti atti a migliorare lo sfruttamento agricolo del suolo e mantenerne la redditività.

Una bonifica può consistere in una nuova ripartizione dei fondi (→ regime fondiario, raggruppamento dei terreni), misure di urbanizzazione, di protezione o altro ancora. Il termine di raggruppamento dei terreni designa una nuova ripartizione dei fondi effettuata all'interno di una zona edificabile per promuovere una migliore utilizzazione dello spazio è designata con il termine di → riordino fondiario (GR: ricomposizione particellare).

Il raggruppamento dei terreni realizzato nell'ambito di una bonifica del suolo ha lo scopo di dare un nuovo assetto a proprietà fortemente frammentate e agevolarne così lo sfruttamento. Viene realizzato da un'autorità, talvolta in collaborazione con un consorzio di proprietari. Un raggruppamento dei terreni può essere dettato anche dalla necessità di utilizzare lo spazio per la costruzione di infrastrutture di trasporto, quali le ferrovie e le strade nazionali (→ espropriazione, → strada). La creazione di simili infrastrutture comporta spesso lo smembramento delle particelle esistenti: un nuovo ordinamento particellare consente di ricostituire degli appezzamenti utilizzabili in maniera razionale.

Per molti anni le misure di bonifica del suolo hanno avuto effetti devastanti per il paesaggio (eliminazione di

siepi e gruppi di alberi, drenaggi di grandi superfici di terreno). Oggi si parte invece dal presupposto che la conservazione di un paesaggio naturale e diversificato giovi all'agricoltura, a tal proposito si richiama il documento «Améliorations foncières modernes» pubblicato da un gruppo di specialisti del settore nel 1993.

Bosco

Wald · forêt

Il bosco è un ecosistema costituito da una densa popolazione arborea d'alto fusto e da una flora e una fauna particolari. A dipendenza della disponibilità di luce, si compone di vari strati di vegetazione: alberi, arbusti, piante erbacee, muschi, suolo.

Il bosco e i boschetti coprono il 30% del territorio svizzero, esercitando funzioni di notevole importanza.

- Funzione economica: quale fornitore di materie prime indigene rinnovabili, il bosco serve per le costruzioni e la produzione di energia.
- Funzione protettiva: il bosco protegge dai → pericoli naturali, assorbe le polveri e altre sostanze inquinanti atmosferiche (→ protezione dell'aria), previene l'erosione e favorisce l'equilibrio climatico.
- Funzione sociale: il bosco serve alla pratica di attività ricreative e sportive, è un elemento che struttura il paesaggio e contribuisce alla compensazione ecologica.

Dal profilo giuridico, è considerata bosco ogni superficie coperta da alberi, arbusti e cespugli che sia in grado di svolgere le funzioni di un bosco. Per la definizione di un bosco non è per contro rilevante l'origine, le modalità di sfruttamento delle risorse, la designazione dell'area nel registro fondiario o nei → piani di utilizzazione. Sono considerati alla stregua di un bosco i boschi con pascoli, i pascoli alberati, le selve castanili, le aree senza alberi o

improduttive di un fondo boschivo, come pure i fondi per i quali vige l'obbligo di rimboschimento. Non rientrano invece nel concetto di bosco i gruppi di alberi o di arbusti isolati, le siepi, i viali, i giardini, i parchi e gli spazi verdi, i vivai e simili.

Conformemente all'Ordinanza federale sulle foreste, i cantoni fissano i limiti del bosco tenendo conto della superficie, della larghezza e dell'età della popolazione vegetale. Qualora tale popolazione assolva funzioni sociali o protettive di particolare rilievo, l'area in questione deve essere considerata come bosco, indipendentemente dai criteri summenzionati.

Viste le conseguenze catastrofiche dei disboscamenti totali, dalla fine dell'Ottocento la superficie del bosco è protetta dalla legislazione sulla polizia delle foreste e, dal 1993, dalla Legge federale sulle foreste. Ogni riduzione della superficie boschiva o ogni cambiamento di destinazione sottostanno all'obbligo di autorizzazione (→ dissodamento).

Il bosco non conosce una delimitazione spaziale definitiva; esso cresce e può espandersi. Il fenomeno è legato alla dinamica forestale. Una simile progressione può tuttavia suscitare conflitti laddove si tratta di delimitare il bosco rispetto agli insediamenti. L'entrata in vigore, nel 1993, della nuova Legge forestale ha consentito di eliminare in parte queste difficoltà. La legge prevede infatti che, al momento di elaborare o modificare i piani di utilizzazione, si possa tracciare un confine duraturo tra il bosco e la zona edificabile mediante una procedura di accertamento della natura boschiva dell'area in questione. La popolazione forestale che dovesse progredire dopo tale accertamento e la sua iscrizione nel piano di utilizzazione non sarà più considerata giuridicamente bosco, anche se dovesse assumere tutte le caratteristiche.

Escluso il citato accertamento del confine del bosco rispetto alle zone edificabili, i piani di utilizzazione contengono solo informazioni indicative sulle superfici forestali. La legislazione sulle foreste è determinante per la definizione dell'estensione e per lo sfruttamento delle risorse. La pianificazione forestale conferisce allo sfruttamento delle risorse un indirizzo compatibile con la funzione preponderante di ogni bosco; essa è coordinata con i piani direttori e i piani di utilizzazione.

Cambiamento di destinazione

Umzonung · changement d'affectation

Il cambiamento di destinazione rappresenta una modifica dell'attribuzione di un fondo a una determinata zona. Il concetto viene impiegato per descrivere vari tipi di cambiamento. Nel linguaggio corrente con azzonamento s'intende l'assegnazione di un fondo alla zona edificabile, mentre il dezonamento è considerato spesso l'assegnazione di un fondo alla zona agricola o alla zona protetta. I termini sono tuttavia assai imprecisi; sarebbe più corretto parlare semplicemente di cambiamenti di zona e di destinazione, dato che i piani di utilizzazione devono coprire tutto il territorio comunale, conformemente alla Legge federale sulla pianificazione del territorio.

La terminologia giuridica pratica una distinzione tra dezonamento e non azzonamento quando si tratta di valutare l'obbligo di versare un indennizzo in caso di limitazione della proprietà (→ espropriazione materiale). Il dezonamento designa il passaggio di un fondo situato in una → zona edificabile conforme al diritto federale (segnatamente per quanto riguarda le sue dimensioni) a una zona non edificabile. Si ha invece non azzonamento alla zona edificabile quando viene creata una zona edificabile conforme al diritto federale e il terreno non è assegnato a tale zona.

In questo caso si presume che non esista ancora un piano di utilizzazione conforme e che il «cambiamento» equivalga a una prima assegnazione a un regime di utilizzazione.

Quando un fondo passa da una zona edificabile con un grado di utilizzazione elevato a una zona edificabile a → densità edificatoria più bassa si parla pure di dezonamento o riclassificazione.

Città

— Stadt · ville —

La città è una concentrazione spaziale di edifici e infrastrutture (→ insediamento) creatasi nel corso della storia in seguito al bisogno d'interagire delle persone. La città medievale era compatta e aveva una struttura ricca e armoniosa. La rivoluzione francese e l'industrializzazione hanno fatto emergere una distinzione gerarchica e una netta separazione economica e politica tra la città e la campagna. La città, da concentrata che era, ha in seguito incominciato a espandersi, grazie soprattutto alle moderne possibilità di trasporto e alla mobilità; ciò ha provocato un congestionamento dei vecchi centri.

La caratteristica principale della città è la netta distinzione tra il centro, i quartieri residenziali e commerciali vicini al centro, le zone esterne e la periferia. Le aree costruite superano in genere ampiamente i confini giuridici e politici della città (territorio comunale). Va fatta una distinzione tra «centro» e «corona», le cui evoluzioni sul piano demografico e dei posti di lavoro seguono andamenti diversi. Si parla di «conurbazione» quando la crescita è forte al centro e debole in periferia; nel caso contrario si parla di «suburbanizzazione», un fenomeno che sfocia nella creazione di un' → agglomerazione.

Secondo la statistica svizzera si considera città un'entità che conti almeno 10000 abitanti. Nel 1990 quasi il

70% della popolazione abitava in aree urbane. Una città può trasformarsi in un'agglomerazione in virtù dell'offerta di posti di lavoro, del rapporto con i comuni circostanti e del traffico pendolare. Si parla di città satelliti quando degli insediamenti indipendenti, con propri posti di lavoro, dipendono da un centro economico più importante.

Sin dagli anni Trenta, ponendosi in un'ottica europea a seguito del potenziamento dei collegamenti viari (→ mobilità spaziale, crescita del pendolarismo) e sullo sfondo della crescente interdipendenza economica, si parla della «metropoli elvetica». La città assume dunque una nuova dimensione, che i recenti progressi nel settore delle telecomunicazioni non faranno che accentuare.

Compensazione

Ausgleich · compensation

L'allestimento di piani di utilizzazione implica l'attribuzione di una parcella a una determinata zona, con conseguente aumento o diminuzione del valore del fondo in questione (→ limitazioni della proprietà). La Legge federale sulla pianificazione del territorio impone ai cantoni di istituire un regime di compensazione. Se a seguito di misure pianificatorie gli immobili subiscono un notevole aumento del valore (→ cambiamento di destinazione, costruzioni fuori zona edificabile), i rispettivi proprietari sono tenuti a versare una certa somma a titolo di compensazione; inversamente hanno diritto a un indennizzo adeguato qualora subissero una notevole diminuzione del valore (→ cambiamento di destinazione, riduzione notevole dell'indice di sfruttamento).

Tale mandato legislativo è stato finora concretizzato da ben pochi cantoni. I plusvalori sono infatti prelevati oggi da due soli cantoni (Basilea Città e Neuchâtel). Tuttavia, questa funzione è in parte assolta dal prelievo dell'imposta

sul plusvalore immobiliare. Inoltre, alcuni comuni hanno incominciato a concordare direttamente con i proprietari modalità di compensazione per i vantaggi indotti da misure pianificatorie; quale contropartita per l'assegnazione del loro fondo alla zona edificabile o per l'aumento dell'indice di sfruttamento, i proprietari contribuiscono al finanziamento di infrastrutture di interesse collettivo, quali la scuola dell'infanzia e dell'obbligo, i parchi-giochi ecc. Un indennizzo per i proprietari che dovessero registrare un minor valore indotto da misure pianificatorie è invece previsto quando sussiste la fattispecie dell' → espropriazione materiale. A parte questo obbligo di indennizzare previsto dalla Costituzione federale, i cantoni non offrono di regola nessuna compensazione per il minor valore determinato da provvedimenti pianificatori.

Concetto

Konzept · conception

Un concetto («concezione» nella terminologia ufficiale della Confederazione) è un insieme di obiettivi e provvedimenti coordinati che interessano vari settori e tendono verso uno sviluppo futuro auspicabile. Contrariamente ai → piani settoriali, i concetti sono formulati in maniera generale e sono di regola meno vincolanti. Si distinguono dalle → concezioni direttrici per il fatto che solitamente non si limitano a stabilire degli obiettivi, ma indicano anche le misure per raggiungerli. Nella prassi le due nozioni non sono sempre facili da distinguere; succede infatti spesso che i concetti di sviluppo (concetti di sviluppo urbano, concetti di sviluppo del paesaggio) vengano designati come concezioni direttrici.

La Legge federale sulla pianificazione del territorio utilizza il termine «concezione» in relazione al processo

pianificatorio della Confederazione, e contrappone le concezioni ai → piani settoriali. Quali esempi di concezioni nazionali si ricordino: la Concezione svizzera del turismo e la Concezione svizzera del paesaggio. Gli anni Settanta avevano visto la nascita della Concezione globale dei trasporti e della Concezione globale dell'energia. Un ruolo importante nell'ambito del promovimento delle regioni di montagna (→ regione di montagna, → politica regionale) spetta ai concetti di sviluppo regionale.

Concezione direttrice

———— GR: modello di sviluppo · Leitbild · conception direttrice ————

Ogni processo pianificatorio si inserisce nel complesso sviluppo di un territorio in perenne trasformazione. Esso deve considerare ciò che esiste e proporre idee riguardo alla situazione auspicabile. Le concezioni direttrici rappresentano una trascrizione di simili visioni e orientano il lavoro di pianificazione in funzione dell'assetto che lo spazio vitale dovrà assumere nel futuro. Esse consentono alle autorità di ordinare, di esporre le proprie idee in merito allo sviluppo auspicato e di sottoporle al dibattito pubblico.

Per evitare che risultino troppo astratte, le concezioni direttrici sono accompagnate nella pratica da pacchetti di misure. In simili casi, più che rappresentare delle descrizioni di uno stato auspicato, diventano programmi politici.

Le concezioni direttrici costituiscono una base indispensabile per la pianificazione locale. Simili visioni pianificatorie del futuro vengono talvolta designate anche come modelli o concetti di sviluppo (→ concetto).

Le concezioni direttrici non hanno nessun effetto giuridico immediato, ma possono vincolare le autorità qualora un decreto lo preveda.

Le concezioni direttrici sono spesso strutturate per settori (p. es. urbanizzazione, paesaggio, infrastrutture).

Esse possono anche fornire un riassunto delle idee fondamentali e delineare l'orientamento da conferire a tutti gli interventi pubblici (concezioni globali). Le concezioni direttrici si distinguono dai programmi di legislatura riguardo all'orizzonte temporale e al grado di concretizzazione. I programmi di legislatura prevedono inoltre un quadro finanziario (pianificazione finanziaria).

La maggior parte delle concezioni direttrici nazionali (come p. es. la Concezione della pianificazione nazionale CK 73, elaborata nel 1973 dalla Conferenza dei funzionari dirigenti della Confederazione, che auspicava un decentramento concentrato dell'economia e dell'urbanizzazione) è antecedente all'entrata in vigore della Legge federale sulla pianificazione del territorio. Tra le concezioni direttrici più recenti vi sono per esempio la Concezione delle bonifiche del suolo (→ bonifica del suolo) o i lineamenti dell'ordinamento territoriale della Svizzera, impostate sul concetto di «rete delle città svizzere», quale modello di sviluppo futuro.

Condotte

— Rrohrleitungen · conduites —

Le condotte servono al trasporto di combustibili e carburanti liquidi o gassosi. Non appena superano un determinato diametro, soggiacciono integralmente alla Legge federale sugli impianti di trasporto in condotta e sono pertanto sottoposte alla sorveglianza della Confederazione. Le autorizzazioni concesse nell'ambito di una procedura federale (procedura di approvazione dei piani) comprendono una concessione e un permesso di costruzione e di esercizio. Non esiste nessuna ulteriore procedura di autorizzazione cantonale. Le condotte che non sottostanno all'autorizzazione della Confederazione sono invece sottoposte alla sorveglianza dei cantoni e richiedono, da un

lato, un'autorizzazione cantonale ai sensi della Legge federale sugli impianti di trasporto in condotta e, dall'altro, una → licenza edilizia ai sensi della Legge federale sulla pianificazione del territorio.

Conformità alla destinazione di zona

———— Zonenkonformität · conformité à l'affectation de la zone ————

Un progetto di costruzione è conforme alla zona se rispetta la destinazione della stessa e le disposizioni che la concernono (→ zona edificabile, → zona agricola, → zona protetta, zona speciale). Per quanto riguarda in particolare le costruzioni in → zona agricola, l'apprezzamento della conformità alla zona, in base alle severe esigenze del diritto federale, risulta delicato; esiste infatti un'abbondante giurisprudenza del Tribunale federale. A ciò si aggiunge che il diritto ambientale (→ protezione contro i rumori, → protezione dell'aria) assume un peso sempre più importante nella valutazione della conformità dei progetti di costruzione alla → zona edificabile. La legislazione federale in materia di protezione fonica indica per esempio l'intensità ammissibile delle molestie (nulla, media, forte) nelle varie zone di utilizzazione.

I progetti di costruzione non conformi alla zona possono essere autorizzati a titolo eccezionale purché soddisfino determinate condizioni (→ autorizzazione eccezionale).

Contributi

———— Beiträge · contributions ————

Sono → tributi causali prelevati presso i beneficiari di vantaggi economici particolari, derivanti da prestazioni fornite da una collettività pubblica. Essi sono dovuti per vantaggi di cui non beneficiano tutti, bensì una determinata cerchia di persone.

I contributi devono essere versati quando i vantaggi economici sono realizzabili. Nel caso dell' → urbanizzazione, ciò significa che il contributo è dovuto non appena è realizzabile l'allacciamento alle infrastrutture. Il carico finanziario che i proprietari interessati devono sopportare è notevole; questo li spinge a realizzare l'auspicata edificazione.

La Legge federale che promuove la costruzione di abitazioni e l'accesso alla loro proprietà prevede che i costi di urbanizzazione generale e di dettaglio (→ urbanizzazione) per le zone residenziali siano di regola coperti mediante i contributi versati dai proprietari dei fondi.

Coordinamento

Koordination · coordination

Tra i compiti principali della pianificazione del territorio vi è quello di coordinare i diversi spazi. Il coordinamento implica di conseguenza una pianificazione logica e completa, ma anche un'armonizzazione fra i piani elaborati dai vari enti responsabili della pianificazione. Succede spesso che coesistano più piani di natura e di portata diversa. Il coordinamento implica numerosi scambi di vedute tra le autorità di tutti i livelli. Le autorità comunali devono armonizzare i loro piani con quelli dei comuni vicini e del cantone; mentre per elaborare i → piani settoriali le autorità federali devono considerare i piani cantonali e comunali. Lo strumento privilegiato per assicurare questo coordinamento è il → piano direttore.

È opportuno distinguere questa accezione di coordinamento da quella relativa alle procedure; il → coordinamento delle procedure è imperativo quando più procedure devono svolgersi contemporaneamente.

Coordinamento delle procedure

Verfahrenskoordination · coordination des procédures

Il coordinamento delle procedure (o coordinamento formale) consiste nell'armonizzare a livello contenutistico e temporale le varie procedure giuridiche (→ procedura) che precedono la realizzazione di un progetto, onde consentire una ponderazione comprensiva di tutti gli interessi ed evitare decisioni puntuali contraddittorie. Il coordinamento delle procedure favorisce anche il coordinamento materiale e contribuisce in maniera determinante ad accelerare le procedure.

Il coordinamento delle procedure può essere assicurato affidando a una sola autorità il compito di emettere tutte le autorizzazioni necessarie per un progetto (modello della concentrazione). In tal caso è opportuno che la competenza decisionale spetti a un'autorità neutra, non specializzata in materia. Un'altra possibilità consiste nell'affidare a una determinata autorità, sempre mantenendo lo svolgimento parallelo delle procedure, la responsabilità di armonizzare le decisioni riguardo ai tempi e ai contenuti (modello del coordinamento).

Costruzione di alloggi

Wohnungsbau · construction de logements

La costruzione di alloggi comprende l'edificazione e il rinnovo di edifici residenziali. Essa può essere realizzata sia dal settore privato che da quello pubblico. Nel primo caso comprende la costruzione di abitazioni da parte di privati, di cooperative e altre persone giuridiche, segnatamente le società immobiliari e gli istituti di previdenza. Nel secondo si tratta soprattutto di progetti edilizi realizzati dai comuni (alloggi comunali); in Svizzera questo settore non è tuttavia importante.

L'attività nel settore dell'edilizia residenziale dipende da vari fattori, fra i quali anzitutto le condizioni giuridiche (→ politica fondiaria) e congiunturali (tassi ipotecari). Inoltre incide anche la disponibilità di terreni da costruzione, che può conoscere limitazioni dovute a costrizioni oggettive (limitazioni riguardo all'uso e alla libertà di disporre, assenza di infrastrutture) o alla speculazione (tesaurizzazione). Infine può essere condizionata dai costi di costruzione (esigenze tecniche, quali gli ascensori e gli impianti elettrici, il costo dei materiali da costruzione, il livello salariale del settore edile).

In Svizzera gli alloggi in proprietà si aggirano sul 30%, un tasso che nel raffronto internazionale è molto basso. Per questa ragione la Confederazione e i cantoni promuovono l'accesso alla proprietà. Le normative applicate in questo ambito sono: la Legge federale che promuove la costruzione di abitazioni e l'accesso alla loro proprietà e la Legge federale per il miglioramento delle condizioni d'abitazione nelle regioni di montagna.

Per combattere la tendenza di sostituire gli alloggi con delle utilizzazioni più redditizie (spazi a scopi commerciali o turistici), ma anche per combattere la penuria di alloggi, i cantoni e i comuni hanno la possibilità sia di prescrivere delle percentuali minime da riservarsi agli spazi abitativi, sia di elaborare dei → piani delle quote abitative; ciò allo scopo di mantenere alloggi a pigione moderata e di impedire la trasformazione di alloggi in uffici o residenze secondarie.

Decisione

Verfügung · décision

Una decisione (nei Grigioni detta anche disposizione) è un ordine impartito in un caso specifico da un'autorità in conformità con il diritto pubblico, con lo scopo di regolare

un rapporto giuridico concreto e individuale in maniera vincolante e coercibile. Può avere effetto costitutivo di diritto oppure di accertamento. Una decisione consente pertanto di creare, modificare o sopprimere dei diritti e dei doveri oppure di constatarne la loro esistenza o la loro estensione. Nel linguaggio corrente le decisioni sono spesso assimilate alle autorizzazioni.

Nella pianificazione del territorio esistono vari tipi di decisioni. Tra di esse vanno annoverate le → licenze edilizie, le decisioni di ripristinare la situazione anteriore di conformità (ordini di demolizione) e le decisioni relative al prelievamento di → tributi causali (→ contributi, → tasse).

Democrazia

Demokratie · démocratie

La democrazia è una forma di organizzazione politica basata sulla sovranità del popolo, ossia dell'insieme delle cittadine e dei cittadini che si dotano di una costituzione e istituiscono un organo legislativo. In un sistema di democrazia diretta il popolo stesso partecipa all'elaborazione delle leggi (referendum, iniziativa), mentre in una democrazia indiretta il suo potere si limita all'elezione del parlamento.

Per la pianificazione del territorio l'ordinamento democratico è rilevante sotto due punti di vista. Anzitutto i piani che hanno una portata analoga a quella delle leggi vengono di regola emanati per via legislativa, seguendo le procedure democratiche. È il caso per esempio dei → piani di utilizzazione comunali. In secondo luogo, anche se non sono emanati per via legislativa, è necessario discutere i piani «democraticamente» a causa del loro contenuto politico. Si rivela dunque opportuno coinvolgere il più possibile nella procedura pianificatoria, necessariamente pubblica, non solo le cittadine e i cittadini, ma anche i

proprietari di fondi e le persone particolarmente toccate da un futuro piano d'utilizzazione (piano regolatore).

L'esercizio dei diritti democratici influisce anch'esso sotto forma di iniziativa o referendum sulla procedura di emanazione dei piani; il tutto nei limiti fissati dalle norme giuridiche.

Sul piano politico, il fatto di attuare la pianificazione del territorio in un contesto democratico conferisce legittimità alle misure previste, ne garantisce una migliore accettazione da parte della popolazione e ne agevola quindi la messa in atto. L'emanazione dei piani nel rispetto delle regole democratiche non sostituisce né la partecipazione all'elaborazione (→ informazione e partecipazione) né la → protezione giuridica.

Densificazione

— Verdichtung · densification —

La densificazione rappresenta una delle possibilità per garantire un' → utilizzazione parsimoniosa del suolo all'interno delle zone edificabili. Le misure di densificazione favoriscono lo sviluppo edificatorio nelle zone già (parzialmente) edificate, consentendo di sfruttare meglio gli edifici esistenti (utilizzazioni multiple, ammodernamento di edifici sottoutilizzati). Esse consentono pure di creare nuovi spazi abitativi o lavorativi mediante ingrandimento o sopraelevazione, mediante cambiamento di destinazione degli edifici vuoti, mediante la costruzione nelle aree ancora libere oppure la trasformazione, demolizione o ricostruzione di edifici male utilizzati. Dato che queste misure implicano interventi sulle strutture esistenti è indispensabile valutare attentamente il loro impatto sociale, economico, ecologico e estetico, per esempio mediante studi preliminari o pianificazioni di prova. È inoltre

auspicabile coinvolgere il più presto possibile gli interessati nel processo pianificatorio.

Lo strumento più ricorrente per la densificazione è il → piano di utilizzazione. Infatti, per poter attuare misure di densificazione, si devono spesso creare dapprima le premesse giuridiche, per esempio adattare le prescrizioni di azionamento e, in particolare, aumentare l'indice di sfruttamento (→ densità edificatoria). La densificazione richiede una ricerca urbanistica e una qualità architettonica commisurate alla situazione insediativa specifica, motivo per il quale spesso si ricorre ad un piano più di dettaglio, cioè al piano particolareggiato in Ticino risp. al piano generale delle strutture nei Grigioni oppure al piano di quartiere.

Densità edificatoria

— Baudichte · densité de construction —

La densità edificatoria esprime l'intensità con cui una determinata area è occupata da costruzioni.

Vari indici di utilizzazione consentono di determinare preventivamente la densità edificatoria: l'indice di sfruttamento stabilisce la relazione tra la superficie utile lorda computabile e la superficie edificabile del fondo. L'indice di edificabilità consente di limitare il volume dell'edificio (eventualmente anche solo quello fuori terra) in rapporto alla superficie edificabile del fondo. L'indice di occupazione esprime il rapporto tra superficie costruita e superficie (determinante) edificabile del fondo. L'indice delle aree verdi o libere esprime infine il rapporto tra le superfici verdi e la superficie edificabile del fondo.

Tra i vari cantoni sussistono notevoli differenze soprattutto riguardo all'indice di sfruttamento, sia per quanto concerne la definizione che per i parametri di calcolo. Tali differenze rendono impossibile il confronto intercantonale,

e spesso addirittura intercomunale, delle densità edificatorie effettive.

Le norme che disciplinano il modo di costruire (contiguo, non contiguo) e le distanze dai confini (tra edifici e dal confine del fondo), così come quelle che stabiliscono le dimensioni principali degli edifici (lunghezza, larghezza, altezza, numero di piani ecc.) o le → linee di edificazione si ripercuotono sulla densità edificatoria. Succede spesso che la densità edificatoria venga prescritta tralasciando l'indice di sfruttamento e indipendentemente dalle dimensioni del terreno, ma in funzione delle dimensioni dell'edificio e delle distanze dai confini (tipologia delle costruzioni) oppure sulla base del volume edificato preesistente (zona di nucleo tradizionale).

In linea di massima le prescrizioni menzionate si limitano a stabilire il limite superiore della densità edificatoria. Nella prospettiva di uno sviluppo interno agli insediamenti e di una → utilizzazione parsimoniosa del suolo potrebbe tuttavia giovare anche la fissazione (o l'applicazione) di un indice di densità minima (è il caso dei piani di quartiere in Ticino).

Difesa nazionale

Landesverteidigung · défense nationale

La difesa nazionale comprende l'insieme delle misure politiche e militari prese da uno stato per difendere la propria sovranità e per lottare contro le offensive della parte avversaria (difesa generale). La Riforma 95 dell'esercito ha comportato dei cambiamenti: riduzione degli effettivi delle truppe e nuova dottrina di intervento. Questo sviluppo è ulteriormente accentuato dalla susseguente riforma «Esercito XXI».

Le infrastrutture dell'esercito (piazze d'armi, poligoni di tiro, aerodromi militari ecc.) rivestono grande importan-

za dal punto di vista della pianificazione del territorio. In base alla Legge federale sull'esercito e sull'amministrazione militare (Legge militare) la costruzione e pianificazione di simili installazioni non soggiace alla competenza decisionale cantonale. Per la loro realizzazione la legge prevede una procedura di autorizzazione speciale, nel corso della quale i Cantoni devono essere consultati. I progetti soggiacciono inoltre ad una pianificazione settoriale della Confederazione, che considera quella cantonale (→ piano settoriale). La riforma dell'esercito rimette in discussione l'esistenza di parecchie infrastrutture militari. Numerosi edifici e impianti, tra i quali anche taluni aerodromi militari, non verranno più utilizzati e potranno essere smantellati o essere trasformati per scopi civili. Anche nelle città vi sono molte installazioni militari vuote (caserme). Data la loro ubicazione che di regola è centrale, esse costituiscono urbanisticamente degli oggetti interessanti da destinare a altri usi (→ urbanistica, → qualità dell'insediamento). Il passaggio dall'uso militare all'uso civile richiede una → licenza edilizia. Inoltre, a causa delle ripercussioni spesso notevoli che possono avere sul regime delle utilizzazioni, sull'urbanizzazione e sull'ambiente, questi progetti – situati dentro o fuori le zone edificabili – sono sottoposti all'obbligo di pianificare (→ piani di utilizzazione speciale).

Con la creazione di posti di lavoro soprattutto nelle regioni di montagna e nelle regioni periferiche, l'esercito esplica un impatto anche sulla → politica regionale. La riforma avviata implica però una riduzione delle attività e comporterà risvolti negativi in queste regioni dalla struttura economica già fin troppo fragile e squilibrata (→ turismo, agricoltura).

Dimensionamento delle zone edificabili

— Bauzonengröße · dimensionnement des zones à bâtir —

Le zone edificabili devono coprire il fabbisogno di terreni da costruzione per i prossimi 15 anni. Il loro dimensionamento dipende dagli scopi e dai principi fissati dalla Legge federale sulla pianificazione del territorio e dalle superfici necessarie alle altre utilizzazioni (→ zona agricola, → zona protetta, → principi pianificatori).

In pratica le riserve di terreni edificabili devono essere stabilite in funzione dei bisogni degli anni precedenti e dello sviluppo previsto per i 15 anni successivi. Questo calcolo deve considerare sia le possibilità che ancora esistono di costruire in zona edificabile, sia il potenziale di → densificazione. Il dimensionamento delle zone edificabili deve tener conto anche dei bisogni regionali e deve essere armonizzato con i piani di urbanizzazione comunali, quindi con le capacità finanziarie di un Comune.

Diritti fondamentali

— Grundrechte · droits constitutionnels —

I diritti fondamentali (o diritti costituzionali) sono diritti dell'individuo, che la collettività può limitare solo in circostanze ben definite. Questa tutela trae fondamento dalla dignità umana che lo Stato deve riconoscere e preservare.

I diritti fondamentali non hanno un valore assoluto, possono essere limitati laddove esista una base legale per farlo, sussista un → interesse pubblico e si rispetti il principio della → proporzionalità.

Le misure di pianificazione del territorio toccano soprattutto la garanzia della → proprietà, la → parità di trattamento e la → libertà economica. La «libertà di costruire» non è un diritto fondamentale; il margine d'azione

di ogni individuo rispetto a intromissioni eccessive dello Stato è protetto dai già citati diritti fondamentali della garanzia della proprietà e della libertà economica.

Diritto della pianificazione del territorio

— Raumplanungsrecht · droit de l'aménagement du territoire —

Il diritto della pianificazione del territorio (detto anche diritto pianificatorio) comprende tutte le norme giuridiche destinate a preservare o modificare l'ambiente naturale e l'ambiente antropizzato; esso consta pure di regole che stabiliscono la procedura e l'organizzazione.

È opportuno distinguere tra il diritto pianificatorio in senso stretto e la legislazione speciale:

- Il diritto della pianificazione in senso stretto comprende tutte le norme giuridiche (→ legge) che disciplinano espressamente il campo della pianificazione del territorio (Legge e Ordinanza federali sulla pianificazione del territorio, leggi cantonali sull'edilizia e la pianificazione, disposizioni comunali sull'edilizia e la pianificazione).
- La legislazione speciale comprende le norme giuridiche la cui applicazione esercita degli effetti sulla → politica di organizzazione del territorio. Queste disposizioni si trovano distribuite nella legislazione sui trasporti (→ ferrovia, → navigazione, → strada, → navigazione aerea) sull'alloggio (→ costruzione di alloggi), sull'agricoltura (→ zona agricola), sui boschi (→ bosco) e sulla protezione delle basi naturali della vita (→ protezione della natura, → protezione delle acque, protezione dell'→ ambiente) sull'energia (→ impianti elettrici, condotte, energia idraulica), sulla → politica regionale e sul → turismo (aiuto agli investimenti nelle regioni di montagna, installazioni di trasporto turistiche), e sulla → difesa nazionale.

Occorre distinguere tra il diritto materiale e il diritto formale. Il diritto materiale definisce il contenuto delle pianificazioni. Il diritto formale designa le autorità, le loro competenze e stabilisce la → procedura di pianificazione → (→ procedura).

Diritto edilizio

— Baurecht · droit de la construction —

Il diritto edilizio comprende tutte le disposizioni che regolano la costruzione, la conservazione, la trasformazione e l'utilizzazione di edifici e impianti. Queste norme non si trovano solo nel diritto edilizio in senso stretto, bensì anche nel → diritto della pianificazione del territorio. È d'altronde praticamente impossibile dissociare la legislazione sulla pianificazione del territorio dalle disposizioni di polizia edilizia.

Il diritto edilizio materiale comprende le prescrizioni che regolano l'attività di costruzione, nonché il genere e la concezione degli edifici da realizzarsi. Il diritto edilizio formale regola dal canto suo l'organizzazione delle autorità statali e la procedura (→ procedura di licenza edilizia).

Il diritto edilizio pubblico prescrive le norme vincolanti per tutti in materia di costruzione, trasformazione e cambiamento di utilizzazione di un edificio o di un impianto. Questa materia si è sviluppata da semplice diritto di polizia edilizia ad una disciplina più differenziata che comprende questioni inerenti l'assetto urbanistico ed è intimamente legata al → diritto della pianificazione del territorio. A livello comunale il diritto edilizio è codificato nelle norme d'attuazione del Piano regolatore (Ticino) risp. nella Legge edilizia (Grigioni), tra i cui strumenti attuativi rientra anche il piano delle zone.

Il diritto edilizio pubblico materiale in senso lato comprende i riferimenti generali del diritto pianificatorio e le

rispettive prescrizioni. Esso contempla norme relative alle → zone di utilizzazione (delimitazione spaziale e regolamentazione) e le prescrizioni edilizie indipendenti dalle zone. Contiene anche disposizioni di carattere generale (ordinamento delle costruzioni – Regelbauweise) e specifica in quali casi sono richiesti → piani di utilizzazione speciali e → autorizzazioni eccezionali. Fissa inoltre il grado di utilizzazione dei fondi (→ densità edificatoria), le norme relative alle distanze dai confini e tra gli edifici, come pure l'altezza delle costruzioni (altezza alla gronda, al colmo, numero di piani). Infine, sono parte integrante del diritto edilizio pubblico materiale le prescrizioni federali sulla protezione dell' → ambiente, la → protezione del paesaggio, la → protezione della natura e la → protezione delle acque.

Il diritto edilizio pubblico (materiale e formale) è essenzialmente diritto cantonale. Compete ai cantoni di adottare una normativa adeguata, salvo nel caso in cui deleghino tale competenza ai comuni oppure la materia sia già regolata dalla legislazione federale.

Il diritto edilizio privato regola i rapporti tra privati (committente e imprenditore, proprietario e vicino); esso si basa sul diritto federale privato (Codice civile, Codice delle obbligazioni). In questo contesto sono soprattutto di rilievo le norme sui diritti reali (diritti di proprietà con iscrizione, il diritto del registro fondiario e della misurazione, diritto di superficie in quanto servitù, diritti di vicinato come la servitù di vista), il diritto dei contratti (contratto di lavoro, di mandato, di appalto), la responsabilità civile, il diritto societario (segnatamente per le associazioni e i consorzi di imprese di costruzione), e i diritti immateriali (diritti d'autore e proprietà intellettuale). Le leggi cantonali d'applicazione del Codice civile svizzero contemplano disposizioni complementari (norme sulle distanze e norme di diritto edilizio privato, art. 686 CC).

Al diritto edilizio privato si affiancano le disposizioni generali emanate dalle associazioni professionali e di categoria, quali le norme SIA (Società svizzera degli ingegneri e degli architetti), o le norme tecniche (Associazione svizzera di normalizzazione).

Diritto fondiario

— Bodenrecht · droit foncier —

Il diritto fondiario comprende tutti i disposti giuridici che si riferiscono al suolo. Esso stabilisce la proprietà dei fondi, le condizioni per l'acquisto, l'alienazione e la costituzione di ipoteche (→ proprietà), l'utilizzazione ammissibile di determinate superfici (→ piani di utilizzazione), la → protezione del suolo e l'imposizione fiscale della proprietà fondiaria.

Il diritto fondiario si occupa anche dell'applicazione dell'ordinamento pianificatorio vigente (impedire la tesauratione dei terreni da costruzione, promuovere la costruzione nelle zone edificabili, fluidificare l'offerta di terreni pronti per l'edificazione, → utilizzazione parsimoniosa del suolo).

Molte regole del diritto fondiario contribuiscono a assicurare la stabilità sociale, ma esprimono anche altri obiettivi di politica nazionale. Considerazioni di politica agricola fanno sì che il diritto fondiario rurale preveda di riservare la proprietà fondiaria in zona agricola essenzialmente a chi gestisce in proprio un'azienda (→ Selbstbewirtschafter). Inoltre, per evitare la svendita agli stranieri della proprietà fondiaria, l'acquisizione di terreni da parte di «persone residenti all'estero» soggiace a restrizioni.

Disponibilità per l'edificazione

Baureife · terrain constructible

Per poter costruire su un fondo occorre che il terreno sia edificabile di fatto e di diritto. Ciò implica l'esistenza di un regime di utilizzazione (→ piano di utilizzazione) e che il terreno sia urbanizzato (→ urbanizzazione).

Sotto il profilo giuridico il terreno è edificabile quando la sua utilizzazione è definita riguardo al luogo e alle modalità, ossia quando i piani obbligatori sono in vigore e non sono richiesti piani complementari (→ piano di utilizzazione speciale).

Dissodamento

Rodung · défrichement

Il dissodamento rappresenta un cambiamento duraturo o temporaneo della destinazione del terreno boschivo, con o senza abbattimento degli alberi (→ bosco).

Il dissodamento soggiace ad autorizzazione. L'autorizzazione può essere concessa in via eccezionale qualora sussista un → interesse pubblico che prevale sull'interesse a conservare il bosco (→ ponderazione degli interessi). L'autorizzazione di dissodamento è richiesta pure quando una superficie boschiva deve essere assegnata ad una zona d'utilizzazione (attribuendola di regola alla zona edificabile, oppure alla superficie stradale riservata a scopi non forestali).

A ogni dissodamento si contrappone l'obbligo di rimboschire nella stessa regione una superficie di uguale estensione. Invece di questo rimboschimento compensativo, sussiste eccezionalmente la possibilità di attuare misure di protezione della natura o del paesaggio, oppure di pagare delle → tasse sostitutive (→ tributi pubblici) destinate a finanziare misure di conservazione dei boschi.

La competenza ad autorizzare i dissodamenti fino a 5000 m² spetta ai cantoni e per superfici di maggiore estensione alla Confederazione.

Ecologia

Ökologie · écologie

L'ecologia studia i rapporti che intercorrono tra gli esseri viventi, come pure tra questi e l'ambiente naturale in cui vivono (→ ambiente).

Una pianificazione improntata a criteri ecologici considera tali rapporti, in particolare, l'equilibrio naturale e mira a conservare, assicurare e migliorare i potenziali naturali, riducendo al minimo tutti i fattori molesti. Essa coordina dunque tutte le attività d'incidenza territoriale nel rispetto delle condizioni della natura, prefiggendosi di conservare a lungo termine le basi naturali dell'esistenza (→ sviluppo sostenibile). In quanto attività interdisciplinare l'ecologia verifica le ripercussioni di altre pianificazioni settoriali e il loro impatto territoriale.

Economia

Wirtschaft · économie

L'economia è il campo delle attività di produzione, distribuzione e consumo di beni e servizi indispensabili o desiderabili per gli uomini.

La pianificazione del territorio ha il compito di creare delle premesse favorevoli all'esercizio delle attività economiche (→ principi pianificatori), considerando nel contempo le esigenze dello sviluppo sociale e di rispetto degli equilibri ambientali (→ sviluppo sostenibile).

La pianificazione influenza i fattori di produzione «suolo» e «capitale». Il primo funge da supporto alle attività economiche (→ funzioni del suolo); il secondo è condizio-

nato notevolmente dalla → politica fondiaria, dato che gli immobili rappresentano un investimento e una garanzia immobiliare.

L'economia e, in particolare, il settore dell'edilizia rivestono una grande importanza nella concretizzazione dei piani di utilizzazione. Tuttavia in questo contesto il fattore tempo può generare conflitti, nella misura in cui l'economia si prefigge di soddisfare la domanda a breve termine, mentre la pianificazione del territorio è per sua natura è impostata sul lungo termine.

L'economia ha interesse a una pianificazione adeguata. In effetti beneficia ad esempio della creazione di insediamenti opportunamente articolati lungo gli assi di trasporto, il che consente di collegare agevolmente i luoghi residenziali e di lavoro.

Edifici fuori zona edificabile

——— Bauen ausserhalb der Bauzone · construction hors zone à bâtir ———

Secondo il mandato costituzionale dello sviluppo ordinato degli insediamenti (separazione tra aree edificabili e non), gli edifici fuori zona edificabile devono essere autorizzati solo con molta cautela e la loro necessità deve sempre essere provata con criteri oggettivi. Edifici e impianti devono essere costruiti in zona edificabile. Le aree che si trovano fuori dalle zone edificabili sono per principio da ritenersi non edificabili, tanto più che per tali spazi non esistono generalmente né misure pianificatorie né prescrizioni di polizia edilizia. Il diritto federale limita le possibilità di edificare fuori zona edificabile (→ zona agricola). Esso prevede nondimeno eccezioni per le nuove costruzioni, le trasformazioni, gli ampliamenti e le ricostruzioni (→ autorizzazione eccezionale, → ubicazione vincolata).

Le aree fuori della zona edificabile sono spesso situate nella → zona agricola o nella → zona protetta; ma è possibile che altre zone completino o si sovrappongano a queste ultime (→ zona o → piano di utilizzazione speciale).

Da sempre esistono edifici ubicati fuori dalle zone edificabili. A seconda della regione può trattarsi di fattorie, piccoli insediamenti (monti) o di → insediamenti sparsi. La delimitazione di zone di utilizzazione particolari (→ zone edificabili puntuali) offre, a determinate condizioni, delle possibilità di edificazione o di trasformazione compatibili con la salvaguardia dell'insediamento esistente.

Energia

Energie · énergie

L'energia è la proprietà che un sistema fisico possiede di produrre del lavoro. Si suole fare la distinzione tra energia primaria o grezza, come esiste in natura (p. es. petrolio, gas naturale, carbone, forza idrica, materiali fissili quali l'uranio, irraggiamento solare), e l'energia secondaria o finale, che è quella usata dal consumatore (p. es. elettricità, gas naturale, benzina, olio combustibile). L'energia utile designa l'energia che il consumatore trae dall'energia secondaria (p. es. luce, calore, lavoro meccanico).

La produzione e la distribuzione di energia rivestono un ruolo importante nella pianificazione del territorio, poiché le reti di approvvigionamento energetico rientrano nelle infrastrutture di base dell'urbanizzazione dei terreni edificabili (→ urbanizzazione), mentre i grandi impianti hanno delle ripercussioni considerevoli sull'ambiente e il paesaggio.

La costruzione di simili impianti richiede d'altronde una pianificazione accurata, che consideri tutti gli interessi presenti (→ ponderazione degli interessi, → procedura di pianificazione, → coordinamento delle procedure). Inoltre

è indispensabile studiare i bisogni e esaminare le soluzioni alternative e le varianti (→ obbligo di pianificare). Le competenze e le condizioni da adempiere per l'autorizzazione sottostanno a regolamentazioni diverse secondo il tipo di energia (energia atomica, forze idriche).

La pianificazione energetica cerca di promuovere il ricupero del calore e l'utilizzo di fonti di energia indigene e rinnovabili nell'interesse della sicurezza dell'approvvigionamento e della protezione dell'ambiente. Questa pianificazione può prevedere, a determinate condizioni, sia un obbligo di allacciamento, sia il divieto di utilizzare certe forme di energia.

L'adozione di prescrizioni sul risparmio energetico negli edifici compete soprattutto ai cantoni (→ polizia edilizia, → diritto edilizio). La Confederazione fissa i principi (Decreto federale sull'energia, futura Legge sull'energia).

Esame d'impatto ambientale (EIA)

Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) - étude de l'impact sur l'environnement (EIE)

Ogni progetto di costruzione deve soddisfare i requisiti della protezione dell'ambiente. Gli edifici e gli impianti di grandi dimensioni che potrebbero comportare un carico ambientale notevole devono essere oggetto, nell'ambito di una specifica procedura, di un'indagine approfondita che consenta di stabilire la conformità con le esigenze di tutela ambientale. Gli impianti sottoposti a un esame d'impatto ambientale (EIA) sono elencati nell'allegato relativo all'Ordinanza sull'esame dell'impatto sull'ambiente (OEIA). Tale elenco comprende segnatamente le linee ferroviarie, gli aeroporti, le strade di una certa importanza, come pure i parcheggi per oltre 300 automobili e i centri commerciali con una superficie di vendita di oltre 5000 m².

L'EIA comporta di regola le tappe seguenti:

- Il promotore di un impianto sottoposto all'EIA deve allestire a sue spese un rapporto che esamini il presumibile carico ambientale causato dall'impianto e, se del caso, elenchi le misure previste per contenerlo.
- Questo rapporto d'impatto ambientale viene valutato dal servizio cantonale competente e, in determinati casi, dalle autorità federali. I servizi specializzati trasmettono la loro proposta all'autorità decisionale.
- Il rapporto e i risultati della valutazione sono oggetto di pubblicazione.
- Sulla base di questi documenti l'autorità competente emette la sua decisione (→ coordinamento delle procedure).
- La decisione su un progetto sottoposto all'EIA può essere impugnata dalle organizzazioni nazionali di protezione dell'ambiente o da qualsiasi persona o collettività legittimata a ricorrere con i rimedi del diritto cantonale o federale.

L'EIA garantisce uno studio minuzioso e completo della fattispecie, ma non comporta affatto esigenze più severe per il progetto. Le indagini richieste si integrano in una procedura che bisogna comunque seguire (p. es. licenza edilizia, concessione, piano di utilizzazione di dettaglio). L'esame d'impatto ambientale considera il progetto nelle sue ripercussioni strettamente ecologiche, senza considerarne l'opportunità e neppure la necessità sociale. Per impianti d'interesse pubblico è tuttavia richiesta una giustificazione della loro necessità.

Gli strumenti della pianificazione del territorio (→ piano settoriale, → piano direttore, → piano di utilizzazione) non soggiacciono formalmente a un esame d'impatto ambientale; considerazioni di carattere ambientale devono nondimeno confluire nella ponderazione degli interessi. Le osservazioni espresse nei preavvisi indirizzati alle autorità decisionali devono trasparire anche nei piani di utilizzazione.

Solo se un piano di utilizzazione viene allestito in vista di un determinato progetto di costruzione e lo condiziona previamente in ampia misura, l'EIA o una parte di esso viene eseguito nel corso dell'elaborazione o modifica di tale piano (→ piano d'utilizzazione speciale).

Esodo

Abwanderung · émigration

Si parla di esodo quando sull'arco di un certo tempo il bilancio demografico di una determinata regione risulta negativo. Ciò significa che il numero delle partenze supera quello degli arrivi (→ migrazione). Questo fenomeno interessa soprattutto le regioni di montagna o periferiche e i grandi centri urbani. Nelle prime è dovuto essenzialmente alla mancanza di possibilità di sviluppo economico, mentre nelle seconde è causato dall'inquinamento e dal degrado delle condizioni di vita (→ rumore, → protezione dell'aria, sicurezza), ma anche dalla soppressione di alloggi, riconducibile a utilizzazioni più redditizie degli spazi.

L'esodo si traduce in una struttura demografica sbilanciata e comporta ripercussioni negative per le finanze comunali (riduzione delle entrate fiscali, aumento delle prestazioni sociali). Nelle regioni di montagna e nelle regioni periferiche mette in forse il mantenimento dei servizi (p. es. la scuola) e può tradursi nello spopolamento delle valli e nell'abbandono dell'attività agricola. Esso comporta inoltre il rischio di impoverimento culturale e economico di intere vallate, e l'inselvaticamento dei pascoli alpini.

La pianificazione del territorio può contribuire a contrastare tale evoluzione. Nelle regioni di montagna è possibile realizzare misure di sostegno a favore dei poli regionali di sviluppo che, grazie alla loro infrastruttura, consentono uno sviluppo economico adeguato e, pertanto,

creano opportunità occupazionali per la popolazione locale. Nelle città lo spopolamento può essere contenuto praticando una politica di oculata ripartizione fra aree residenziali e aree lavorative, migliorando la qualità degli insediamenti (→ pianificazione urbana), proteggendo le utilizzazioni economicamente deboli (→ piano delle quote abitative) e adottando una politica severa riguardo alle trasformazioni e alle demolizioni di alloggi.

La sola pianificazione del territorio non consente di gestire lo spopolamento, quando esso diventa un problema. Lo sviluppo economico delle regioni di montagna deve essere promosso con altri mezzi, segnatamente la → politica regionale e la perequazione finanziaria. I contributi ecologici, dal canto loro, servono a incoraggiare l'attività agricola (→ zona agricola). Nelle aree urbane il problema è quello di compensare in maniera equa le prestazioni dei centri (cultura, trasporti, servizi sociali ecc.).

Espropriazione

Enteignung · expropriation

L'espropriazione rappresenta sia la privazione di un diritto tutelato dalla garanzia della → proprietà p. es. la proprietà fondiaria (espropriazione formale), sia una forte limitazione della libertà di usufruire o di disporre della proprietà (→ espropriazione materiale). Essa costituisce la forma più incisiva delle restrizioni alla proprietà. E, come per tutte le restrizioni di un diritto costituzionale (→ diritti fondamentali), anche per l'espropriazione deve sussistere una base legale, un interesse pubblico e occorre rispettare il principio di proporzionalità. Un'espropriazione deve essere integralmente indennizzata.

Gli enti pubblici ricorrono all'espropriazione quando hanno bisogno di un terreno o di un edificio per assolvere compiti pubblici, per esempio creare una linea ferroviaria

o un impianto di incenerimento dei rifiuti urbani. Se il proprietario e l'ente pubblico non giungono ad un accordo bonale, la → proprietà può essere sottratta al proprietario privato per essere trasferita all'ente pubblico mediante decisione dell'autorità, che si fonda su una base legale, e il proprietario ha diritto a un risarcimento integrale.

Espropriazione materiale

———— materielle Enteignung · expropriation materielle ————

Si parla di espropriazione materiale quando un ente pubblico sottrae a un proprietario un elemento essenziale del suo diritto di proprietà, privandolo nell' → interesse pubblico dell'uso che egli faceva o che verosimilmente avrebbe fatto del suo bene, oppure anche restringendo considerevolmente tale uso. Contrariamente all' → espropriazione formale, i diritti di proprietà non vengono trasferiti all'ente pubblico che espropria. Sussiste un'espropriazione materiale anche nel caso di → limitazioni della proprietà meno gravi, quando un solo o più proprietari sono interessati da una misura e subiscono un pregiudizio notevole rispetto alla collettività. In questi casi di cosiddetto sacrificio particolare (→ Sonderopfer) la → parità di trattamento esige un equo risarcimento.

Generalmente le limitazioni della proprietà derivanti da misure di pianificazione del territorio o di polizia edilizia non rappresentano espropriazioni materiali (→ cambiamento di destinazione).

Estrazione di materie prime

———— Abbau von Rohstoffen · extraction de matières premières ————

Le materie prime sono risorse naturali non rinnovabili che l'essere umano sfrutta e utilizza.

Nell'ambito della pianificazione del territorio l'estrazione di materie prime comporta problemi sia riguardo alla notevole incidenza sulla natura e sul paesaggio, sia riguardo il trasporto di grandi quantitativi di materiale. Si pensi per esempio allo sfruttamento delle cave di ghiaia. Per gestire le ripercussioni ambientali di questa attività occorrono misure di pianificazione del territorio (→ obbligo di pianificare, → piano di utilizzazione speciale, → coordinamento delle procedure) e diverse autorizzazioni speciali. In ragione della loro importanza i piani delle discariche risp. di gestione dei rifiuti edili (→ rifiuti) e i piani di estrazione della ghiaia vengono concepiti a livello regionale o addirittura cantonale.

Per i piccoli progetti di estrazione e le misure preparatorie, segnatamente per i lavori di trivellazione prospettiva per il petrolio o il gas naturale, è di regola sufficiente un'autorizzazione eccezionale per costruire → edifici fuori zona edificabile (→ ubicazione vincolata).

Federalismo

Föderalismus · fédéralisme

Il federalismo è un sistema di organizzazione politica dello Stato in cui il governo centrale ed i governi delle collettività che formano tale Stato si ripartiscono le competenze statali in modo che ogni entità possa svolgere in determinati ambiti un ruolo autonomo.

Il federalismo persegue più obiettivi. Consente da un lato di ripartire il potere e di proteggere le minoranze, mentre dall'altro permette di risolvere i problemi in maniera confacente sia al compito da affrontare, sia alle preoccupazioni dei cittadini (→ ripartizione dei compiti). Quest'ultima funzione si rivela particolarmente importante nell'ambito della pianificazione del territorio, che si prefigge di risolvere i problemi presenti e futuri proprio

laddove si pongono, coinvolgendo le persone interessate dalle misure e mantenendo un occhio vigile sul fatto che i problemi sono inseriti in un contesto più ampio e devono essere risolti tenendo presenti gli obiettivi di portata più generale.

In Svizzera la pianificazione del territorio è calcata sulla struttura federalista del paese. Conformemente all'articolo costituzionale sulla pianificazione del territorio, la responsabilità di questo compito compete anzitutto ai cantoni che, dal canto loro, la possono delegare ai comuni. La Confederazione si limita a emanare una legge quadro. Nell'adempiere i suoi propri compiti è tenuta a considerare le esigenze dei piani comunali, regionali e cantonali. Deve inoltre assicurare il coordinamento internazionale e nazionale, segnatamente tra la Svizzera e i paesi confinanti, rispettivamente tra le regioni limitrofe e i cantoni, ma anche tra gli stessi cantoni. Inoltre deve esercitare la sorveglianza affinché a tutti i livelli dello Stato venga osservato l' → obbligo di pianificare.

Il sistema federalistico genera problemi all'atto della ripartizione delle competenze tra Confederazione, cantoni e comuni, ma anche nell'ambito dell'organizzazione delle procedure di elaborazione dei piani, del coordinamento dei piani tra di vari livelli dello Stato, e dell'applicazione dell'obbligo di elaborare piani. La legislazione federale e cantonale deve in particolare riconoscere alle autorità incaricate a pianificare dei margini di apprezzamento adeguati rispetto al loro livello decisionale (→ autonomia comunale).

Ferrovia

— Eisenbahn · chemins de fer —

Le ferrovie sono mezzi di trasporto su rotaie (solitamente con un proprio corpo viaggiante), utilizzati per il trasporto pubblico di viaggiatori e merci. In un'accezione

più ampia, si possono considerare ferrovie i tram, le metropolitane e le monorotaie.

La Costituzione federale riserva alla Confederazione la competenza di legiferare in materia di ferrovie. Con la riforma ferroviaria (I tappa) entrata in vigore nel 1999, il vecchio regime di monopolio è stato sostituito da una nuova regolamentazione, in progressiva evoluzione, ispirata al processo di liberalizzazione (apertura al mercato) avviato a livello europeo con lo scopo di aprire il settore alla concorrenza e renderlo più efficiente e concorrenziale rispetto agli altri mezzi di trasporto.

La costruzione e l'esercizio di ferrovie comporta la creazione delle infrastrutture necessarie, la regolamentazione dell'utilizzo della ferrovia stessa, la specificazione delle prestazioni di trasporto, la ripartizione dei costi e dei benefici, come pure l'organizzazione. La Confederazione affida attraverso delle concessioni la realizzazione e la manutenzione dell'infrastruttura come pure l'esercizio sulle linee; attraverso delle autorizzazioni può concedere l'accesso alla rete a terzi (in applicazione del principio del libero accesso – free access), in particolare a imprese non proprietarie del relativo tratto di una rete concessionata.

In questo ambito pure le FFS sono state oggetto di riforma, sia a livello societario (trasformazione in SA), sia a livello organizzativo (separazione interna fra divisione infrastrutture, viaggiatori e merci), sia a livello finanziario (indipendenza budgetaria, mandati di prestazione retribuiti per l'assunzione di compiti d'interesse collettivo, abolizione della garanzia di copertura dei deficit da parte della Confederazione).

La II tappa della riforma ferroviaria dovrebbe portare ad estendere e armonizzare il sistema di finanziamento alle imprese di trasporto concessionate ITC (KTU), come pure a precisare e completare le regolamentazioni d'apertura

del mercato ferroviario in base alle esperienze della I. tappa ed alle esigenze di armonizzazione a livello europeo.

I progetti ferroviari sono sottoposti a una procedura di approvazione. Esistono diverse procedure possibili. L'autorizzazione dei nuovi tronchi ferroviari per Ferrovia 2000 e Alptransit (NTFA) segue un iter analogo a quello delle strade nazionali (→ strada). Gli avamprogetti, che devono essere approvati dal Consiglio federale, comprendono già uno studio d'impatto ambientale e – nel caso delle trasversali ferroviarie – vengono considerati per la prima volta taluni elementi della pianificazione del territorio attraverso il relativo → piano settoriale.

Le competenze della Confederazione in materia di autorizzazione si applicano anche agli edifici destinati in modo preponderante a assicurare l'esercizio della ferrovia. Non è prevista nessuna procedura pianificatoria né autorizzazione cantonale. Per contro, le altre costruzioni estranee all'esercizio sono sottoposte al diritto cantonale; esiste un'abbondante giurisprudenza sulla distinzione tra costruzioni che servono principalmente all'esercizio ferroviario e altre costruzioni.

Nella pianificazione del territorio i collegamenti ferroviari assumono una grande importanza (→ pianificazione dei trasporti). In termini di politica economica, il potenziamento dei trasporti regionali (collegamenti regionali rapidi: S-Bahn, RER ecc.) assicura un accesso ottimale ai centri, aumentandone l'attrattiva per la localizzazione di posti di lavoro; mentre, per quanto concerne la protezione dell'ambiente, favorisce il trasferimento degli spostamenti pendolari dalla strada alla ferrovia. Alla pianificazione delle infrastrutture spetta invece il compito di predisporre binari industriali e di raccordo laddove si prevedono importanti flussi di merci.

Funzioni del suolo

Bodenfunktionen · fonctions du sol

Il → suolo assolve funzioni irrinunciabili per il mondo animale, vegetale e per la vita umana, ma anche funzioni fondamentali a livello economico (rendita fondiaria, garanzia di credito, investimento di capitali).

A dipendenza della sua natura e delle sue caratteristiche pedologiche, il suolo si presta per far crescere le piante. In questo caso è la base della produzione agricola e selvicola (→ terreni coltivabili). È anche un eccellente trasformatore, poiché converte i residui vegetali e animali in humus (→ rifiuti). Inoltre può sovente fungere da filtro se dovessero penetrare sostanze inquinanti, una funzione fondamentale per la → protezione delle acque. La sua permeabilità gli consente di trattenere le acque meteoriche, facendone un regolatore del regime dei corsi d'acqua (→ protezione contro le catastrofi). Infine fornisce materie prime (ghiaia, argilla) e funge da base di appoggio per edifici e impianti (abitazioni, luoghi di lavoro, strutture per i trasporti).

Al di là di queste funzioni del suolo a carattere prettamente fisico ne esistono altre non meno importanti. Anzitutto quella economica: è la base della rendita fondiaria, rappresenta un investimento in capitale e una garanzia reale per l'ottenimento di crediti. Si ricordi inoltre che il suolo è un punto di riferimento per l'appartenenza a un luogo e rappresenta una componente dei valori e del patrimonio culturale.

Queste funzioni molto variate si trovano talvolta in contrapposizione. La pianificazione del territorio si prefigge di creare un equilibrio, valorizzando ogni funzione nel luogo più idoneo (→ piano di utilizzazione) e cercando di proteggere le varie funzioni nell'interesse pubblico.

Garanzia dei diritti acquisiti

Besitzstandsgarantie · garantie des droits acquis

La garanzia dei diritti acquisiti comporta la protezione delle situazioni acquisite sotto il regime di una precedente legislazione. Il principio discende dalla garanzia della proprietà (→ proprietà; garanzia dello stato esistente) e dalla protezione della buona fede. Qualora fossero pregiudicati dei diritti legittimi inerenti a valori patrimoniali, questa garanzia permette di cercare una soluzione che tenga conto dell' → interesse pubblico a imporre il nuovo diritto, ma anche dell'interesse privato a proteggere i diritti esistenti (→ ponderazione degli interessi).

La garanzia dei diritti acquisiti è estremamente importante nell'ambito della pianificazione del territorio. Infatti può succedere che, a seguito dei nuovi piani di utilizzazione, edifici e installazioni esistenti non siano più conformi al regime di utilizzazione previsto. A norma del nuovo diritto non potrebbero più essere costruiti (→ conformità alla destinazione di zona), ma grazie a questa garanzia possono essere mantenuti e, previa autorizzazione, persino rinnovati.

Nel caso degli → edifici fuori zona edificabile la garanzia dei diritti acquisiti si spinge persino oltre la tutela costituzionale dello stato acquisito: le costruzioni autorizzate sotto il vecchio regime possono essere oggetto di trasformazioni parziali, di piccoli ampliamenti o di costruzioni aggiuntive nella misura in cui questi provvedimenti non ledano nessun interesse preponderante e il diritto cantonale ne preveda la possibilità (→ autorizzazione eccezionale).

Grado di sfruttamento

Nutzungsintensität · degré d'utilisation

Per grado di sfruttamento si intende l'intensità dello sfruttamento di un determinato fondo a un determinato

scopo (tipo di utilizzazione). In linea di massima viene fissato per ogni singolo fondo. È opportuno distinguere tra il grado di sfruttamento a scopo edificatorio e l'intensità dello sfruttamento colturale del suolo.

Nella → zona edificabile il grado di sfruttamento è determinato dalla definizione di zone diverse e dei relativi regolamenti di utilizzazione.

Fuori delle zone edificabili il grado di sfruttamento corrisponde all'intensità dello sfruttamento del suolo. In → zona agricola, non esistono di regola norme cantonali o comunali che disciplinano l'intensità dell'uso del suolo. Lo scopo è comunque quello di mantenere delle modalità di sfruttamento atte a preservare la qualità del → suolo, la sua fertilità (→ protezione del suolo) e le acque della falda freatica (→ protezione delle acque).

Il tipo di sfruttamento ammesso nelle zone di protezione dipende dall'obiettivo della tutela: in linea di massima vengono fissate delle condizioni e stabiliti dei vincoli (per esempio un solo sfalcio entro un lasso di tempo prestabilito) o persino imposti dei divieti (nessuno sfruttamento o sfruttamento limitato nel tempo).

Impianti elettrici

Elektrische Anlagen · installations électriques

Tra gli impianti elettrici rientrano tutte le installazioni tecniche che servono alla produzione, allo stoccaggio, al trasporto o all'utilizzazione di energia elettrica.

Si suole distinguere tra impianti a corrente debole e impianti a corrente forte. I primi sono installazioni nelle quali abitualmente non circola nessuna corrente che possa presentare un qualsiasi pericolo per le persone e le cose. A titolo di esempio si pensi ai cavi telegrafici, telefonici, radiofonici e televisivi. Gli impianti a corrente forte pos-

sono per contro costituire un pericolo per le persone e le cose. Si tratta di installazioni ad alta e a bassa tensione.

A causa della loro importanza per l'urbanizzazione dei quartieri, della loro distribuzione a rete e delle notevoli ripercussioni che hanno sull'aspetto del paesaggio, gli impianti elettrici rappresentano un fattore importante nella pianificazione del territorio. Il tracciato delle linee elettriche e la loro autorizzazione sono di competenza della Confederazione (Ispettorato federale degli impianti a corrente forte, Swisscom e Ufficio federale dei trasporti). La Confederazione ha d'altronde elaborato una concezione in questo campo (→ concezione direttrice, → piano settoriale). La realizzazione degli edifici e delle installazioni per le centrali, le sottostazioni e i trasformatori spetta per contro ai cantoni e deve essere oggetto delle relative autorizzazioni.

Sia la procedura cantonale che quella federale devono tenere conto della protezione della natura, del paesaggio e dell'ambiente; occorre conferire grande importanza alla salvaguardia dei siti. Le decisioni relative al tracciato delle linee a corrente forte possono ripercuotersi anche sui piani di utilizzazione dei comuni, poiché la delimitazione delle zone edificabili deve rispettare le distanze di sicurezza.

Imposte

Steuer · impôt

Le imposte sono prestazioni finanziarie versate dai privati allo Stato (→ tributi pubblici). Contrariamente ai → tributi causali non dipendono da nessuna controprestazione direttamente imputabile. Il legislatore dispone di un margine di apprezzamento assai ampio per quanto concerne la fissazione delle imposte, ma deve anche rispettare i principi della generalità (tutte le persone devono essere gravate), della → parità di trattamento e della → proporzionalità.

Le imposte dirette (imposte sul reddito, sulla sostanza, sul reddito del capitale) gravano direttamente sul reddito di ogni contribuente. Le tasse percepite sui beni di consumo indipendentemente dal reddito dei contribuenti costituiscono delle imposte indirette (dazi, IVA). Le tasse finalizzate (imposte di circolazione, tasse di soggiorno) servono a finanziare determinati compiti pubblici. Le → tasse d'incentivazione perseguono lo scopo di indirizzare il comportamento degli individui e, soprattutto, delle imprese nel senso auspicato. Ma anche altre imposte hanno l'effetto d'un incentivo: l'imposta immobiliare basata sul valore commerciale ha lo scopo di disincentivare la tesaurizzazione dei terreni edificabili.

In materia di → politica fondiaria rivestono un ruolo importante le imposte sul plusvalore immobiliare, sui beni immobiliari e sulla vendita di immobili. Sono tutte regolate dal diritto cantonale e possono quindi assumere forme e definizioni diverse e anche essere di diversa natura. Il prelevamento dei plusvalori che risultano dalle misure di pianificazione del territorio (→ compensazione) può essere effettuato anche sotto forma d'imposta.

Informazione e partecipazione

Information und Mitwirkung · information et participation

La ponderazione di tutti gli interessi in gioco (→ ponderazione degli interessi), quale è richiesta nell'ambito della pianificazione del territorio, presuppone che le persone interessate dalle misure siano informate tempestivamente e possano esprimersi su tutti gli aspetti della pianificazione prima che venga presa una decisione. La legge federale sulla pianificazione del territorio prevede pertanto l'informazione e la partecipazione della popolazione a ogni stadio della pianificazione (→ piano settoriale, → piano direttore, → piano di utilizzazione).

La partecipazione non va confusa con il diritto dei cittadini a decidere nell'ambito dell'assemblea comunale o di una votazione (→ democrazia), e neppure con il diritto di ogni persona particolarmente interessata dal piano a adire le vie legali (→ protezione giuridica).

La popolazione deve poter partecipare in modo adeguato all'elaborazione dei piani. Le autorità sono tenute a fare almeno una presentazione pubblica dei progetti dei piani, a raccogliere le proposte e le obiezioni della popolazione, e a rispondere non fosse che succintamente entrando nel merito della questione.

Oltre a questa partecipazione minima esistono procedure cooperative di pianificazione, nelle quali i partecipanti sono coinvolti molto presto e in modo continuo nel processo decisionale (→ pianificazione partecipativa).

Insediamiento

Siedlung · milieu bâti

Gli insediamenti comprendono edifici e impianti che servono all'abitazione e al lavoro, all'approvvigionamento, alla formazione, allo svago e alla ricreazione, al trasporto e alla comunicazione. L'aspetto degli edifici, delle città e dei villaggi testimonia la loro storia e riflette l'evoluzione della società. Un insediamento non è dunque solo un ambiente di vita, ma anche lo specchio della vita sociale, economica e culturale.

I confini di un insediamento sottostanno a continue modifiche. Dipendono da fattori naturali (clima, altitudine, topografia), dall'evoluzione demografica, dalla situazione economica, dalle condizioni ecologiche, e dalle possibilità tecniche. Le aree insediative comprendono le superfici edificate (edifici residenziali e di lavoro), le superfici di trasporto (eccettuati i parcheggi privati e le superfici degli edifici per la manutenzione delle infrastrutture di trasporto),

gli spazi liberi da costruzioni e gli spazi destinati a edifici e impianti pubblici (scuole, ospedali, case di cura, amministrazioni, chiese, parchi-giochi, strutture sportive, piscine, orti famigliari, parchi e giardini pubblici ecc.).

La struttura dell'insediamento può presentarsi sotto forma puntuale (fattoria isolata, → insediamento sparso, villaggio), concentrata (città) o a rete (regione urbana o → agglomerazione). Le diverse entità insediative sono collegate tra loro in vario modo; sono spesso presenti elementi di transizione poco omogenei. L'insediamento si può caratterizzare non solo secondo aspetti spaziali, bensì anche in base a criteri sociali, economici, ecologici e a criteri legati all'urbanizzazione o all'utilizzazione.

Insediamiento sparso

Streusiedlung · habitat dispersé

L'insediamento sparso è un tipo di insediamento rurale, ubicato fuori dalla zona edificabile. Si presenta sotto forma di edifici isolati (fattorie) o piccoli gruppi di edifici disseminati nelle campagne in modo più o meno regolare, senza legami stretti o visibili. Questo tipo di insediamento non va confuso con l'ordine disperso (che abitualmente si contrappone all'ordine contiguo) in quanto modo di costruire edifici (→ diritto edilizio).

L'insediamento disperso assume varie forme caratteristiche a dipendenza della situazione geografica. Oltre ai villaggi a edificazione serrata, varie forme di insediamento disperso si trovano nel Giura (singole fattorie e gruppi di casolari). Nell'Alto Giura si trovano insediamenti a schiera e a catena organizzati lungo la strada (villaggio su strada in forma di fattorie singole). Sull'Altopiano si trovano sia piccoli insediamenti a distanze di 1,5 a 1,8 km, sia insediamenti e singole fattorie che svolgono funzioni di servizio. Nelle aree più alte dell'Altopiano si vedono gruppi di fattorie e

fattorie isolate, ma anche piccoli insediamenti in prossimità del fondovalle. Si tratta di fattorie che riuniscono tutte le funzioni sotto uno stesso tetto (abitazione, stalla, fienile), completate da annessi (granai). Nelle Alpi settentrionali sono comuni gli insediamenti dispersi lontani dai villaggi valligiani; nelle Alpi centrali e meridionali si trovano invece degli annessi (granai, fienili, fienili con stalle) disseminati ovunque nei dintorni dei villaggi.

Gli insediamenti sparsi di questo tipo hanno pertanto origini storiche, ma oggi sono anche il risultato di un nuovo tipo di mobilità. I mezzi di trasporto individuali hanno fatto riscoprire il piacere della vita in campagna, determinando una riconversione degli insediamenti dispersi a fini puramente residenziali.

Dal profilo di un' → utilizzazione parsimoniosa del suolo e di una gestione oculata delle finanze pubbliche (→ urbanizzazione, infrastrutture, → edifici fuori zona edificabile) gli insediamenti sparsi, fatta salva qualche eccezione, non sono certo da incentivare. Questa forma di insediamento merita di essere conservata, senza che si sviluppi ulteriormente. In tempi recenti, a seguito dei cambiamenti strutturali che hanno segnato l'agricoltura, si è nondimeno registrato un aumento delle richieste di cambiamento d'utilizzazione e di ampliamento degli edifici esistenti e persino un aumento delle richieste di costruzione di nuovi edifici (→ zone edificabili puntuali).

Per quanto riguarda la pianificazione del territorio la gestione degli insediamenti sparsi avviene mediante lo strumento della → pianificazione degli insediamenti nello → spazio rurale.

Interesse pubblico

— öffentliches Interesse · intérêt public —

Ogni attività dello Stato deve essere dettata dall'interesse pubblico. Ciò vale anche per la pianificazione del territorio, che rappresenta un compito pubblico. Tutti i piani e tutte le misure in questo settore devono pertanto fondarsi su un interesse pubblico. Se una misura di pianificazione del territorio, derivante per esempio da un piano di utilizzazione, comporta delle limitazioni della proprietà, l'interesse pubblico rappresenta allora la premessa costituzionale della legalità di tale misura. La stessa cosa vale per le espropriazioni formali.

La nozione di interesse pubblico è imprecisa e varia da un'epoca all'altra. Generalmente l'interesse pubblico non ha una sola componente, ma molte e spesso fra loro incompatibili. Queste componenti vanno valutate le une rispetto alle altre in ogni singolo caso; per esempio nel caso ove la costruzione di un asse di comunicazione stradale deturpa paesaggi di grande pregio. Occorre distinguere l'interesse pubblico dagli interessi privati che, dal canto loro, possono essere perfettamente legali e legittimi. In caso di conflitto, l'interesse pubblico prevale sugli interessi privati (→ ponderazione degli interessi). Essendo l'espressione di una determinata epoca, l'interesse pubblico può evolvere nel tempo. Se regna penuria di alloggi per la popolazione meno agiata, la costruzione di abitazioni a pigione moderata potrebbe rivelarsi di interesse pubblico.

Secondo il mandato costituzionale, il dimensionamento contenuto delle zone edificabili e, pertanto, anche il ridimensionamento delle zone troppo estese è nell'interesse pubblico.

Inventari

Inventare · inventaires

Gli inventari sono degli elenchi in cui è riportata in forma sistematica la valutazione dello stato attuale di oggetti particolari. Vi sono riportati gli oggetti che meritano di essere conservati intatti o di essere risparmiati a causa della loro particolare bellezza, della rarità o per altra ragione. Gli inventari riportano per esempio paesaggi, siti, vie di comunicazione storiche, curiosità naturalistiche e biotopi.

Gli inventari possono essere di importanza federale, cantonale o comunale. Gli oggetti protetti sono descritti mediante liste e piani. Le schede degli oggetti riportano le caratteristiche specifiche di ogni singolo oggetto e gli obiettivi della protezione.

Gli effetti giuridici di un inventario dipendono dalla relativa legislazione speciale. Laddove non esistono disposizioni di protezione concrete e vincolanti, all'atto della → ponderazione degli interessi è prassi considerare almeno le indicazioni fornite da un inventario.

È importante ricordare che vi sono inventari che sono esclusi da processo di ponderazione d'interessi (es. paesaggi palustri, torbiere e paludi); la considerazione di un oggetto inventariato nell'ambito della ponderazione d'interessi non è legata solo alla prassi, ma è un preciso obbligo di legge.

Al momento attuale esistono o sono in fase di elaborazione gli inventari federali seguenti:

- l'Inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti (IFP/BLN) comprende i paesaggi e i monumenti naturali di importanza nazionale. Questi oggetti meritano in modo particolare di essere conservati intatti o comunque di essere risparmiati il più possibile;

- l'Inventario dei paesaggi e dei monumenti naturali d'importanza nazionale che meritano di essere protetti (CPN);
 - l'Inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere (ISOS) designa i villaggi e gli insediamenti di importanza nazionale che meritano di essere conservati intatti o comunque di essere risparmiati il più possibile;
 - l'Inventario delle torbiere alte (→ biotopo) di particolare bellezza e di importanza nazionale, che vanno essere conservate nella loro integrità e, qualora la misura sia opportuna e si giustifichi, devono essere rigenerate laddove l'area palustre avesse subito pregiudizi;
 - anche le torbiere basse (→ biotopo) repertorate nell'inventario federale devono essere conservate intatte;
 - l'Inventario delle zone palustri di particolare bellezza e d'importanza nazionale (→ biotopo) ha lo scopo di proteggere tutti i paesaggi caratterizzati da uno o più biotopi palustri protetti;
 - l'Inventario delle paludi d'importanza nazionale;
 - l'Inventario delle zone golenali d'importanza nazionale;
 - l'Inventario dei margini proglaciali e delle pianure alluvionali alpine d'importanza nazionale;
 - le zone alluvionali di importanza nazionale designate dal Consiglio federale devono essere conservate integralmente.
- Esistono altri inventari federali, tra i quali:
- l'Inventario delle bandite di caccia,
 - l'Inventario delle riserve di uccelli acquatici e dei migratori di importanza internazionale e nazionale,
 - l'Inventario dei siti di ristoro degli uccelli limicoli in Svizzera
 - l'Inventario dei siti di riproduzione di anfibi d'importanza nazionale,
 - l'Inventario degli ambienti secchi,
 - l'Inventario delle vie storiche (IVS).

Gli inventari approvati dal Consiglio federale hanno la portata di una → concezione ai sensi della legge federale sulla pianificazione del territorio (→ piano settoriale). Devono essere ripresi nel → piano direttore cantonale e essere rispettati nell'ambito dell'elaborazione dei piani di utilizzazione (→ studi di base).

Legge

— Gesetz · loi —

Nel linguaggio corrente le regole del diritto scritto (p. es. la Legge federale sulla pianificazione del territorio) e non scritto (p. es. le norme consuetudinarie) che concernono tutte le persone vengono chiamate leggi. Si distingue fra leggi formali e leggi in senso materiale. Sono di natura formale le norme che sono state emanate dal legislatore (Popolo e Assemblea federale, con possibilità di referendum). Sono leggi in senso materiale tutte le altre norme a carattere vincolante (segnatamente le ordinanze o i regolamenti d'applicazione); sono decretate dall'esecutivo o da un'altra autorità (consorzio di comuni, regione) e comprendono di regola norme esecutive che precisano la legge in senso formale. Le direttive tecniche e amministrative che non si basano su una competenza legislativa non creano né diritti né doveri e, pertanto, non sono considerate legge. Le norme federali prevalgono rispetto alle norme cantonali.

Il diritto della pianificazione del territorio e il diritto edilizio sono strutturati nel modo seguente: la Costituzione federale assegna alla Confederazione la competenza di stabilire in via legislativa i principi in vista di un'utilizzazione parsimoniosa del suolo e di un insediamento organizzato del territorio (art. 75 Cost.). Questo mandato è concretizzato anzitutto dalla Legge sulla pianificazione del territorio e dalla relativa ordinanza. Le guide (d'applica-

zione) e le direttive (emanate dall'Ufficio federale dello sviluppo territoriale USTE e da altri servizi federali e cantonali) contengono ulteriori indicazioni utili, ma non hanno carattere vincolante. Spetta ai cantoni e ai comuni concretizzare nelle loro leggi, ordinanze e regolamenti i principi generali enunciati dalla legislazione federale (→ diritto edilizio).

Norme relative alla pianificazione del territorio si trovano inoltre in molte legislazioni speciali, per esempio nelle leggi sulla ferrovia, le strade nazionali, le foreste e l'ambiente (→ diritto della pianificazione del territorio).

Libertà economica

Wirtschaftsfreiheit · liberté économique

La libertà economica – che la vecchia Costituzione chiamava libertà di commercio e d'industria – è un → diritto fondamentale (art. 27 Cost.). Comporta il diritto di esercitare un'attività economica lucrativa in ambito privato senza subire limitazioni da parte dello Stato. Un ulteriore aspetto di tale libertà è il diritto a un trattamento uguale di fronte alla concorrenza (→ parità di trattamento).

Sia la libertà economica che l'utilizzazione parsimoniosa del suolo e un insediamento ordinato del territorio sono iscritti nella Costituzione ed hanno pertanto pari valore. Quali di questi diritti sia prioritario in caso di conflitti emerge dall'analisi attenta del caso concreto. Si ammette in generale che la libertà economica possa essere limitata da esigenze di polizia, di politica sociale e di pianificazione del territorio.

I cantoni e i comuni sono tenuti a creare delle premesse favorevoli all'esercizio delle attività artigianali e industriali. Ma un imprenditore non può invocare la libertà economica per far inserire un determinato terreno in zona edificabile. Le zone insediative devono essere studiate

sotto il profilo della legalità e dell'opportunità (→ obbligo di pianificare). Le misure di pianificazione del territorio non devono tuttavia prioritariamente imporre una politica strutturale che consenta, per esempio, di impedire la realizzazione di progetti quali i centri commerciali. Anche le disposizioni sulle percentuali minime riguardanti le superfici abitabili (→ piano delle quote abitative) o i vincoli concernenti l'occupazione di alloggi vacanti non pregiudicano la libertà economica nella misura in cui riflettono un interesse pubblico e rispettano il principio della proporzionalità.

Licenza edilizia

————— Baubewilligung · autorisation/permis de construire —————

Con la licenza edilizia le autorità constatano in una determinata forma (→ decisione) che nessun ostacolo giuridico o concreto si frappone alla realizzazione di un progetto di costruzione. Essendo richieste delle verifiche, esiste l'obbligo di autorizzazione. Le verifiche vengono effettuate nell'ambito della → procedura di autorizzazione a costruire.

Per ragioni di controllo preventivo, l'obbligo di richiedere la licenza edilizia si estende per principio a tutti gli edifici e gli impianti. All'obbligo di autorizzazione sottostanno in particolare tutte le installazioni create dalla mano umana, concepite per durare nel tempo, che hanno un legame fisso con il terreno, e che possono ripercuotersi sul regime di utilizzazione del suolo, sia perché il suo aspetto fisico subisce una sensibile modifica, sia perché comportano un carico per le infrastrutture, sia perché recano pregiudizi all'ambiente. Ciò vale tanto per la costruzione di edifici nuovi o sostitutivi quanto per la loro trasformazione, il loro ampliamento e la loro ricostruzione.

Anche i cambiamenti di utilizzazione degli edifici che non comportano lavori di costruzione soggiacciono all'autorizzazione (→ autorizzazione d'uso). Il diritto federale prevede espressamente questa regola per i progetti fuori zona edificabile; ma essa si applica anche alle zone edificabili quando l'utilizzazione di un edificio esistente subisce un cambiamento per cui non corrisponde più a quella iniziale, conforme con le prescrizioni di azionamento.

L'autorizzazione viene concessa se si adempiono le condizioni legali, se gli edifici o gli impianti sono conformi alla zona (→ zone di utilizzazione), e se il terreno è pronto per l'edificazione (→ terreno idoneo all'edificazione). Qualora fossero richieste altre autorizzazioni – per esempio per un disboscamento o una discarica (→ dissodamento, → rifiuti) – si dovranno coordinare i loro contenuti e le procedure (→ coordinamento delle procedure, → ponderazione degli interessi). L'autorizzazione può essere associata a restrizioni o condizioni. Sono tuttavia ammesse solo le condizioni contemplate dalla legge. Con la concessione della licenza edilizia il beneficiario acquisisce il diritto di realizzare il suo progetto conformemente alla richiesta presentata, rispettando le condizioni e le restrizioni imposte. Di regola, questo diritto è limitato nel tempo.

Limitazioni della proprietà

———— Eigentumsbeschränkungen · restrictions à la propriété ————

Le limitazioni della proprietà pregiudicano i diritti del proprietario (→ proprietà). Esse sono compatibili con la Costituzione solo se si fondano su una base legale (→ legge), se corrispondono a un → interesse pubblico preponderante, e se rispettano il principio della → proporzionalità.

La libertà di disporre di un oggetto può essere limitata in misure diverse. Nel caso della proprietà fondiaria simili

limitazioni vanno dalle restrizioni delle possibilità di sfruttamento agricolo alla privazione completa (→ espropriazione), passando dai vincoli relativi alla protezione dei monumenti. A dipendenza dell'intensità, la limitazione della proprietà deve essere subita senza indennizzo oppure compensata finanziariamente. Vale la regola generale, secondo la quale tali limitazioni derivanti da misure di pianificazione del territorio non danno diritto a indennizzo alcuno nel caso della prima adozione di un regime di utilizzazione, conformemente alla Legge sulla pianificazione del territorio, che definisce il contenuto dei diritti di proprietà (→ espropriazione materiale, → cambiamento di destinazione).

L'assegnazione del regime di utilizzazione ha ripercussioni notevoli sul valore (economico) di un fondo. L'attribuzione di una parcella alla zona agricola limita le possibilità di disporre (gestione in proprio, valore di reddito) e di costruirvi (divieto di costruire edifici non agricoli).

Possono inoltre comportare delle limitazioni anche certe norme sulla protezione dell'ambiente (→ protezione dell'aria, → protezione contro i rumori) oppure accordi conclusi liberamente tra proprietari (servitù di diritto privato).

Linee di edificazione

Baulinien · alignements

Le linee di edificazione consentono di riservare i terreni necessari alla realizzazione di costruzioni e installazioni pubbliche, creando, se necessario, le premesse per la loro acquisizione (→ espropriazione); possono anche servire per strutturare la sistemazione degli spazi esterni.

Si ricorre alle linee di edificazione soprattutto per liberare gli spazi necessari alle strutture per il traffico, segnatamente le strade e gli impianti accessori. Le linee

d'edificazione contribuiscono a migliorare la sicurezza del traffico e l'igiene abitativa, consentendo anche di riservare le superfici necessarie a un eventuale ulteriore potenziamento delle infrastrutture (linee d'edificazione per le infrastrutture di trasporto). Inoltre esistono prescrizioni sulle distanze minime rispetto a determinati oggetti (in particolare il bosco e le superfici d'acqua), distanze riportate graficamente sui piani con delle linee di arretramento.

L'allineamento delle costruzioni serve a strutturare lo spazio pubblico. Comporta generalmente l'obbligo di costruire seguendo le linee di costruzione (dette anche d'allineamento) stabilite e può per esempio assicurare la composizione armonica delle facciate (allineamento dei portici, delle gronde). Esso consente inoltre di definire i limiti esterni dei fondi edificabili.

Nell'area oltre l'allineamento si possono costruire solo edifici e impianti che rispettano le finalità dell'allineamento stesso: la qual cosa corrisponde di fatto ad un divieto di costruire risp. di modificare gli edifici esistenti oltre detti limiti (→ limitazione della proprietà).

Metodi di pianificazione

Planungsmethoden · méthodes de planification

Questi metodi rappresentano degli strumenti ausiliari messi a punto per realizzare obiettivi di pianificazione del territorio, evidenziare e rispondere a delle priorità, esplicitare previsioni per definire uno sviluppo auspicato. Al momento attuale, ad esempio, l'estrapolazione delle tendenze a scopo di previsione sta cedendo il passo a metodi maggiormente incentrati sulla gestione dei conflitti. L'accento viene posto più sulle priorità e i mezzi d'intervento disponibili, come pure sulla collaborazione tra attori pubblici e privati.

Nel concreto si procede partendo da un'analisi della situazione esistente, in seconda battuta si definiscono gli obiettivi per descrivere infine lo sviluppo auspicato. Questo metodo di pianificazione si prefigge di fornire delle risposte ad alcune domande fondamentali: quale era la situazione? quale è ora? come si svilupperà se non si interviene? come potrebbe svilupparsi se si adottano delle misure correttive? che cosa si vuole e che cosa si può fare? quali sono gli effetti? Occorre evitare descrizioni della situazione esistente che non hanno un legame con i problemi prioritari. Le → concezioni direttrici devono avere un nesso con la realtà, altrimenti non adempiono il loro scopo, che è quello di orientare i lavori pianificatori in funzione di una determinata immagine del futuro.

Migrazione

Migration · migration

Per migrazione si intende lo spostamento di persone da un luogo all'altro per un certo lasso di tempo. Determinante è l'intenzione di stabilire il domicilio permanente in una nuova località. La nozione di migrazione non riguarda dunque gli spostamenti stagionali per vacanze.

È opportuno distinguere tra migrazioni internazionali e migrazioni interne. Sono soprattutto queste ultime a avere un'incidenza sulla pianificazione del territorio, segnatamente per quanto attiene all' → esodo che investe sia le regioni periferiche e di montagna economicamente deboli, sia le grandi città. Il censimento federale della popolazione, effettuato ogni dieci anni, fornisce dati preziosi su questo fenomeno migratorio all'interno della Svizzera.

Mobilità spaziale

Mobilität · mobilité spatiale

Mobilità significa movimento. Occorre distinguere la mobilità sociale dalla mobilità spaziale. Di quest'ultima fanno parte i flussi migratori, ossia i trasferimenti di domicilio e di luogo e i → trasporti, cioè gli spostamenti di persone, merci ed altro da un luogo all'altro.

La mobilità spaziale si è sviluppata progressivamente. Con l'industrializzazione si è manifestata l'esigenza di recarsi ai luoghi di lavoro. L'avvento delle ferrovie ha in seguito creato la possibilità di trasportare beni di prima necessità su grandi distanze. L'apparizione di automobili e aerei e la disponibilità di carburanti poco costosi hanno reso rapidamente raggiungibili a costi ragionevoli anche le regioni più remote, determinando un'accelerazione incredibile dello sviluppo dei trasporti, dell'economia e degli insediamenti.

La mobilità spaziale comporta la necessità di creare infrastrutture di trasporto (strade, linee ferroviarie, aeroporti). Le superfici riservate ai trasporti occupano una parte importante del territorio disponibile. La regolazione e la gestione dei flussi di traffico, ma anche l'interazione tra i mezzi e le infrastrutture di trasporto compete alla → pianificazione dei trasporti. La mobilità spaziale è attualmente favorita dal fatto che i costi indotti (→ protezione dell'aria, → protezione contro i rumori, costi dovuti agli infortuni) non vengono o vengono solo parzialmente accollati all'utenza. Ecco perché oggi si rivendica l'adozione del principio della verità dei costi, la cui applicazione avrebbe conseguenze notevoli sull'organizzazione del territorio (importanza per la scelta del luogo di residenza e di domicilio).

Natura

Natur · nature

La natura è l'insieme delle cose che compongono il mondo. Il concetto viene utilizzato spesso per indicare l'insieme dei fenomeni animati e inanimati non creati dall'uomo. Comprende animali e piante, le loro biocenosi e i loro spazi vitali, come pure l' → aria, il clima, il → suolo e l' → acqua. La natura si conserva e si rinnova da sé (→ ambiente).

Navigazione

Schiffahrt · navigation

La navigazione sulle acque svizzere è regolata dalla legislazione

- sulla navigazione interna (sul Reno e i grandi laghi)
- sul trasporto di viaggiatori e di merci.

Il trasporto di merci si limita attualmente a poche vie navigabili. L'esigenza della protezione dei corsi d'acqua naturali a scopo ricreativo e di tutela dei → biotopi prevale sull'esigenza di potenziare le vie navigabili.

La Confederazione dispone di una competenza esclusiva in materia di navigazione sulle acque svizzere. Essa dispone inoltre di un monopolio per il trasporto regolare e commerciale di viaggiatori, che tuttavia lascia esercitare ad altri tramite concessioni.

La realizzazione di impianti per i battelli della Confederazione e delle imprese di navigazione concessionarie presuppone una procedura federale di approvazione dei piani, che rappresenta nel contempo la licenza edilizia; non è quindi più necessario il rilascio di una licenza edilizia cantonale. Per l'esercizio di simili impianti è nondimeno richiesto un permesso.

La costruzione, la modifica e l'esercizio di altre installazioni portuali e di trasbordo come pure di debarcaderi soggiacciono all'autorizzazione del cantone sul cui territorio si trovano. I grandi impianti richiedono inoltre la creazione di una zona di utilizzazione speciale (→ obbligo di pianificare, → zone di utilizzazione).

All'atto del rilascio di un permesso sia cantonale che federale viene prestata molta attenzione al rispetto della protezione della natura e dell'ambiente. Per questo l'eliminazione della vegetazione ripuale è subordinata a un'autorizzazione e la costruzione di impianti portuali per le imprese di navigazione pubbliche presuppone un → esame di impatto ambientale.

Navigazione aerea

— Luftfahrt · navigation aérienne —

La navigazione aerea comprende il trasporto nazionale e internazionale di viaggiatori e merci per via aerea.

Per il decollo e l'atterraggio questo tipo di navigazione necessita di terreni o di superfici acquatiche, la qual cosa comporta notevoli ripercussioni sull'ordinamento spaziale (localizzazione delle imprese, → urbanizzazione, → protezione contro i rumori). La Legge federale sulla navigazione aerea distingue tra aeroporti (per i trasporti accessibili al pubblico) e aerodromi (per il traffico privato). Entrambe le strutture richiedono un permesso di costruzione e di esercizio federale e, in particolare, per gli aeroporti la concessione del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni DATEC, mentre per gli aerodromi il permesso dell'Ufficio federale dell'aviazione civile. Il rilascio di tali permessi presuppone l'esame delle esigenze tecniche dei trasporti e delle prescrizioni della pianificazione del territorio e del diritto ambientale (localizzazione, grandezza, volume del traffi-

co e questioni specifiche inerenti al traffico aereo). A livello cantonale non sono richieste procedure, salvo per la costruzione di impianti che non servono in prevalenza all'esercizio aeroportuale e, nel caso degli aerodromi, per il chiarimento di problemi ulteriori di polizia edilizia.

Un → piano settoriale della Confederazione indica la ripartizione nazionale e regionale delle infrastrutture per l'aeronautica. I cantoni possono far valere la loro influenza nell'ambito dell'elaborazione di questo piano, segnatamente per la dislocazione sul territorio degli eliporti, questo in base alle indicazioni del piano direttore cantonale (→ piano settoriale).

Date le dimensioni e gli effetti dell'esercizio, gli aerodromi hanno spesso ripercussioni nefaste per l'ambiente e devono perciò essere oggetto di analisi (→ esame di impatto ambientale). Importantissima in questo contesto è la → protezione contro i rumori. A norma della legislazione sulla protezione dell'ambiente le zone di rumore delimitate finora dovranno essere rielaborate sotto forma di un catasto dei rumori. Gli aerodromi possono anche rappresentare una minaccia (prodotti di sbrinamento, carburanti) per le acque di superficie e di falda (→ protezione delle acque).

Obbligo di pianificare

Planungspflicht · obligation d'aménager le territoire

L'obbligo di pianificare comporta l'uso di misure di pianificazione allo scopo di garantire un'organizzazione razionale del territorio e l'utilizzazione parsimoniosa del suolo. In base alla Legge federale sulla pianificazione del territorio le autorità pubbliche di ogni livello istituzionale devono elaborare e armonizzare fra loro delle pianificazioni per tutti i compiti d'incidenza territoriale. La legge federale prevede in particolare che i cantoni allestiscano un → piano direttore cantonale relativo all'insieme del loro

territorio; un territorio che deve in seguito essere suddiviso in → zone di utilizzazione in base agli indirizzi stabiliti dal piano direttore stesso. L'obbligo di pianificare implica anche l'adattamento tempestivo dei piani qualora gli obiettivi o le circostanze dovessero cambiare.

Tale obbligo comporta il rispetto della gerarchia dei piani (piano direttore, piano di utilizzazione, licenza edilizia) e un'attualizzazione appropriata delle decisioni pianificatorie. La valutazione degli effetti che oltrepassano i confini comunali spetta alla pianificazione regionale o cantonale; quella delle attività aventi ripercussioni spaziali che vanno oltre i confini cantonali è oggetto della pianificazione intercantonale o federale.

Singoli progetti soggiacciono all'obbligo di pianificare se implicano l'occupazione di superfici importanti o comportano notevoli ripercussioni sull'utilizzazione del suolo, l'urbanizzazione o l'ambiente (estrazione di ghiaia, discariche, campi da golf, centri sportivi, centri commerciali). Simili progetti devono essere esaminati nella loro globalità per considerare tutte le loro ripercussioni spaziali e ambientali e esigono delle prese di posizione politiche garantite da una partecipazione democratica.

Alcune legislazioni cantonali prevedono l'obbligo di pianificare il territorio in altre circostanze (obbligo di adottare un piano di quartiere, un piano particolareggiato (TI) risp. un piano generale delle strutture (GR), → piano di utilizzazione speciale).

Questo obbligo di pianificare si indirizza alle autorità (comunali, regionali, cantonali e federali) competenti. I piani elaborati da privati per progetti singoli devono essere esaminati e approvati dalle autorità.

Organizzazione del territorio

Raumordnung · organisation du territoire

L'organizzazione del territorio definisce l'esistente struttura spaziale di un'area, con le sue caratteristiche naturali e le installazioni create dall'uomo. Intesa in un senso più ampio, l'organizzazione del territorio comprende anche la struttura spaziale futura, come prospettata da una politica di organizzazione territoriale. In questo senso è compito dell'organizzazione del territorio indicare dei criteri rispettivamente delle regole di ripartizione delle attività umane basilari (abitazione, lavoro, ricreazione, mobilità ecc.) in uno spazio determinato.

Osservatorio del territorio

Raumbeobachtung · observatoire du territoire

Il compito dell'osservatorio del territorio consiste nel studiare e valutare in permanenza le modifiche delle caratteristiche di un determinato territorio. Oggetto dell'osservazione sono segnatamente l'utilizzazione del suolo, le modifiche del → paesaggio e dell'→ ambiente, come pure le attività umane aventi incidenze territoriali. I risultati che ne emergono consentono di elaborare degli → studi di base. Questi sono la premessa indispensabile per definire una → politica di organizzazione del territorio attiva ed un'adeguata → pianificazione del territorio; essi permettono inoltre di controllare l'efficacia dei provvedimenti.

Il progetto «Osservatorio del territorio svizzero», realizzato dall'Ufficio federale dello sviluppo territoriale USTE, assicura il rilevamento sistematico e permanente delle modifiche che interessano l'utilizzazione del suolo e l'organizzazione del territorio. Alcuni risultati vengono pubblicati regolarmente nella collana «Elements/Materialien/Elementi» del citato Ufficio federale come

pure nelle pubblicazioni a carattere generale dell'Ufficio federale di statistica. Anche nella maggior parte dei cantoni esistono sistemi di osservazione del territorio più o meno elaborati.

L'osservazione del territorio comprende inoltre la sorveglianza sistematica e continua degli elementi essenziali dell'ambiente naturale (rilevamento dei danni forestali, misurazione dei fattori di inquinamento atmosferico ecc.). I risultati ottenuti sono elementi importanti per definire la politica ambientale. Essi vengono pubblicati regolarmente nei «Rapporti sull'ambiente» e nella statistica ambientale dell'Ufficio federale di statistica.

Paesaggio

Landschaft · paysage

Per paesaggio si intende correntemente una porzione di un territorio che presenta una certa unitarietà legata ad attributi diversi spesso visivi. Il paesaggio implica un'estensione di una certa entità. Inteso in senso geografico, comprende un insieme di caratteristiche legate alla qualità del suolo, all'idrologia e all'atmosfera, le quali formano insieme un sistema su una determinata porzione della crosta terrestre. Secondo questa definizione il paesaggio corrisponde a uno «spazio», definito ad esempio paesaggio urbano o paesaggio rurale.

Nel linguaggio della pianificazione del territorio per paesaggio si intende anche il territorio ubicato fuori dalle zone edificabili. Paesaggio diventa in tal modo sinonimo di territorio non edificabile (→ bosco, → zona agricola, superfici e corsi d'acqua, zone incolte e inaccessibili).

I paesaggi conservatisi allo stato pressoché naturale devono il loro aspetto tipico a caratteristiche naturali. I paesaggi rurali, invece, recano i segni dell'attività umana.

Il concetto di paesaggio ha una componente legata all'aspetto (rilievo, vegetazione, insediamenti, sfruttamento del suolo); in questo senso include pure i paesaggi urbani, gli spazi verdi, i parchi e i giardini di città.

La progressione del territorio insediativo riduce l'estensione del paesaggio originale. La pianificazione del territorio e la → protezione del paesaggio hanno il compito di orientare questo sviluppo affinché non comporti effetti indesiderati.

Parità di trattamento

Rechtsgleichheit · égalité de traitement

Il principio della parità di trattamento, che è un → diritto fondamentale, prescrive che tutte le persone siano trattate in modo uguale in uguali circostanze e, di conseguenza, in modo differenziato in circostanze differenti. Questo principio postula anche che le decisioni non siano arbitrarie.

Questo principio assume una portata molto attenuata nel caso di misure di pianificazione del territorio, poiché l'elaborazione di piani di utilizzazione differenziati, che considerino il fabbisogno di terreni edificabili e la situazione a livello locale e che siano coordinati con l'urbanizzazione, non permette di evitare l'attribuzione di fondi di beni apparentemente identici a zone diverse. L'ente pubblico è tuttavia tenuto a delimitare le zone applicando criteri oggettivi.

Il principio della parità di trattamento deve essere applicato senza eccezioni all'atto del rilascio di una → licenza edilizia. Tuttavia non può esserlo che nell'ambito dell'ordinamento giuridico: il fatto che le norme giuridiche non siano state applicate correttamente in un determinato caso non conferisce alcun diritto all'ottenimento di un'altra licenza illegale (nessuna parità di trattamento nell'illegalità).

Pericoli naturali

Naturgefahren · dangers naturels

La natura è in costante evoluzione. Queste trasformazioni possono costituire una minaccia per l'uomo, per le opere da lui realizzate e per gli animali. I fenomeni naturali sono retti da meccanismi estremamente complessi e l'essere umano, intervenendo sulla natura, spesso non vi presta la dovuta attenzione. Per pericolo naturale si intendono quei fenomeni della natura che minacciano l'integrità dei paesaggi rurali, delle persone, degli insediamenti e delle infrastrutture (p. es. vie di comunicazione).

Pericoli naturali sono per esempio le valanghe, le inondazioni, gli smottamenti, i terremoti, i temporali, le bufere, le ondate di freddo, la siccità e gli incendi. Sono spesso conseguenze dell'intervento umano, come nel caso delle inondazioni dovute alla costruzione di dighe e all'impermeabilizzazione dei suoli (→ protezione del suolo) o nel caso degli smottamenti dovuti a dissodamenti e a modifiche del terreno. La siccità è il risultato di una lavorazione inadeguata del suolo e di una perturbazione del regime idrico. Infine, anche la composizione dell'atmosfera terrestre si modifica sotto l'influsso dell'attività umana. La cui principale perturbazione è di certo l'«effetto serra», dato dal surriscaldamento del globo terrestre (processi di combustione nel campo del riscaldamento e del traffico, liberazione di sostanze quali i CFC). Non rientrano invece nei pericoli naturali in senso stretto le catastrofi dovute a processi chimici e fisici rischiosi che si avvalgono di elementi naturali (rischi di sinistro), o a trasporti effettuati in modo non idoneo, o al deposito di sostanze dannose per l'ambiente (→ protezione contro le catastrofi).

La protezione contro i pericoli naturali esige anzitutto misure preventive: individuazione e prevenzione dei rischi nell'ambito della pianificazione del territorio e della

protezione dell'ambiente. Sulla base di carte e catasti viene stabilita una classifica dei pericoli di cui tener conto all'adozione di qualsiasi misura pianificatoria. Occorre stabilire le possibilità di edificazione differenziate a dipendenza del rischio che sussiste per le persone e i beni materiali (zone di protezione contro le valanghe, divieto di costruire in zone inondabili, designazione di terreni soggetti agli smottamenti ecc.). Anche il principio della conservazione delle aree forestali (→ bosco) contribuisce alla protezione contro i pericoli naturali.

Pianificazione

Planung · planification

La pianificazione è un'attività che si occupa del futuro. Con la riflessione che implica, si prefigge di contribuire a una migliore gestione delle situazioni presenti e future. La prima tappa della pianificazione consiste nell'analisi dei fenomeni in atto e la conseguente messa a fuoco dei problemi e dei conflitti. In seguito si tratta di scegliere le misure necessarie, coordinarne l'esecuzione e continuare a verificarne l'efficacia e l'idoneità, senza mai perdere di vista i problemi da risolvere.

La pianificazione si occupa di problemi attuali o in fase di maturazione relativi al territorio; essa coordina e orienta a lungo termine le attività che incidono sull' → organizzazione del territorio.

La pianificazione è un processo permanente che coinvolge tutti gli aspetti di un problema, comprese le interrelazioni indirette e i vincoli temporali. Si avvale di tutti i contributi settoriali importanti per un determinato problema. Per contro non si prefigge di creare un ordinamento esauriente e definitivo, riconoscendo che sia i problemi che le conoscenze sono in perenne evoluzione (pianificazione continua – rollende Planung).

L'obiettivo della pianificazione non è solo di preparare le decisioni, ma anche di contribuire a gestire i problemi mediante il coordinamento e l'influenza esercitata sui poteri pubblici e sui privati (attuazione dei piani).

La pianificazione è nel contempo dinamica e stabile: dinamica perché ha una visione dello sviluppo territoriale incentrata sull'avvenire che considera al tempo stesso le nuove realtà e i nuovi bisogni; stabile perché rispetta la fiducia riposta in essa dai cittadini (→ stabilità giuridica dei piani). Solo la → ponderazione degli interessi consente di risolvere la contraddizione tra sicurezza giuridica e necessità di adattamento alle nuove esigenze.

La connotazione etica della pianificazione presuppone che i problemi attuali non vengano demandati alle generazioni future; essa cerca di creare degli spazi che consentano a queste di vivere nella libertà e di gestire a loro volta i problemi con cui saranno confrontate (→ sviluppo sostenibile).

Pianificazione degli insediamenti

— Siedlungsplanung · planification du milieu bâti —

La pianificazione degli insediamenti riguarda lo sviluppo della sostanza edificata sul territorio dal profilo funzionale, socioeconomico, geografico e estetico.

Occorre distinguere tra sviluppo insediativo verso l'interno e sviluppo insediativo verso l'esterno. Da un lato, dunque, il rinnovo, la salvaguardia, la ristrutturazione del patrimonio edilizio e la → densificazione entro l'area insediata; dall'altro, l'espansione di tale area nella fascia periferica. Lo sviluppo delle costruzioni all'interno degli insediamenti si configura come prioritario in virtù del principio di → utilizzazione parsimoniosa del suolo.

La pianificazione degli insediamenti consente di coordinare e suddividere adeguatamente le diverse esigenze

spaziali (abitazione, attività economiche, ricreazione e svago, trasporti, compensazione ecologica ecc.).

Questa pianificazione richiede una riflessione sulla → qualità degli insediamenti: si tratta infatti di mettere in relazione tra loro gli elementi costruttivi dell'insediamento (edifici, servizi pubblici, aree libere da costruzioni ecc.) in modo che possano assumere un carattere distintivo. Un'attenzione particolare va riservata anche all'estetica e all'identità del singolo insediamento.

Vista la complessità delle esigenze, la pianificazione degli insediamenti si serve sempre più di procedure pianificatorie diverse da quelle abituali (→ pianificazione partecipativa).

La pianificazione degli insediamenti si china anche sulle entità insediative situate fuori dalle zone edificabili. Esso deve stabilire in che misura sia eccezionalmente possibile edificare fuori zona, senza pregiudicare il principio della separazione tra terreni edificabili e non (→ edifici fuori zona edificabile). Per questo occorre considerare la situazione socioeconomica della popolazione rurale (mantenimento della funzione di approvvigionamento dei piccoli insediamenti, → spazio rurale, → esodo).

In questo senso la pianificazione degli insediamenti è parte della pianificazione dello spazio rurale.

Pianificazione dei trasporti

Verkehrsplanung · planification des transports

La pianificazione dei trasporti si occupa della creazione e dell'esercizio delle infrastrutture necessarie ai trasporti (→ pianificazione, → metodi di pianificazione, → procedura di pianificazione).

Essa ha un'influenza decisiva sulla pianificazione del territorio, poiché da sempre gli insediamenti ed in particolare le imprese si sono localizzati lungo i grandi assi di

comunicazione (passaggio attraverso le Alpi, passi di montagna, vie navigabili, ferrovie, autostrade, aeroporti). La pianificazione del territorio non è in fondo che la pianificazione integrata degli insediamenti, dei trasporti e del paesaggio.

La pianificazione dei trasporti non mira solo a ottimizzare l'accessibilità, ma deve anche rispettare le esigenze della protezione dell'ambiente (→ protezione contro i rumori, → protezione dell'aria). L'insieme delle infrastrutture di trasporto deve essere visto come un sistema che consente sia la complementarità che la concorrenza tra i mezzi di trasporto. Anche l'offerta di trasporto (p. es. la frequenza dei collegamenti ferroviari) è un fattore importante, dato che può rivelarsi decisiva per lo sviluppo degli insediamenti. Nella pianificazione dei trasporti è dunque necessario un approccio globale, che consideri l'insieme dei mezzi e delle prestazioni di trasporto, quindi i loro effetti sugli insediamenti e sull'ambiente.

Le infrastrutture di trasporto di importanza nazionale rientrano nelle competenze della Confederazione (legislazioni speciali sulle → ferrovie, le → strade, le → condotte, la → navigazione sulle acque interne e di confine, la → navigazione aerea). La realizzazione di nuove linee e la modifica di linee esistenti esigono l'elaborazione di un → piano settoriale e comportano una → procedura di licenza edilizia. Le infrastrutture che non sono di competenza della Confederazione sono oggetto di una pianificazione cantonale o regionale, dato che oltrepassano i confini comunali (→ piano direttore, → pianificazione regionale, → piano di utilizzazione speciale (strade) ecc.). Gli insediamenti più grandi, che assolvono anche funzioni tipiche dei centri, richiedono una pianificazione specifica dei trasporti (poli di sviluppo, → città, → agglomerazione).

Pianificazione del paesaggio

Landschaftsplanung · aménagement du paysage

La pianificazione del paesaggio assolve una doppia funzione.

Anzitutto funge da → studio di base per la pianificazione del territorio indicando, allo scopo di salvaguardare le basi naturali dell'esistenza, sia le parti e gli elementi del territorio da proteggere, sia le ripercussioni che la pianificazione comporta per il paesaggio. In secondo luogo è parte costitutiva della pianificazione del territorio, stabilendo l'uso e la configurazione del paesaggio (naturale e costruito) in quanto componente dei → piani di utilizzazione.

Gli obiettivi perseguiti sono:

- individuazione e delimitazione degli elementi e degli spazi che, in virtù della loro importanza per soddisfare i bisogni umani fondamentali e per l'equilibrio ecologico, devono essere salvaguardati e protetti contro modifiche irreversibili, quali per esempio l'edificazione (terreni agricoli pregiati, foreste, zone protette).
- designazione e definizione di zone (→ zone di utilizzazione) con funzioni sovrapposte (→ zona agricola, zona forestale, → zona protetta, zona ricreativa, zona di pericolo, zona di estrazione di materiali, zona di discarica ecc.).
- verifica delle ripercussioni di interventi d'incidenza territoriale sulle potenziali destinazioni d'uso e la stabilità ecologica dell'insieme del territorio a livello di pianificazione generale, di piani settoriali e di singoli progetti (permessi di costruzione).

La pianificazione del paesaggio contempla anche le concezioni del paesaggio (→ concezione direttrice, → studi di base), che riflettono l'evoluzione auspicata del paesaggio.

Pianificazione del territorio

Raumplanung · aménagement du territoire

La pianificazione del territorio è l'insieme delle azioni da promuovere in una determinata area allo scopo di orientare lo sviluppo spaziale delle attività sociali, economiche e inerenti all'ambiente naturale e costruito, ciò in base a scelte politiche d'indirizzo definite nel processo democratico di formazione dei piani. Il concetto di pianificazione del territorio definisce l'insieme dei piani emanati dalle collettività pubbliche a ogni livello e in ogni settore avente incidenza territoriale (traffico, ambiente, economia, società ecc.).

La pianificazione del territorio ha il compito di evidenziare i problemi spaziali e di coordinare le diverse funzioni del territorio. Deve elaborare visioni integrate dello sviluppo spaziale che non pregiudichino il margine di decisione e d'azione delle generazioni future. Oltre a questi propositi relativamente astratti, la pianificazione del territorio deve stabilire l'elenco e la successione delle misure da attuare per promuovere il perseguimento degli obiettivi e indirizzi di sviluppo stabiliti e per risolvere i problemi e i conflitti territoriali individuati. La pianificazione del territorio comprende infine la pianificazione delle diverse destinazioni d'uso (→ piano di utilizzazione, → piano direttore), con l'indicazione dell'utilizzazione ammessa dei singoli terreni; inoltre svolge una funzione di coordinamento, vagliando le esigenze d'uso, decidendo in merito ai conflitti e fornendo alle autorità una base di lavoro comune per tutte le attività statali con possibili ripercussioni territoriali (→ coordinamento, → piano direttore). Nella misura in cui consente di affrontare i problemi dell'ordinamento territoriale con un approccio ispirato alla responsabilità per lo spazio vitale e le generazioni future, la pianificazione del territorio persegue anche un indirizzo ecologico (→ sviluppo sostenibile, → principio di prevenzione).

Pianificazione partecipativa

kooperative Planung · négociation dans la planification

La pianificazione partecipativa (anche pianificazione consensuale, cooperativa o aperta) rimanda all'esigenza di associare la popolazione e tutti gli attori interessati sin dall'inizio del processo di elaborazione e di decisione. Non appena elaborato l'avamprogetto, le soluzioni proposte vengono discusse dalle autorità, dalla popolazione, dai gruppi interessati e dai promotori dei progetti in collaborazione con gli specialisti e i rappresentanti del mondo scientifico. Questo in vista di giungere a un consenso, a una decisione condivisa dal maggior numero possibile di interessati.

Gli iter pianificatori improntati al modello partecipativo richiedono tempi di realizzazione più lunghi e maggiori risorse finanziarie rispetto a una pianificazione di stampo tradizionale; in compenso sono più efficaci, poiché permettono di identificare tempestivamente eventuali problemi, evitando così (o minimizzando il rischio di) un fallimento nel corso del successivo dibattito democratico e evitando probabilmente spesso anche di dover risolvere i litigi dinanzi al giudice.

A un processo pianificatorio di carattere partecipativo si ricorre soprattutto per i grandi progetti che, di regola, comportano notevoli ripercussioni spaziali e ambientali e, di conseguenza, suscitano notevoli opposizioni (installazioni di trasporto, discariche, impianti di produzione dell'energia ecc.); ma esperienze simili si sono già fatte anche nel campo della → pianificazione urbana. In particolare in questo ambito si parla di negoziazione in un'altra accezione, rispettivamente di concertazione: si pensa cioè al coinvolgimento preliminare di attori diversi (privati risp. enti privati o parapubblici) in funzione dell'attuazione di progetti cui mira il concetto pianificatorio. La ricerca di

sinergie finalizzata all'attuazione può quindi portare alla ricerca di soluzioni in cui l'ente pianificante riconosce delle condizioni edificatorie particolari, richiedendo nel contempo delle contropartite d'interesse pubblico altrimenti non prefigurabili o ottenibili solo con l'assunzione di oneri esorbitanti da parte dell'ente pubblico (ad es. fruizione di spazi o infrastrutture, cessione di parte di un fondo, realizzazione in comune di edificazioni ecc).

Le procedure decisionali formali (procedura di pianificazione, procedura di licenza edilizia) non sono intaccate da questo tipo di partecipazione più ampio; i tempi della procedura pianificatoria usuale risulteranno semplicemente più lunghi, ma forse comunque meno lunghi rispetto ai tempi d'evasione di possibili ricorsi in un contesto procedurale d'impronta meno partecipativa.

Pianificazione regionale

Regionalplanung · planification régionale

I problemi della pianificazione del territorio superano i confini comunali, cantonali e nazionali (segnatamente per ciò che riguarda i trasporti, l'estrazione di ghiaia e la protezione del paesaggio). La pianificazione regionale consente di giungere a una visione integrata dei problemi interregionali e dei problemi transfrontalieri (laddove l'unità regionale si estende su più stati).

Affrontando compiti pianificatori si ragiona oggi in termini di regione economica o regione funzionale. Così il singolo comune deve concepire il dimensionamento delle zone edificabili e le infrastrutture di trasporto in funzione delle prospettive offerte dallo sviluppo regionale. Le infrastrutture utilizzate da più comuni devono essere pianificate in maniera concertata. L'attuazione di una politica pianificatoria regionale sfocia tuttavia solo di rado nella formazione di nuove strutture politiche; essa è di regola

affidata a consorzi intercomunali di diritto pubblico oppure privato. Molte leggi cantonali sulla pianificazione del territorio prevedono la creazione di «regioni di pianificazione» istituzionalizzate. La legislazione federale, dal canto suo, prevede esplicitamente la costituzione di regioni di montagna (regioni ai sensi della Legge sull'aiuto agli investimenti nelle regioni di montagna LIM, → programma di sviluppo regionale).

I piani regionali, secondo modalità definite dai Pini direttori cantonali o dalle relative leggi cantonali, vengono trasposti nei piani di utilizzazione comunali.

Pianificazione urbana

Stadtplanung · planification urbaine

La pianificazione urbana si occupa dello sviluppo e dell'organizzazione spaziale della città (→ pianificazione degli insediamenti, → qualità dell'insediamento). I suoi strumenti di lavoro sono le → concezioni direttrici, i → piani direttori, i → piani di utilizzazione e i progetti.

All'espansione della città nella fascia periferica con l'aggiunta di nuovi quartieri (sviluppo insediativo esterno) si contrappone il rinnovo urbano e la → densificazione dell'insediamento mediante nuove edificazioni o cambiamenti dell'utilizzazione di edifici esistenti (sviluppo insediativo interno).

I dati e le misure relativi a questa pianificazione vengono concretizzati a livello di quartiere o di settore particolare (piano direttore di quartiere, → piano di utilizzazione speciale, risp. piano particolareggiato/Ticino o piano generale delle strutture/Grigioni).

La pianificazione urbana presuppone oltre alla conoscenza del progetto da affrontare, anche la conoscenza della complessità del tessuto urbano: interdipendenze funzionali (aree commerciali, lavorative, residenziali, ri-

creative), cambiamenti strutturali (zone industriali, aree dismesse ecc.), spostamenti e composizione della popolazione (→ migrazione, → esodo). Tra i vari problemi che possono insorgere vi sono: la diminuzione della popolazione a seguito dell'elevata pressione fiscale e della carente qualità abitativa, i cambiamenti della struttura demografica (invecchiamento), la penuria di alloggi, l'evoluzione del mercato del lavoro (sviluppo del terziario), le maggiori esigenze della popolazione riguardo alle infrastrutture pubbliche, la mancata compensazione finanziaria per le prestazioni di portata regionale fornite dal centro, la maggiore mobilità, i prezzi elevati dei terreni.

Le soluzioni si possono trovare solo nell'ambito di una collaborazione tra settore pubblico e privato (partnership tra pubblico e privato, → pianificazione partecipativa), passando da una politica di conservazione a una politica di promozione dinamica delle strutture.

Le funzioni centrali esercitate da una città richiedono una riflessione in termini regionali. Si tratta di raggruppare i fabbisogni regionali, di orientare lo sviluppo urbano e l'offerta culturale in funzione delle esigenze di tutta l'agglomerazione, riservando un'attenzione particolare alle infrastrutture per il traffico pendolare legato ai posti di lavoro, al commercio e ai servizi (→ pianificazione regionale).

Piano

Plan · plan

Il piano in quanto risultato di un processo di → pianificazione è un insieme di proposte orientate verso l'avvenire. Serve a indirizzare e coordinare le azioni intraprese per risolvere i numerosi problemi da affrontare. Il piano può presentarsi sotto forma di testo, di cifre, di simboli o di carte. La rappresentazione cartografica non è l'elemento essenziale del concetto di piano; essenziale è per contro

che il piano comporti una funzione di guida, d'indirizzo. Inoltre, il campo d'applicazione dei piani non è limitato alla pianificazione del territorio. Si allestiscono infatti piani tanto nel settore pubblico quanto in quello privato.

Nell'ambito della → pianificazione del territorio i piani sono documenti che definiscono il modo di occupare il suolo, esplicitano delle funzioni direttrici e regolatrici, e definiscono le strutture spaziali. Si suddividono in varie categorie in funzione di criteri quali:

- il livello: piano federale, piano cantonale, piano regionale, piano comunale, piano di quartiere;
- la materia: piano d'insieme, piano settoriale;
- il contenuto: piano del paesaggio, piano degli insediamenti, piano dei trasporti, piano di approvvigionamento, piano di utilizzazione, → piano di utilizzazione speciale (risp. piano particolareggiato/Ticino o piano generale delle strutture/Grigioni), piano di urbanizzazione;
- il vincolo giuridico: piano vincolante per le autorità, piano vincolante per i proprietari fondiari.

I piani contemplati dalla Legge federale sulla pianificazione del territorio sono: il → piano direttore, il → piano di utilizzazione e il → piano settoriale della Confederazione.

Il piano può essere paragonato a un'istantanea del processo pianificatorio in un dato momento. Si può dunque modificarlo non fosse che per aggiornarlo; in tal caso si pone però il problema della sicurezza del diritto (→ stabilità giuridica dei piani), soprattutto per i piani che vincolano i proprietari fondiari.

Le → concezioni direttrici, le → concezioni e i programmi sono pure considerati alla stregua di piani. Essi evidenziano tappe e obiettivi pianificatori e fungono da → studi di base in vista d'elaborazione dei piani d'utilizzazione.

Dal profilo giuridico i piani non rappresentano né norme di diritto, né decisioni; essi hanno una natura giuridica «sui generis».

Piano delle quote abitative

— Nutzungsanteilplan · plan de mixité des affectations —

Per evitare la scomparsa di utilizzazioni poco redditizie dal profilo economico come quelle residenziali si possono adottare piani che riservano una certa quota della superficie utile (minima o massima) a scopo abitativo, espressa perlopiù con un valore percentuale. Simili piani contribuiscono a preservare l'auspicata diversità delle utilizzazioni nelle → zone edificabili (→ principi pianificatori).

Questo tipo di piano è diffuso nelle zone urbane. Le percentuali minime assegnate a scopo abitativo limitano l'aumento degli edifici destinati agli uffici e ai servizi, ristabilendo un equilibrio tra superfici riservate all'abitazione e al lavoro. Scegliendo una percentuale massima si limitano solo le utilizzazioni che tendono a soppiantare le altre (come spesso è il caso degli uffici), mentre si lascia libera l'utilizzazione delle superfici per le abitazioni o ad es. per le funzioni alberghiere o ancora per il piccolo artigianato, che spesso sono seriamente minacciati.

Le regioni turistiche conoscono il fenomeno delle → residenze secondarie che tendono a soppiantare le abitazioni primarie e favoriscono il rincaro generale degli alloggi. L'adozione di piani che impongono una percentuale di residenze primarie consente di combattere una tendenza con effetti negativi per la popolazione indigena. Questi piani fissano, per l'insieme del territorio comunale oppure solo per determinati comparti, delle quote riservate alle residenze primarie (di persone domiciliate nel comune o che intendono soggiornarvi in maniera duratura).

Piano di risanamento dell'aria

– Luftreinhalteplan (Massnahmenplan) · plan de mesures de protection de l'air –

L'aria e, con essa, gli agenti inquinanti non rimangono stazionari. Ecco perché è importante attuare delle soluzioni coordinate laddove le immissioni eccessive non fossero dovute a un solo impianto (→ protezione dell'aria).

Il piano di risanamento affronta questo compito indicando le fonti delle immissioni eccessive e stabilendo la loro incidenza rispetto al carico inquinante totale. Esso descrive inoltre le misure idonee per prevenire o eliminare le immissioni eccessive e l'efficacia di ciascuna di esse. Le misure che entrano in considerazione sono essenzialmente la riduzione dei tempi concessi per il risanamento, la fissazione di limiti complementari o più severi per le emissioni (per gli impianti fissi) e misure costruttive, di gestione, d'incanalamento o di limitazione del traffico.

I piani di risanamento dell'aria hanno consentito di conoscere meglio i fenomeni legati all'inquinamento atmosferico, ma nella maggior parte dei casi si sono rivelati insufficienti per ridurre in tempi brevi questo tipo di carico ambientale. I governi cantonali non hanno infatti la competenza per intervenire presso il legislatore e, soprattutto, presso le autorità federali (strade nazionali, disposizioni sul traffico dei veicoli a motore). La legge non prevede d'altronde nessuna sanzione se, nonostante il piano di risanamento, i valori limite delle immissioni vengono superati.

Il piano di risanamento dell'aria è parte del cosiddetto piano dei provvedimenti, che è elaborato dal governo cantonale per assicurare il coordinamento tra piani settoriali e piani di utilizzazione, da un lato, e la legislazione sulla protezione dell'ambiente, dall'altro.

Piano di utilizzazione

Nutzungsplan · plan d'affectation

Il piano di utilizzazione comprende una carta e le relative norme (in Ticino è detto piano regolatore PR). È vincolante per tutti i proprietari fondiari e determina, parcella per parcella, il modo, il luogo e la misura in cui è consentito utilizzare il suolo. Nella sua funzione di piano quadro (piano delle zone), il piano di utilizzazione delimita anzitutto le → zone di utilizzazione principali previste dalla Legge federale sulla pianificazione del territorio (→ zona edificabile, → zona agricola e → zona protetta). Inoltre suddivide talune di esse conformemente alle disposizioni del diritto cantonale per esempio in zone residenziali, zone artigianali, zone industriali, zone di pericolo o zone di protezione del paesaggio (→ zone di utilizzazione).

Per determinate parti del territorio o per determinati oggetti si possono allestire dei → piani di utilizzazione speciali (risp. piani particolareggiati/TI o piani generali delle strutture/GR), che completano o sostituiscono i piani di utilizzazione quadro.

I piani di utilizzazione possono costituire la base legale per delle espropriazioni, delle rifusioni o delle ricomposizioni particellari.

I piani di utilizzazione devono conoscere una certa stabilità (→ stabilità giuridica dei piani), caratteristica questa che va a detrimento della loro flessibilità. Tuttavia, scegliendo in modo opportuno gli strumenti a disposizione della pianificazione del territorio, è possibile conseguire la stabilità e la flessibilità auspiccate (→ piano direttore, → pianificazione partecipativa, → pianificazione urbana, → densificazione).

Il processo di elaborazione dei piani di utilizzazione permette di fissare il regime delle utilizzazioni in un determinato territorio appartenente a un solo comune (→

obbligo di pianificare). In passato si parlava di «pianificazione locale» e si pensava soprattutto alla pianificazione edilizia in un comune; v'era anche il concetto di «pianificazione delle zone» che si limitava soprattutto alla descrizione dell'estensione delle zone edificabili. Successivamente la pianificazione ha inglobato una differenziazione secondo il modo di costruire e il numero di piani ammessi, alla quale si sono aggiunti in seguito il modo e la densità d'utilizzazione.

L'elaborazione dei piani di utilizzazione mira a realizzare uno sviluppo ponderato della crescita urbana e a coordinare la delimitazione delle zone con le esigenze della protezione ambientale (→ protezione dell'aria, → protezione contro i rumori, → zona protetta), considerando anche le preoccupazioni e i compiti intercomunali e regionali (→ coordinamento). Questa finalità implica una visione d'insieme rivolta verso l'avvenire e il riferimento a delle entità funzionali che superano sovente i confini comunali. Localmente la pianificazione delle utilizzazioni considera anche la destinazione dei terreni non edificabili (→ spazio rurale, → edifici fuori zona edificabile).

Le norme procedurali della pianificazione del territorio (→ procedura di pianificazione) si applicano anche all'elaborazione dei piani di utilizzazione. L'esposizione pubblica dei piani e la giustificazione delle tappe pianificatorie (→ informazione e partecipazione) svolgono un ruolo determinante poiché legittimano democraticamente le decisioni e favoriscono una migliore attuazione delle misure una volta terminata la procedura cantonale di approvazione.

Piano di utilizzazione speciale

Sondernutzungsplan · plan d'affectation de détail

Il piano di utilizzazione speciale precisa la destinazione d'uso di una parte determinata del → piano di utilizzazione generale e/o di un singolo settore. A livello cantonale

questi piani vengono designati con nomi diversi e contengono obiettivi anch'essi diversi (piano particolareggiato in Ticino o piano generale delle strutture nei Grigioni).

Il piano di utilizzazione speciale permette di fissare norme differenziate e puntuali per dei settori chiave. Completa o si sostituisce alle indicazioni contenute nel piano di utilizzazione. Prevede i dettagli costruttivi e di sistemazione di aree estese e adempie varie funzioni (piano d'edificabilità, piano d'arredo, di urbanizzazione, di espropriazione, → piano di utilizzazione). Alcuni cantoni hanno previsto per determinate superfici l'obbligo di allestire un piano di utilizzazione speciale (→ obbligo di pianificare). Le installazioni che comportano ripercussioni particolari sul regime di utilizzazione, l'urbanizzazione o l'ambiente esigono l'elaborazione di un piano di utilizzazione speciale (→ obbligo di pianificare, → estrazione di materie prime, poligoni di tiro, centri commerciali).

I piani d'edificabilità precisano le possibilità di utilizzazione di una determinata area e contengono una regolamentazione speciale sull'estetica e l'utilizzazione degli edifici. Permettono di realizzare progetti che soddisfano pienamente le esigenze urbanistiche, architettoniche e sanitarie. Si prestano inoltre sia alla realizzazione di nuove costruzioni in aree non ancora edificate, sia al rinnovo dei vecchi quartieri esistenti. I nomi usati per designarli variano sensibilmente da un cantone all'altro.

I piani di urbanizzazione stabiliscono nei particolari il tracciato di infrastrutture quali le strade, le canalizzazioni ecc.(→ piani di quartiere, → urbanizzazione, → linee d'edificazione). Questi piani sono applicabili anche fuori dalla zona edificabile.

In alcuni cantoni i piani di espropriazione indicano quali terreni e per quali ragioni i comuni ne hanno bisogno. Per le superfici oggetto d'espropriazione simili piani pos-

sono sia creare una nuova regolamentazione d'utilizzazione sia precisarla.

Per evitare confusioni terminologiche è opportuno attenersi ai tre termini ricorrenti (piano d'edificabilità, piano di urbanizzazione, piano di espropriazione) oppure, ancor meglio, impiegare un solo concetto per designare il piano di utilizzazione speciale e tutte le sue possibilità normative (p. es. piano particolareggiato/Ticino o piano generale delle strutture/Grigioni).

In certi casi i piani di utilizzazione speciale regolano con tanta dovizia di particolari le condizioni alle quali è consentito edificare che, in pratica, equivalgono a una licenza edilizia.

La competenza di allestire piani di utilizzazione speciale è spesso affidata all'esecutivo (ciò non è il caso per il Ticino e i Grigioni, dove come per i piani di utilizzazione generali detta competenza è degli organi legislativi). Questa situazione non deve tuttavia indurre a derogare al piano di utilizzazione generale. Se la legislazione cantonale ammette deroghe importanti al piano di utilizzazione generale, il legislatore deve potersi pronunciare sui relativi piani speciali.

Piano direttore

Richtplan · plan directeur

Il piano direttore permette di coordinare le attività di incidenza territoriale orientandole durevolmente a precisi obiettivi.

Il piano direttore comprende indicazioni di principio e indicazioni operative. Esso definisce gli obiettivi pianificatori a medio e lungo termine, le misure da adottare e gli effetti che ne possono derivare. Enumera inoltre le misure da mettere in atto a breve e medio termine, indicandone la cronologia e gli effetti. Il piano direttore può contenere

norme vincolanti o semplici indicazioni informative; esso è vincolante solo per le autorità.

Il piano direttore può essere descrittivo e illustrato mediante grafici e tabelle; comprende cartografia e testi. La cartografia fornisce informazioni che il testo difficilmente potrebbe rappresentare (localizzazione dei perimetri o delle interdipendenze spaziali). Le direttive emanate dalla Confederazione per l'elaborazione e la concezione di piani direttori dovrebbero favorire una certa unitarietà di rappresentazione.

I piani direttori possono essere concepiti a livello cantonale, regionale e comunale.

In Svizzera, il piano direttore cantonale ha una funzione essenziale di coordinamento. Definisce lo sviluppo di un cantone e coordina le attività con ripercussioni spaziali all'interno del territorio cantonale e nei confronti della Confederazione, degli altri Cantoni e delle nazioni confinanti. Il piano direttore cantonale deve pertanto tenere conto sia dei → piani settoriali della Confederazione che dei piani regionali o comunali. Inversamente, il piano direttore cantonale serve da riferimento per la pianificazione della Confederazione e dei comuni (→ piano settoriale, → piano di utilizzazione) e vincola i servizi dell'amministrazione che si occupano di attività pianificatorie.

I piani direttori cantonali sono adottati dalle istanze cantonali competenti (governo o parlamento) e devono essere approvati dal Consiglio federale. Se il piano direttore contiene indicazioni contraddittorie rispetto alle concezioni settoriali della Confederazione, la Legge federale sulla pianificazione del territorio prevede la possibilità di avviare una procedura di conciliazione in vista di eliminarle.

L'elaborazione del piano direttore svolge dunque un ruolo centrale. Sin dall'inizio dei lavori pianificatori questo processo richiede una stretta collaborazione tra i vari

responsabili della pianificazione ai vari livelli (→ coordinamento).

Piano settoriale

Sachplan · plan sectoriel

I piani settoriali sono dei piani (→ piano) che riguardano precisi ambiti settoriali.

La Confederazione, i cantoni o i comuni possono varare piani settoriali in base alla loro legislazione settoriale. Il contenuto e gli effetti di questi piani sono determinati dal cantone o dai comuni, mentre a livello federale la portata dei piani settoriali è stabilita dalla Legge sulla pianificazione del territorio. La portata e il grado di concretezza di questi piani è molto variabile; entrambi i fattori dipendono dalle competenze di chi interviene e dagli obiettivi pianificatori perseguiti. Spesso l'elaborazione dei piani è preceduta da quella di → concezioni.

Le concezioni e i piani settoriali della Confederazione devono essere comunicati tempestivamente ai cantoni affinché le informazioni che contengono possano essere integrate nei → piani direttori cantonali e possano così venir concretizzate in tutte le pianificazioni cantonali e comunali.

A livello cantonale, sono considerati piani settoriali i programmi di costruzione delle strade e degli edifici pubblici (scuole, ospedali, ecc.). A livello federale, richiedono l'elaborazione di piani settoriali la creazione di infrastrutture nazionali di trasporto (Alptransit, rete ad alta tensione di trasmissione dell'elettricità), la realizzazione di installazioni militari (piazze d'armi e poligoni di tiro), o la garanzia dell'approvvigionamento del Paese (superfici di avvicendamento culturale).

L'elaborazione di piani settoriali designa il processo pianificatorio (pianificazione) che permette di svolgere

dei compiti in campi specifici, quali per esempio la salvaguardia delle migliori terre coltivabili (→ superfici di avvicendamento colturale) o l'integrazione delle infrastrutture di trasporto nel tessuto spaziale esistente (→ pianificazione dei trasporti). La Legge federale sulla pianificazione del territorio esige una pianificazione settoriale ogniqualvolta un compito descritto in altre leggi comporta ripercussioni importanti sul territorio e necessita pertanto di un coordinamento con i piani direttori e i piani di utilizzazione. La legislazione speciale (p. es. sulle ferrovie, sulle strade nazionali) fissa essenzialmente il contenuto e la procedura applicabile; è in seguito completata dalla Legge federale sulla pianificazione del territorio (p. es. prescrizioni sull' → informazione e la partecipazione).

Benché la Legge federale sulla pianificazione del territorio menzioni solo i piani settoriali della Confederazione, l'elaborazione di un piano settoriale può rivelarsi necessaria anche a livello cantonale, per esempio dovendo creare una cava di estrazione della ghiaia. Le indicazioni fornite da un piano settoriale devono sempre essere riprese nei piani direttori e nei piani di utilizzazione.

Politica di organizzazione del territorio

——— Raumordnungspolitik · politique d'organisation du territoire ———

La politica di organizzazione del territorio è il modo in cui il sistema politico affronta e gestisce i problemi di pianificazione spaziale con i quali è confrontato. Lo studio dei problemi pianificatori attuali e futuri è un compito non solo tecnico ma anche politico. La politica permette infatti di affrontare i problemi in un'ottica specifica che riguarda la responsabilità degli attuali dirigenti di fronte alla collettività, la gestione concertata delle situazioni (aspetto democratico), la responsabilità di fronte all'avvenire, e la sensibilizzazione del pubblico. Così intesa, la politica di

organizzazione del territorio contribuisce a integrare i problemi pianificatori e la loro gestione nei processi politici. Elementi essenziali sono l'accettazione democratica delle decisioni con ripercussioni territoriali, la responsabilità di fronte alle generazioni future, e l'operato di informazione e sensibilizzazione dei cittadini.

Partendo da un punto di vista completamente diverso, la politica di organizzazione del territorio può essere definita come un compito pubblico che si prefigge di considerare le disparità geoeconomiche, di creare condizioni di vita uguali per tutti ecc., oppure – e questo è il più recente dei compiti pubblici – di promuovere uno sviluppo sostenibile. I piani territoriali, nelle loro diverse forme, sono in effetti l'espressione di questa politica.

La politica ha bisogno di un quadro d'azione e di orientamento per poter studiare le questioni e i problemi spaziali. A livello federale assolvono questa funzione il programma di legislatura, i rapporti presentati all'Assemblea federale (il 1° Rapporto concernente le misure della politica sull'ordinamento del territorio è del 1989, cui ha fatto seguito un 2° nel 1996 e il 3° nel 2000) e il documento sulle «Grandi linee dell'organizzazione del territorio in Svizzera» (1996). A livello cantonale il quadro dell'azione politica è definito dai programmi di governo (rapporto sugli indirizzi a lunga scadenza e linee direttive di legislatura) e dai piani direttori elaborati ai sensi della Legge federale sulla pianificazione del territorio.

Politica fondiaria

— Bodenpolitik · politique foncière —

La politica fondiaria si china sulle questioni inerenti alla ripartizione (acquisto e alienazione del suolo), all'utilizzazione (modo e densità) e alla protezione del suolo (→ protezione del suolo, → terreni coltivabili), come pure su

quelle inerenti all'impiego dei plusvalori derivanti dalla rarità del suolo (imposta immobiliare, tassa sul plusvalore, → tributi pubblici, → compensazione).

È compito degli enti pubblici realizzare una politica fondiaria; in questo contesto essi sono chiamati a valutare le conseguenze politiche, economiche, sociali ed ecologiche del funzionamento del mercato fondiario e a predisporre, se del caso, i correttivi necessari.

Strumenti della politica fondiaria sono il mercato e il → diritto fondiario. Il mercato regola la domanda e l'offerta mediante il prezzo. Il diritto fondiario contempla le norme che, nell'interesse pubblico e privato, regolano e/o limitano l'utilizzazione e la disponibilità del suolo.

La politica fondiaria comunale promuove la messa in atto delle scelte pianificatorie locali, segnatamente la creazione di superfici non edificabili, spazi ricreativi vicini all'abitato, la messa a disposizione di terreni per la costruzione di alloggi e per attività lavorative. Essa si occupa dell'utilizzazione delle → zone edificabili esistenti o del territorio già ampiamente edificato (→ densificazione), e interviene attivamente sul mercato fondiario acquistando i terreni necessari per realizzare opere pubbliche oppure da mettere a disposizione in diritto di superficie.

Politica regionale

Regionalpolitik · politique régionale

La politica regionale si occupa degli aspetti politici, economici e socioculturali di un'entità territoriale di un paese o di uno spazio economico. Essa contempla tutti gli sforzi intrapresi per assicurare all'entità in questione l'opportuno sviluppo (→ politica di organizzazione del territorio).

Tradizionalmente la politica regionale in Svizzera cerca di eliminare le disparità regionali e le dipendenze

economiche unilaterali. Uno degli obiettivi è quello di attenuare le differenze di sviluppo tra le regioni, in base al principio della decentralizzazione imperniata sui poli regionali (promovimento delle regioni con problemi o in via di spopolamento, segnatamente le → regioni di montagna; → esodo; → programma di sviluppo regionale). L'altro obiettivo è quello di ridurre le dipendenze incentivando la diversificazione dell'economia (misure a favore delle regioni economicamente minacciate).

Negli ultimi anni gli obiettivi della politica regionale si sono estesi alla salvaguardia delle peculiarità politiche e culturali delle regioni, come pure alla → protezione del paesaggio e dell' → ambiente. La partecipazione della Svizzera al programma INTERREG dell'Unione europea ha lo scopo di incoraggiare la cooperazione transfrontaliera nelle grandi regioni.

Le critiche espresse in merito all'efficacia della politica regionale tradizionale rendono necessario un migliore coordinamento fra le politiche settoriali (p. es. politica agricola, politica dei trasporti), gli orientamenti della perequazione finanziaria intercantonale e gli obiettivi di politica regionale.

Polizia edilizia

— Baupolizei · police des constructions —

La polizia edilizia (detta anche polizia delle costruzioni) ha il compito di assicurare il rispetto delle prescrizioni vigenti nel campo dell'edilizia, in particolare di quelle norme che tutelano i beni di polizia quali l'integrità fisica, la sicurezza, la quiete e la salute. Concretamente si tratta di norme in materia di sicurezza tecnica e di protezione contro gli incendi, di igiene, di estetica (→ prescrizioni d'estetica), di → protezione contro il rumore e di → protezione dell'aria. In passato tutte queste disposizioni

occupavano un posto di primo piano nella legislazione edilizia; oggi il ruolo principale spetta piuttosto alle norme sulla pianificazione del territorio e sulla protezione dell'ambiente.

Il diritto cantonale disciplina le questioni inerenti alla salubrità e alla sicurezza degli edifici, mentre il diritto federale sulla protezione dell'ambiente regola gli aspetti relativi alla protezione della salute, segnatamente per quanto riguarda il rumore e l'inquinamento dell'aria.

In caso di pregiudizio grave e immediato di importanti beni di polizia le autorità possono intervenire anche senza disporre di una base legale esplicita (clausola generale di polizia).

Ponderazione degli interessi

Interessenabwägung · pesée des intérêts

In materia di uso del suolo esistono molti bisogni diversi e contraddittori, che è impossibile soddisfare contemporaneamente e nello stesso luogo. La ponderazione degli interessi in gioco rappresenta lo strumento per risolvere simili conflitti.

Nell'elaborare i piani le autorità individuano e valutano gli interessi, segnatamente in funzione dello sviluppo auspicato e dei possibili effetti; quindi studiano seriamente le soluzioni alternative e le possibili varianti. La loro decisione deve rispettare il maggior numero possibile di interessi presenti.

Anche le decisioni su un progetto singolo possono richiedere una ponderazione degli interessi. La legge prevede questa procedura per le → autorizzazioni eccezionali di costruzione fuori zona edificabile e per i permessi (→ autorizzazione eccezionale) di → dissodamento.

La ponderazione degli interessi permette di considerare in modo adeguato il caso particolare. Di principio, gli

interessi pubblici e gli interessi privati devono essere trattati alla stessa maniera. Non bisogna tuttavia dimenticare che il precetto costituzionale di un'occupazione razionale del suolo prevale di regola sull'interesse economico del promotore di un progetto edilizio.

Prescrizioni d'estetica

Ästhetikvorschriften · clause d'esthétique

Le prescrizioni d'estetica sono norme che vigono in materia di → polizia edilizia. Sovente sono raccolte in un articolo normativo detto «clausola estetica». Queste prescrizioni hanno lo scopo di migliorare l'aspetto di un insediamento e degli edifici che lo compongono, regolando dunque la qualità (→ urbanistica).

L'aspetto estetico è determinato da molti fattori come ad esempio i materiali impiegati, i colori, le proporzioni oppure delle caratteristiche specifiche, quali la forma del tetto, la disposizione delle finestre ecc. Anche la sistemazione dello spazio esterno e degli ambienti circostanti assume una dimensione estetica (estetica funzionale).

L'obiettivo è di fare in modo che tutti i progetti edilizi concorrano a creare un insieme equilibrato, sia isolatamente, sia nel contesto delle altre costruzioni e del paesaggio circostanti. Le prescrizioni d'estetica possono assumere la forma di regole generali oppure di norme edilizie concrete. Le clausole generali consistono in semplici divieti di abbruttire (divieto di costruire edifici che potrebbero deturpare un sito, detto anche clausola negativa) oppure in incitamenti a valorizzare un luogo (clausola positiva).

Le prescrizioni in materia di polizia edilizia elencano i criteri che si devono considerare per valutare l'impressione complessiva di una costruzione. Un'attenzione particolare è riservata all'integrazione dei nuovi edifici nel tessuto esistente. L'applicazione di prescrizioni d'estetica si

rivela particolarmente importante nell'ambito degli → inventari e delle → zone protette riguardanti edifici o siti degni di una speciale tutela. Un edificio che debba per esempio essere inserito in un sito protetto deve soddisfare requisiti diversi da quelli che si applicherebbero nel caso di un quartiere eterogeneo.

Il successo delle norme d'estetica dipende essenzialmente da una loro adeguata applicazione da parte delle autorità competenti. Spesso si rivela indispensabile l'intervento di una commissione d'esperti (ad es. «Commissione di protezione del nucleo»). Le prescrizioni d'estetica da sole non garantiscono tuttavia né una buona architettura né una buona urbanistica. Ecco perché, nel tentativo di conseguire risultati positivi, ci si serve sempre più dello strumento dei concorsi di architettura o di pianificazione oppure del → piano di utilizzazione speciale (piano particolareggiato/TI, piano generale delle strutture/GR). Inoltre, per valorizzare le caratteristiche architettoniche di un sito, si prestano anche i piani particolareggiati, i piani di quartiere, i piani di protezione e altri strumenti analoghi.

Principi

— Prinzipien · principes —

I principi sono obiettivi ideali che guidano come trama di fondo l'agire politico e trovano la loro concretizzazione nell'elaborazione di una legislazione, trasformandosi in norme giuridiche e/o in strumenti d'interpretazione nel singolo caso. I principi possono essere in conflitto tra loro.

Per quanto attiene alla pianificazione del territorio più principi importanti sono: il → principio di causalità (chi inquina paga), il → principio di prevenzione, il principio dello → sviluppo sostenibile, la → proporzionalità, la → parità di trattamento (→ diritti fondamentali).

Principi pianificatori

Planungsgrundsätze · principes d'aménagement

I principi pianificatori sono principi guida dello sviluppo auspicato. Essi rappresentano dei criteri di valutazione per la → ponderazione degli interessi e formano un insieme non privo di contraddizioni, ma con lo stesso valore giuridico.

Si distingue tra principi materiali e principi formali della pianificazione. I principi materiali sono esplicitamente enunciati nella legislazione: la necessità di utilizzare il suolo con misura, il rispetto del paesaggio e dell'ambiente naturale, la necessità di preservare una quantità sufficiente di terreni coltivabili, di creare le condizioni favorevoli allo sviluppo economico, di incentivare la vita sociale e culturale, di promuovere la qualità degli insediamenti e di salvaguardare i siti e i paesaggi di particolare valore. Questi principi sono disciplinati esplicitamente nella Legge federale sulla pianificazione del territorio come pure nella legislazione speciale (→ diritto della pianificazione del territorio), per esempio nella Legge sulla protezione della natura e del paesaggio, nella Legge forestale o nella Legge sulla protezione dell'ambiente. I principi formali designano invece le regole procedurali (→ procedura di pianificazione), per esempio le norme sulla → stabilità giuridica dei piani, sull' → informazione e la partecipazione della popolazione all'elaborazione dei piani o il principio della completezza della pianificazione, secondo il quale i piani d'utilizzazione (piani regolatori PR) dei comuni devono coprire l'insieme del territorio comunale, e ne possano escludere una parte solo temporaneamente (→ piano di utilizzazione, → zona di pianificazione).

Oltre a questi principi materiali e formali è importante rispettare anche i → diritti fondamentali e i principi generali del diritto amministrativo (→ principi). Questi riguardano

tutto l'agire dello Stato e, di conseguenza, anche la pianificazione del territorio. Intesi in senso ampio rappresentano anch'essi dei principi di pianificazione.

Nella procedura di pianificazione i principi materiali sono direttamente applicabili; essi guidano anche le autorità incaricate di rilasciare licenze edilizie qualora la legge le obblighi a effettuare una → ponderazione degli interessi (→ autorizzazione eccezionale per gli → edifici fuori zona edificabile, → dissodamento).

Principio di causalità

— Verursacherprinzip · principe de causalité (principe du pollueur-payeur) —

Il principio di causalità vuole che il responsabile sopporti i costi del suo comportamento («chi inquina paga»).

Questo principio è legato al principio economico della «verità dei costi». Se i prezzi di mercato sono fissati in funzione dei costi reali, ognuno paga i costi effettivi che genera. Si parla invece di costi esterni quando i costi di un'attività o di un prodotto vengono accollati a terzi (p. es. sotto forma di molestia dovuta al rumore o di inquinamento atmosferico). Le modalità di computo dei costi esterni, ad esempio nel settore dei trasporti, è diventata oggi una delle principali preoccupazioni della pianificazione del territorio, poiché il fatto di non pagare i costi reali favorisce la mobilità spaziale e ha un'incidenza notevole sulla pianificazione territoriale e degli insediamenti, oltre che sull'ambiente.

Il principio di causalità si applica soprattutto nella legislazione sulla protezione dell'ambiente. L'obiettivo è quello di imputare al responsabile – e non alla collettività o a terzi – i costi derivanti da misure di prevenzione o di ripristino dello stato anteriore.

In caso di sinistro anche il diritto della responsabilità civile contribuisce a far sì che i costi del danno provocato

vengano accollati al responsabile; tuttavia si tratta sempre solo del danno economico calcolabile. Il diritto svizzero (contrariamente a quello statunitense) non contempla conseguenze in termini di responsabilità civile per il pregiudizio arrecato all'ambiente in quanto tale.

Principio di prevenzione

— Vorsorgeprinzip · principe de la prévention —

Il principio di prevenzione esige che si predispongano anticipatamente delle misure per evitare o ridurre i danni o le possibili ripercussioni nocive.

Questo principio si applica soprattutto nel campo della protezione dell'ambiente. Esso rappresenta infatti il fondamento delle norme sulla limitazione preventiva delle emissioni (→ protezione dell'aria, → protezione contro i rumori). Svolge pure un ruolo importante nella prevenzione contro le catastrofi: colui che mette o intende mettere in esercizio un impianto oppure detenere o trasportare materie a rischio per la popolazione o l'ambiente deve predisporre quanto è necessario per la protezione (localizzazione idonea, distanze di sicurezza, provvedimenti tecnici, sorveglianza dell'impianto, sistema d'allarme). Anche la legislazione sulle sostanze pericolose per l'ambiente ha un effetto preventivo: impedisce la messa in circolazione di simili sostanze, prevede l'autocontrollo dei produttori e degli importatori, regola il trasporto di rifiuti pericolosi (→ protezione del suolo).

Il principio di prevenzione figura anche tra i → principi pianificatori enunciati dalla Legge federale sulla pianificazione del territorio.

Procedura

Verfahren · procédure

Dal profilo giuridico la procedura rappresenta l'insieme delle formalità da rispettare e degli atti da compiere prima di giungere a una decisione conforme (→ procedura di pianificazione, → procedura di licenza edilizia). Le procedure offrono alle autorità una certa garanzia che, rispettando i principi procedurali, risultino decisioni fondate su criteri oggettivi. Esse assicurano anche la partecipazione delle persone interessate (→ protezione giuridica).

I principi procedurali fungono da guida. Consentono in particolare di garantire la protezione dei diritti fondamentali delle persone interessate, per esempio il diritto alla parità di trattamento, il divieto dell'arbitrio, il divieto del rifiuto o del ritardo nell'applicazione del diritto (denegata e ritardata giustizia), il diritto a una corretta composizione dell'autorità decidente, il diritto di essere sentiti, il diritto all'assistenza giudiziaria, il diritto ad un giudice imparziale e indipendente in caso di contestazione civile (→ espropriazione), il diritto a decisioni prive di contraddizioni (→ coordinamento delle procedure).

In materia di pianificazione del territorio la Confederazione impone alle procedure cantonali esigenze minime; in particolare che:

- i piani di utilizzazione vengano esposti pubblicamente e siano approvati da un'autorità cantonale;
- la popolazione possa partecipare all'elaborazione dei piani di utilizzazione (→ informazione e partecipazione);
- le persone colpite dalle conseguenze di un piano o di una licenza dispongano di almeno un → rimedio di diritto che consenta un riesame dei fatti e l'applicazione corretta della legge;
- in certi casi possa pronunciarsi un tribunale indipendente.

Procedura di licenza edilizia

— Baubewilligungsverfahren · procédure d'autorisation de construire —

La procedura di rilascio di una licenza edilizia consente il controllo amministrativo formale di un progetto edilizio. Lo scopo è di verificare se un determinato progetto corrisponde alle prescrizioni di diritto pubblico, in particolare se è conforme alla zona (→ zone di utilizzazione), se il terreno è urbanizzato e se le disposizioni di → polizia edilizia, di igiene e di sicurezza sono rispettate, come pure le → prescrizioni d'estetica e eventuali ulteriori norme. Nell'ambito di questa procedura non vengono esaminate questioni di diritto privato (servitù di non edificazione, diritti di passo ecc.).

La procedura di rilascio di una licenza edilizia è spesso integrata da altre procedure speciali (→ coordinamento delle procedure).

Delle procedure semplificate (informazione e partecipazione limitata) sono spesso previste per progetti edilizi senza grandi ripercussioni territoriali (tettoie, balconi ecc.).

La regolamentazione e l'attuazione di una procedura di licenza edilizia spetta ai cantoni, nei limiti dettati dalle disposizioni federali in materia di → procedura.

La Confederazione ha previsto procedure particolari per i progetti concernenti installazioni infrastrutturali d'importanza nazionale (→ ferrovie, strade nazionali, → impianti elettrici, → navigazione aerea, → difesa nazionale ecc.). Tali procedure sono spesso designate con il termine di procedura d'approvazione dei piani.

Procedura di pianificazione

— Planungsverfahren · procédure de planification —

Per procedura di pianificazione si intendono i → metodi di pianificazione e la procedura di elaborazione dei piani prevista dalla legislazione sulla pianificazione del territorio.

L'adozione di piani soggiace a una procedura. La legislazione federale sulla pianificazione del territorio la prevede in particolare per i piani di utilizzazione (compresi i piani delle zone e i piani d'utilizzazione speciali), i piani direttori e i piani settoriali. Questa procedura si ispira alla procedura legislativa e a quella amministrativa. La procedura legislativa si applica ai piani che hanno una portata simile a quella di una legge, mentre la procedura amministrativa si applica ai piani aventi il carattere di un atto amministrativo (piano d'indirizzo, piano di coordinamento territoriale, modello di sviluppo).

Esistono inoltre procedure speciali. Di regola la procedura è disciplinata dalla legislazione sulla pianificazione.

La procedura, e in particolare la ripartizione delle competenze, è regolata dalla legislazione cantonale edilizia e pianificatoria. Il diritto federale stabilisce norme procedurali minime sia nella Costituzione, sia nella Legge federale sulla pianificazione del territorio. Si tratta di disposti sull' → informazione e la partecipazione della popolazione e sulla → protezione giuridica; quest'ultimi hanno lo scopo di offrire ai privati dei → rimedi di diritto. Inoltre, i piani di utilizzazione richiedono l'approvazione di un'autorità cantonale. Ciò permette di controllare la legalità e l'opportunità dei piani, come pure la concordanza tra di essi. I piani direttori cantonali, dal canto loro, devono essere approvati dalla Confederazione (→ coordinamento).

L' → informazione e la partecipazione della popolazione svolgono un ruolo centrale. E importanti sono pure i seguenti principi: i piani di utilizzazione devono essere esposti pubblicamente (possibilità di fare opposizione); contro le decisioni sui piani deve esistere almeno un rimedio di diritto; la legittimazione ricorsuale deve essere garantita almeno nella stessa misura (→ protezione giuridica) che per il ricorso di diritto amministrativo al Tribu-

nale federale; almeno una autorità deve poter esaminare liberamente la decisione contestata (→ protezione giuridica), a tal proposito l'ultima istanza cantonale dev'essere di regola un'autorità giudiziaria. Inoltre i cantoni devono imporre delle scadenze per assicurare un trattamento celere dei casi e devono assicurare una sufficiente coordinazione (→ coordinamento delle procedure).

La procedura si conclude con l'approvazione dei piani da parte di un'autorità cantonale; a partire da questo momento i piani diventano giuridicamente vincolanti.

Talvolta la procedura di pianificazione si protrae così a lungo che, al momento dell'approvazione, i piani sono in parte già superati. Per ovviare a questa difficoltà le legislazioni svizzero tedesco e romande, contrariamente al diritto cantonale ticinese che non prevede nulla in tal senso, prevedono la possibilità di procedere in due tempi. Dapprima si elabora un piano di utilizzazione quadro, con indicazioni minime da rispettare, e dei piani direttori settoriali. Quando i privati manifestano il desiderio di costruire si elabora quindi con i proprietari interessati un → piano d'utilizzazione speciale oppure si presenta un progetto che potrà eventualmente essere ottimizzato nell'ambito di un bando di concorso, per poi essere ripreso attraverso lo stesso strumento pianificatorio.

Programma di sviluppo regionale

— regionales Entwicklungskonzept · programme de développement régional —

I programmi di sviluppo regionale ai sensi della Legge sull'aiuto agli investimenti nelle regioni di montagna (LIM) si prefiggono di frenare lo spopolamento e di creare condizioni favorevoli per l'attività economica mediante la realizzazione di infrastrutture che servono alle imprese e ai privati (→ regione, → politica regionale, → regione di montagna, → esodo).

I programmi regionali di sviluppo (detti anche concetti di sviluppo regionale) interessano più comuni, di regola raggruppati in seno a un consorzio intercomunale di diritto pubblico. Questo statuto giuridico consente di realizzare dei piani di sviluppo appositamente studiati per la regione.

Proporzionalità

Verhältnismässigkeit · proportionalité

Il principio di proporzionalità è un principio giuridico generale, secondo il quale gli interventi dello Stato devono essere necessari e adeguati alle circostanze effettive. Nel diritto amministrativo sono tre le condizioni da soddisfare affinché una misura ossequi il principio di proporzionalità:

- la misura deve consentire di raggiungere l'obiettivo desiderato (principio di idoneità);
- la misura non deve oltrepassare il limite indispensabile per perseguire l'obiettivo (principio di necessità), e ciò richiede che venga abbandonata se un'altra misura meno incisiva è sufficiente a raggiungere l'obiettivo;
- la misura è giustificata solo se sussiste un rapporto ragionevole tra obiettivo perseguito e sacrificio che ne deriva al privato (relazione tra obiettivo e mezzi, principio di proporzionalità in senso stretto, → ponderazione degli interessi).

Il principio di proporzionalità si applica sia nell'attività legislativa che all'applicazione delle leggi.

Proprietà

Eigentum · propriété

Dal profilo del diritto civile la proprietà conferisce un diritto civile di disporre di un oggetto e di rivendicarne il possesso: il proprietario di una cosa può disporre liberamente vendendola o modificandola. Può rivendicarla da

chiunque la detenga senza averne il diritto e può respingere ogni altrui illecita violenza.

L'estensione del diritto di proprietà dipende dalla natura dell'oggetto e dalla legislazione in materia; i diritti dei proprietari non sono per esempio i medesimi nel caso di immobili o di beni mobili. In materia pianificatoria ciò significa che il diritto di costruire è garantito solo nei limiti delle disposizioni che reggono la pianificazione del territorio (→ limitazioni della proprietà).

La garanzia costituzionale della proprietà (→ diritti fondamentali) concerne la proprietà di beni mobili e immobili, i diritti reali (servitù, oneri fondiari, pegni immobiliari), il possesso, i diritti obbligatori (relativi p. es. a contratti di locazione o di lavoro), i diritti immateriali e, infine, i cosiddetti diritti acquisiti (concessioni, diritti preesistenti, diritti dei funzionari nei confronti dello Stato ecc.). Il concetto di proprietà codificato dalla Costituzione è più esteso di quello che si trova nel Codice civile.

In Svizzera si riconosce un grande valore alla proprietà. La Costituzione la garantisce come elemento fondamentale della nostra società (garanzia della proprietà come istituto). Essa tutela inoltre i diritti di proprietà individuali di fronte agli interventi dello Stato (garanzia dei diritti individuali) e prevede infine, a certe condizioni e in caso di restrizione legale della proprietà, un obbligo di risarcimento integrale da parte dell'ente pubblico (garanzia del valore).

Protezione contro i rumori

————— Lärmschutz · protection contro le bruit —————

L'Ordinanza contro l'inquinamento fonico ha lo scopo di proteggere la popolazione contro i rumori nocivi o molesti.

La protezione contro le immissioni nocive era regolata in passato dal diritto privato, che vietava i rumori ingiusti-

ficati e aventi un effetto dannoso per i vicini (art. 684 CC). Le prescrizioni sull'azzonamento hanno anch'esse contribuito a migliorare la protezione contro le immissioni (→ diritto edilizio). Ma oggi questo compito è affidato soprattutto alla legislazione federale sulla protezione dell'ambiente, che attiva una limitazione delle immissioni foniche (differenziata secondo la fonte di rumore), definendo tre tipi di valore diversi (i valori di pianificazione, di immissione e di allarme).

- I valori di pianificazione devono essere rispettati per la pianificazione e l' → urbanizzazione delle zone edificabili come pure per la creazione di impianti rumorosi. Sono inferiori di 5 dB ai valori di immissione e, conformemente al → principio di prevenzione, hanno lo scopo di limitare a lungo termine l'incidenza di molte sorgenti sonore, affinché insieme non superino il valore di immissione.
- I valori limite di immissione indicano la soglia oltre la quale le immissioni foniche sono scientificamente e empiricamente considerate nocive o moleste, e pregiudicano pertanto seriamente il benessere delle persone.
- I valori di allarme sono superiori ai valori limite di immissione e servono soprattutto per valutare l'urgenza di un risanamento di impianti rumorosi esistenti.

I tre valori menzionati vengono ordinati in funzione del grado di sensibilità al rumore delle varie zone di utilizzazione; tale grado varia in funzione del tipo di zona. I quattro gradi di sensibilità (GS) vengono assegnati alle zone nei piani di utilizzazione; fin tanto che l'assegnazione non è effettuata, i gradi sono determinati di caso in caso.

La Legge federale sulla pianificazione del territorio vuole che si considerino le esigenze della protezione dell'ambiente e, di conseguenza, della protezione fonica all'atto di allestire i piani direttori e i piani di utilizzazione.

Definendo sapientemente l'utilizzazione delle zone e le modalità di costruzione è possibile effettuare un'efficace prevenzione fonica (→ principio di prevenzione). La necessità di considerare il rumore come un parametro importante ha tuttavia delle ripercussioni sul piano urbanistico: può infatti richiedere un orientamento poco estetico degli edifici, con conseguenze negative sull'immagine urbana.

La legislazione sulla protezione dell'ambiente indica inoltre quale tipo di valore deve essere rispettato nel delimitare nuove zone edificabili, in particolare qualora comprendano edifici residenziali, e prescrive di limitare i rumori di ogni tipo nella misura in cui ciò sia economicamente sopportabile e tecnicamente fattibile (→ principio di prevenzione). Essa sottopone inoltre a regole severe la costruzione di nuovi impianti, mentre prevede agevolazioni solo per impianti che rispondono a un interesse pubblico preponderante. Per gli impianti esistenti con immissioni superiori ai valori da rispettare è richiesto il risanamento, ma delle agevolazioni sono di nuovo possibili per le installazioni pubbliche (strade, aeroporti, ferrovie ecc.). In casi simili si devono insonorizzare le finestre degli edifici interessati o predisporre altre misure protettive a livello fonico; i costi che ne derivano sono a carico del proprietario dell'impianto rumoroso.

Protezione contro le catastrofi

————— Katastrophenschutz · protection contre les catastrophes —————

La protezione contro le catastrofi è un termine generico che serve a definire sia le misure preventive prese contro i → pericoli naturali e i danni dovuti a conflitti politici (crisi e guerre), sia le misure intese a gestire le conseguenze di incidenti dovuti all'esercizio di installazioni e al trasporto di sostanze pericolose (rottura di sbarramenti, contamina-

zione a seguito della fuoriuscita di veleni o di radiazioni pericolose ecc.).

La Legge federale sulla protezione dell'ambiente e l'Ordinanza sulla protezione contro gli incidenti rilevanti (OPIR) prevedono che chiunque gestisce un'installazione (comprese le vie di comunicazione) o detiene sostanze che possono gravemente pregiudicare la salute umana e l'ambiente in caso di eventi eccezionali (incidente rilevante) è tenuto a ridurre i rischi, predisponendo tutte le misure idonee a livello tecnico, organizzativo e in relazione al personale (→ principio di prevenzione). Le imprese che costituiscono un pericolo potenziale devono eseguire uno studio sul rischio nei termini descritti dall'Ordinanza sulla protezione contro gli incidenti rilevanti. Se in base allo studio le autorità cantonali giudicano che il rischio è inaccettabile, hanno il diritto di imporre misure supplementari, quali una restrizione o addirittura un divieto d'esercizio.

La pianificazione del territorio svolge un ruolo di prevenzione contro i pericoli naturali e gli incidenti vietando o limitando l'installazione di nuovi edifici e impianti oppure non lasciando installare fonti di rischio in prossimità di oggetti minacciati (p. es. aree residenziali).

Protezione dei beni culturali

— Kulturgüterschutz · protection des biens culturels/protection des sites —

I beni culturali sono testimonianze importanti del nostro patrimonio collettivo: monumenti storici, siti caratteristici, luoghi archeologici, opere d'arte. La protezione dei beni culturali si prefigge di conservare questi beni con lo scopo di documentare il passato culturale e promuovere la consapevolezza delle nostre origini.

La protezione dei paesaggi rurali tradizionali non rientra nella protezione dei beni culturali, bensì nella → protezione del paesaggio.

La concezione della protezione dei beni culturali è evoluta in tempi recenti. Se in passato appariva prioritaria la protezione di singoli oggetti, oggi si insiste molto sull'interazione tra l'oggetto e l'ambiente circostante e sulla funzione dell'oggetto protetto. Oltre all'aspetto estetico, che rimane un fattore importante, si considera oggi l'oggetto in quanto tale e il suo carattere tipico.

Con il termine di protezione dei siti costruiti si designano le misure di tutela e di conservazione di gruppi di edifici (serie di facciate, quartieri, centri storici ecc.) pregevoli sotto il profilo artistico, storico o scientifico. L'Inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere (ISOS) elenca gli oggetti di importanza nazionale (→ inventari).

La protezione dei monumenti, che è parte integrante della → protezione della natura e della → protezione del paesaggio, compete ai cantoni, ma la Confederazione deve tenerne conto nello svolgimento dei propri compiti. I cantoni regolano spesso la protezione dei beni culturali nelle loro legislazioni sull'edilizia e la pianificazione, tenuto conto delle grandi affinità fra i due settori.

I monumenti sono edifici di valore storico, artistico, architettonico, culturale, scientifico, sociale o tecnico. Possono essere caratteristici di un'epoca, essere eccezionali o essere portatori di un significato particolare per la popolazione. Anche a certe realizzazioni contemporanee può venir riconosciuto il carattere di monumento.

Gli strumenti della protezione dei beni culturali sono vari: si passa dall'allestimento di → inventari, all'adozione di disposti generici di tutela nella legislazione edilizia, alla delimitazione di → zone protette, alla protezione di oggetti particolari mediante decreti, contratti di protezione o di gestione con i proprietari fondiari.

Protezione del paesaggio

Landschaftsschutz · protection du paysage

La protezione del paesaggio ha lo scopo di salvaguardare i paesaggi pregevoli (→ paesaggio). La tutela riguarda non solo i paesaggi allo stato naturale, bensì anche quelli che recano i segni dell'intervento umano (paesaggi antropizzati).

L'importanza della protezione è notevolmente aumentata a seguito dell'intensificazione e della densificazione dei modi di gestione e di utilizzazione dello spazio. In Svizzera sono ormai rari i paesaggi risparmiati dall'edificazione. La protezione del paesaggio mira a garantire la coesistenza tra gli spazi ricreativi per la popolazione e gli habitat (biocenosi) degli animali e delle piante. La sopravvivenza di questi ultimi non dipende solo dalla salvaguardia di → biotopi isolati, bensì richiede spazi più estesi, che occorre appunto garantire mediante la protezione del paesaggio.

La protezione del paesaggio – disciplina attinente alla protezione della natura e del paesaggio – è di principio compito dei cantoni; ma anche la Confederazione deve rispettarne i principi svolgendo i propri compiti. Visto il costante aumento dei compiti federali, segnatamente nel campo delle infrastrutture, anche la legislazione federale sulla protezione della natura e del paesaggio è andata assumendo un ruolo sempre più importante. La Confederazione partecipa al finanziamento delle misure di protezione del paesaggio, in particolare attraverso il «Fondo svizzero per la protezione del paesaggio». I cantoni disciplinano di principio la protezione del paesaggio nelle loro legislazioni sull'edilizia e la pianificazione del territorio, tenuto conto delle affinità fra i due settori.

Gli strumenti al servizio della protezione del paesaggio sono numerosi: l'allestimento di → inventari, l'adozione di disposizioni generali di protezione nella legislazione edi-

lizia, la delimitazione di → zone protette, la protezione di singoli oggetti mediante decreti di protezione, contratti di protezione e di gestione con i proprietari fondiari. Sono inoltre d'importanza capitale per la protezione del paesaggio la delimitazione chiara delle aree edificabili e una pratica restrittiva riguardo agli → edifici fuori zona edificabile.

Protezione del suolo

Bodenschutz · protection du sol

La protezione del suolo comprende tutte le misure giuridiche, tecniche e pianificatorie intese a preservare la superficie, la qualità e le → funzioni del suolo. La protezione quantitativa del suolo comporta la tutela delle superfici ed è assicurata essenzialmente dalla Legge federale sulla pianificazione del territorio. La protezione qualitativa del suolo ha come scopo prioritario la preservazione della fertilità dei suoli; un compito assunto dalla Legge federale sulla protezione dell'ambiente. La disciplina più importante in questo ambito è l'Ordinanza concernente le sostanze nocive nel suolo (Osuolo): essa definisce la nozione di fertilità del suolo e fissa dei valori indicativi per il carico ammissibile di sostanze nocive e di sostanze non nocive o difficilmente degradabili.

Lo sfruttamento intensivo dei terreni agricoli mediante lavorazione meccanica, concimazione, drenaggio e irrigazione modificano il suolo e possono determinarne l'impermeabilizzazione e l'erosione. Un ricorso moderato a questi metodi e → bonifiche del suolo rispettose dell'ambiente consentono di proteggere i suoli.

Le legislazioni sulle foreste, l'agricoltura, la protezione delle acque e la protezione della natura e del paesaggio assicurano peraltro una protezione indiretta del suolo.

Protezione dell'aria

Luftreinhaltung · protection de l'air

La protezione dell'aria mira ad evitare fenomeni di inquinamento atmosferico nocivi o molesti; a lungo termine essa tende anche a preservare l'equilibrio climatico (→ aria).

L'Ordinanza contro l'inquinamento atmosferico (OIA) prevede un piano di protezione contro le immissioni a due stadi. Anzitutto si devono limitare alla fonte le emissioni di agenti inquinanti in provenienza da impianti esistenti o impianti di nuova costruzione, e ciò nella misura in cui sia economicamente sopportabile e tecnicamente fattibile (→ principio di prevenzione). Se le misure preventive fossero insufficienti a mantenere le immissioni sotto i valori limite di nocività si applica un secondo pacchetto di misure: ciò allo scopo di prevenire immissioni eccessive. Se il superamento dei valori limite di immissione non è dovuto a una sola causa, deve essere elaborato un → piano di risanamento dell'aria.

La pianificazione del territorio può fornire un notevole contributo alla protezione dell'aria. La Legge federale sulla pianificazione del territorio prescrive d'altronde esplicitamente l'obbligo di proteggere l'aria e di preservare le aree residenziali da ricadute nocive o moleste, come è appunto l'inquinamento atmosferico. Ecco perché, delimitando le zone di utilizzazione si devono rispettare le esigenze della protezione dell'aria, cercando soprattutto di ridurre il traffico motorizzato inutile. Tra le possibili misure rientrano la promozione dello sviluppo degli insediamenti in prossimità delle fermate dei mezzi di trasporto pubblici o la limitazione dei parcheggi.

Contrariamente a quanto accade con le norme di → protezione contro i rumori, la legge non permette di vietare completamente ogni nuova edificazione nelle zone già

gravemente colpite da un eccessivo inquinamento mediante una limitazione adeguata delle emissioni. Un simile risultato può essere raggiunto solo con una modifica dei piani (→ variante di PR - vale per il Cantone Ticino) e delle prescrizioni pianificatorie in vigore. In assenza di una simile modifica non è lecito respingere i progetti di costruzione conformi alla zona se questi, considerati individualmente, non determinano un carico eccessivo per la qualità dell'aria.

Protezione della natura

Naturschutz · protection de la nature

La protezione della natura comprende tutte le misure messe in atto allo scopo di conservare e valorizzare la → natura in tutte le sue forme.

Gli scopi della tutela sono la salvaguardia e la promozione. È importante lottare contro l'estinzione della fauna e della flora indigene assicurando la conservazione di biotopi di sufficiente estensione. Le bellezze naturali di importanza locale, regionale o addirittura nazionale meritano una tutela particolare. Inoltre occorre evitare ogni forma di sfruttamento eccessivo del suolo (→ sviluppo sostenibile).

I → piani di utilizzazione (→ zona protetta), gli → inventari e le misure individuali (decreti di protezione) sono gli strumenti a cui si ricorre per proteggere la natura. Esiste inoltre la possibilità di concludere dei contratti che specificino il tipo e l'intensità dello sfruttamento del suolo con i proprietari o i gestori di fondi. La legislazione sull'agricoltura prevede anche dei pagamenti diretti per la produzione biologica, la produzione integrata e le superfici di compensazione ecologica. Quest'ultimo concetto designa le aree sulle quali lo sfruttamento deve temporaneamente essere ridotto o sospeso allo scopo di salvaguardare e, se possibile, favorire la biodiversità. Infine contribuiscono

alla protezione della natura anche il promovimento della reintroduzione di specie estinte o minacciate e l'obbligo di chiedere un'autorizzazione cantonale per la raccolta di piante selvatiche e la cattura di animali allo stato brado.

Protezione delle acque

— Gewässerschutz · protection des eaux —

La protezione delle acque persegue tre obiettivi: la tutela della qualità delle acque, la tutela della quantità delle acque, e la tutela delle acque di superficie in quanto biotopi.

La protezione della qualità delle acque consiste nel proteggere le acque di superficie e di falda dall'inquinamento e nel praticare la depurazione delle acque luride. Le zone di protezione delle acque (→ zone di utilizzazione) vengono delimitate allo scopo di assicurare un approvvigionamento sufficiente in acqua potabile. Si trovano in prossimità delle captazioni e degli impianti di alimentazione artificiale (pozzi) e comportano restrizioni riguardo alle possibilità edificatorie e limitazioni riguardo alle modalità di sfruttamento del suolo (divieto di impiegare concimi e altre sostanze che potrebbero infiltrarsi nelle acque sotterranee). Le aziende con produzione animale devono sforzarsi di equilibrare il bilancio dei fertilizzanti (limitazione del numero di capi di bestiame, impianti di deposito dei liquami). Le aziende industriali devono prevenire con misure costruttive e gestionali le infiltrazioni di sostanze inquinanti nelle acque. Le acque luride devono essere raccolte e convogliate in una canalizzazione pubblica, per poi essere depurate in un impianto centrale (→ urbanizzazione).

Il secondo obiettivo riguarda la protezione delle acque a livello quantitativo e, dunque, il bilancio idrologico. I corsi d'acqua e le acque stagnanti non devono venir

prosciugate. I prelievi di acqua sono pertanto oggetto di un'autorizzazione tesa a garantire un deflusso residuo minimo (produzione di energia, produzione di acqua potabile).

La protezione dei corsi d'acqua in quanto biotopi garantisce la → protezione del paesaggio (liberare da costruzioni e divieto di copertura di riali e ruscelli), dei luoghi di ricreazione e di svago (accesso pubblico alle rive dei laghi e dei corsi d'acqua), la salvaguardia della vegetazione ripuale (habitat di una microfauna) e il mantenimento della pesca. Gli strumenti di protezione comprendono le zone di protezione del paesaggio e delle acque, i divieti parziali o totali di costruzione, le limitazioni dello sfruttamento del suolo, e le restrizioni d'uso, quali i divieti che colpiscono le imbarcazioni a motore.

Protezione giuridica

Rechtsschutz · protection juridique

La protezione giuridica permette alla persona interessata da una decisione di chiedere ad un'autorità diversa da quella che si è pronunciata la prima volta, di controllare la legalità e talvolta anche l'idoneità di una decisione. Essa tutela l'individuo contro le violazioni dei suoi diritti e serve nel contempo a garantire l' → interesse pubblico (→ ponderazione degli interessi).

La protezione giuridica è associata ai seguenti concetti: → rimedi di diritto, legittimazione ricorsuale, e potere cognitivo. La legittimazione ricorsuale è il diritto di contestare una decisione. Di principio solo una persona toccata, ossia direttamente interessata da una decisione che non accetta, può ricorrere (proprietario, vicino). La legislazione conferisce inoltre la legittimazione ricorsuale alle organizzazioni che operano a favore dell'ambiente e della protezione della natura e del paesaggio (diritto di ricorso delle associazioni). Una regolamentazione simile vale

anche per i comuni e i cantoni. Alcuni uffici federali specializzati sono pure abilitati a opporsi alla concessione di certe autorizzazioni (diritto di ricorso delle autorità). Il potere cognitivo definisce l'estensione del potere di riesame, riconosciuto all'autorità ricorsuale. Può essere limitato al controllo della costituzionalità o della legalità; può però anche comprendere la verifica della constatazione dei fatti e della proporzionalità di una misura.

Qualità dell'insediamento

— Siedlungsqualität · qualité du milieu bâti —

La qualità dell'insediamento si riferisce ai vantaggi di cui beneficiano gli abitanti. Questo parametro consente di valutare se l'insediamento esistente o in fase di progetto soddisfa i bisogni fondamentali sul piano umano e sociale, rispondendo nel contempo anche alle aspirazioni culturali.

Nelle zone residenziali la qualità dell'insediamento corrisponde alla qualità abitativa. Essa presuppone immissioni minime (tranquillità, aria poco inquinata), spazi liberi attrattivi e ben strutturati per trascorrere in sicurezza il tempo libero (parchi-gioco, giardini pubblici, boschi), facile accesso alle strutture commerciali (negozi di quartiere), facile accessibilità con i mezzi di trasporto, una forma di habitat atta a favorire la convivialità (abitazioni raggruppate, sistemazione del quartiere nel suo insieme), possibilità di partecipare alla vita pubblica del comune (quartieri non isolati), un tipo di sistemazione che conferisca un'identità specifica a ogni entità dell'insediamento.

Le zone industriali e artigianali devono, a loro volta, soddisfare i requisiti delle imprese e della popolazione attiva: occorrono una gestione economica efficiente, una localizzazione connotata da un'immagine positiva, posti di lavoro di richiamo, facile raggiungibilità dalle zone residenziali, possibilità di ricreazione durante le pause lavorative.

Nelle zone di utilizzazione mista la qualità dell'insediamento comporta la protezione della qualità degli alloggi e dei luoghi di lavoro. Le attività artigianali e commerciali e l'uso residenziale non devono disturbarsi a vicenda né farsi concorrenza, devono piuttosto completarsi e formare un insieme armonioso. La qualità dell'insediamento consiste in tal caso nella vicinanza tra il luogo di abitazione e di lavoro, e nella riduzione del traffico pendolare.

Sono molti gli strumenti che consentono di ottenere una migliore qualità dell'insediamento: prescrizioni sul → grado di sfruttamento e sulla → densità edificatoria, norme sulla ripartizione delle abitazioni e degli stabili commerciali (→ piano delle quote abitative), → prescrizioni d'estetica, norme di polizia edilizia relative all'igiene, all'energia, agli spazi sociali (parchi-gioco, locali comunitari) o riguardanti aspetti ecologici (misure di protezione contro i rumori, aree di parcheggio, punti di raccolta dei rifiuti ecc.).

Regime fondiario

Parzellarordnung · régime parcellaire

Nel linguaggio corrente il concetto di parcella, o fondo, si riferisce a una superficie chiaramente delimitata di terreno appartenente a una persona fisica o giuridica.

La forma e la posizione di un fondo variano sensibilmente, e lo stesso può essere o non essere idoneo a un'utilizzazione economica o edificatoria.

Per elaborare i piani di utilizzazione è necessario disporre di un regime fondiario ben definito, facilitato da un tracciato idoneo dei confini (→ piano di utilizzazione). Le misure di riordino fondiario consentono di assicurare, grazie a nuove ripartizioni, un'utilizzazione più appropriata dei fondi. Tra queste misure si contano i → riordini fondiari, i raggruppamenti dei terreni (→ bonifica del suolo) e le rettifiche dei confini.

Regione

Region · région

Il termine di regione viene utilizzato in molte situazioni e varia a dipendenza dei criteri che concorrono a definirlo (p. es. la sua delimitazione geografica in materia di trasporti non è necessariamente identica a quella che fa stato in altri settori).

Si considera come regione omogenea un'area connotata da un certo numero di fatti o caratteristiche particolari che ne fanno un'unità distinta. Più unità territoriali possono formare una regione in base al livello di sviluppo raggiunto (povera, ricca) o alla struttura della produzione economica (agricoltura, industria, turismo). Le regioni di montagna rientrano in questa categoria (→ programma di sviluppo regionale).

In termini funzionali, una regione può anche essere costituita da un'entità territoriale delimitata in base a una densa rete di relazioni sociali e economiche, come pure a un rapporto di interdipendenza tra il centro e il territorio circostante.

I criteri distintivi di questo tipo di regione sono caratteristiche quali il traffico pendolare (professionale, di studio, ricreativo), le relazioni commerciali, le interdipendenze di mercato.

Regione di montagna

Berggebiet · région de montagne

Non esiste una delimitazione precisa delle regioni di montagna. I testi legislativi importanti per la politica di organizzazione del territorio, segnatamente la Legge sull'aiuto agli investimenti nelle regioni di montagna LIM (→ politica regionale), fanno riferimento al catasto della produzione animale allestito per i sussidi all'agricoltura. I

criteri utilizzati per differenziare le zone sono: l'altitudine, il clima, le infrastrutture di trasporto, la configurazione e la qualità del suolo. Per questo motivo le regioni di montagna vengono di regola assimilate all'insieme delle regioni intese ai sensi della LIM.

Le regioni di montagna sono caratterizzate da grandi distese improduttive o difficili da sfruttare economicamente. Devono nondimeno soddisfare vari bisogni e ciò rende necessario coordinare il → turismo, le forze idriche (→ acqua), l'agricoltura (→ zona agricola), la → difesa nazionale, la → protezione della natura e la → protezione del paesaggio. Lo sviluppo del turismo e la realizzazione di impianti idroelettrici si ripercuotono sul paesaggio e suscitano nuovi conflitti (creazione di impianti di trasporto turistici, costruzione di strade e di residenze secondarie; costruzione e ampliamento di impianti per la produzione di energia elettrica). La pianificazione del territorio è chiamata a ristabilire un giusto equilibrio, promuovendo anche un'occupazione decentralizzata dello spazio. Ciò comporta uno stretto coordinamento tra pianificazione del territorio e politica regionale e economica (→ politica regionale, → politica di organizzazione del territorio).

I cambiamenti strutturali vissuti dall'agricoltura di montagna si ripercuotono anch'essi sulla pianificazione del territorio. Gli edifici riservati all'attività agricola, gli → insediamenti sparsi e i maggenghi non vengono più utilizzati a scopo agricolo. L'abbandono della terra e l'→ esodo rurale rappresentano il prezzo da pagare. Nel contempo aumentano le richieste di trasformare edifici non più utilizzati in residenze secondarie (→ edifici fuori zona edificabile).

Residenze secondarie

Zweitwohnungen · résidences secondaires

Le residenze secondarie sono abitazioni occupate durante le vacanze e nel tempo libero dai loro proprietari o messe a disposizione di terzi. Contrariamente alle residenze primarie, servono solo per soggiorni temporanei. Il criterio utilizzato per distinguere i due tipi di residenze è quello del domicilio civile e fiscale del proprietario, rispettivamente dell'inquilino. Le residenze secondarie si trovano principalmente nelle regioni turistiche, ma ve ne sono anche nelle città.

Nelle regioni turistiche le residenze secondarie possono giovare al commercio e all'artigianato locali. Sotto il profilo della pianificazione del territorio – e a lungo termine anche sotto il profilo economico – il loro sviluppo eccessivo può avere ripercussioni negative: spreco del suolo (→ utilizzazione parsimoniosa del suolo), degrado del paesaggio e dei siti (→ protezione del paesaggio), aumento dei prezzi dei terreni (→ funzioni del suolo), diminuzione del turismo di qualità (→ turismo) e squilibrio delle finanze comunali (→ urbanizzazione e infrastrutture).

Tra le misure pianificatorie che consentono di limitare l'edificazione di residenze secondarie vi sono in particolare i piani delle quote di residenze primarie (→ piano delle quote abitative) e la fissazione di superfici minime riservate all'abitazione per la popolazione locale. Il contingentamento annuo delle superfici abitabili disponibili per l'edificazione di residenze secondarie è stato applicato finora solo di rado. A questi strumenti limitativi caratteristici della pianificazione del territorio possono aggiungersi misure fiscali (imposte sulle residenze secondarie, aumento dei → tributi causali per i proprietari di residenze secondarie).

Rifiuti

Abfälle · déchets

I rifiuti sono prodotti della civilizzazione di cui ci si vuole sbarazzare e la cui valorizzazione, neutralizzazione o eliminazione è auspicabile nell'interesse pubblico. Sono considerati pericolosi i rifiuti che potrebbero costituire una seria minaccia per le persone e l'ambiente qualora non fossero manipolati o eliminati in maniera corretta (rifiuti con effetti tossici, nocivi alla salute, dannosi per l'ambiente, quali i metalli pesanti o i composti organici clorati).

L'eliminazione dei rifiuti è compito di chi li produce risp. li detiene. L'obiettivo è quello di valorizzare o neutralizzare i rifiuti.

Le discariche sono impianti di stoccaggio autorizzato dei rifiuti. Per ragioni inerenti alla pianificazione del territorio e alla protezione dell'ambiente la creazione di una discarica è sottoposta ad autorizzazione; questa è concessa solo se viene fornita la prova del bisogno e se sono soddisfatte particolari condizioni tecniche.

Dal profilo della pianificazione del territorio, la creazione di un impianto di trattamento dei rifiuti pone problemi soprattutto riguardo all'ubicazione e alla sicurezza. Gli impianti di incenerimento dei rifiuti, i forni di incenerimento dei rifiuti speciali e le discariche possono, a seguito delle emissioni che comportano, pregiudicare la → qualità dell'insediamento e dell' → ambiente. L'ubicazione di un impianto di trattamento dei rifiuti deve pertanto rispettare le norme stabilite dalla legislazione sull'ambiente, in particolare l'Ordinanza tecnica sui rifiuti OTR e sulla pianificazione del territorio; tale ubicazione viene stabilita nell'ambito di una procedura pianificatoria (→ obbligo di pianificare) e in base a un → esame di impatto ambientale.

Gli impianti di trattamento dei rifiuti servono di regola più comuni o intere regioni. Per questo motivo devono

essere oggetto di una pianificazione regionale (o eventualmente intercantonale) che consideri i materiali consegnati, le distanze di trasporto e la possibilità di riutilizzare l'energia eventualmente prodotta. La legge prescrive inoltre di stabilire anticipatamente la ripartizione geografica di simili impianti nel → piano direttore cantonale o, per gli impianti di importanza nazionale, in un → piano settoriale della Confederazione.

Rimedi di diritto

Rechtsmittel · moyens de droit

I rimedi di diritto consentono alle persone direttamente coinvolte di far riesaminare le decisioni prese dalle autorità. Servono pertanto a garantire la → protezione giuridica.

Tra i rimedi di diritto figurano essenzialmente le opposizioni e i ricorsi (rimedi di diritto perfetti). Le denunce all'autorità di vigilanza e le petizioni, che non danno alcun diritto a un riesame della domanda, sono considerate rimedi di diritto imperfetti o ausiliari.

Le opposizioni vengono presentate all'autorità che ha preso la decisione o a un'altra autorità dello stesso livello allo scopo di ottenere un riesame o modifica della decisione. Spesso è già possibile inoltrare opposizione contro una domanda, in questo caso essa servirà da base per la decisione della prima istanza. Nel linguaggio corrente si assimilano spesso ai ricorsi le opposizioni inoltrate dai vicini contro una domanda di costruzione, anche quando queste si fondono sul diritto civile o contrattuale; simili opposizioni sono trattate dai tribunali civili.

Con un ricorso si contesta la decisione di un'autorità dinanzi a un'istanza superiore (di regola un'autorità giudiziaria). L'istanza suprema a livello svizzero è, per la gran parte dei casi, il Tribunale federale. In taluni casi è possibile ricorrere presso le istanze del Consiglio d'Europa a

Strasburgo, invocando una violazione della Convenzione europea sui diritti dell'uomo (CEDU).

I ricorsi devono essere presentati entro le scadenze previste e devono rispettare le forme prescritte (domanda, motivazione con esigenze diverse a seconda del rimedio, firma ecc.). Inoltre possono ricorrere solo le persone legittimate a agire in giudizio (→ protezione giuridica).

La denuncia all'autorità di vigilanza permette di contestare l'operato di un'istanza amministrativa inferiore presso un'autorità di sorveglianza, anche quando non è previsto nessun rimedio di diritto; in questo caso non esistono scadenze né disposti formali da rispettare. Essa non conferisce tuttavia all'autore nessun diritto a un riesame della decisione.

Riordino fondiario

————— Baulandumlegung · remaniement parcellaire —————

Il riordino fondiario (detto anche rifusione o ricomposizione particellare) consiste in una nuova ripartizione dei fondi situati in zona edificabile, allo scopo di consentire una migliore edificazione. Le rettifiche dei confini perseguono lo stesso scopo e rappresentano una forma di riordino fondiario.

Il riordino fondiario, i → piani di utilizzazione e l' → urbanizzazione devono essere coordinati. In alcuni cantoni la pianificazione dell'urbanizzazione e il riordino fondiario vengono effettuati nell'ambito della stessa procedura (piani di quartiere, → piani di utilizzazione speciali).

Se in passato erano frequenti soprattutto i raggruppamenti di terreni agricoli, oggi sono diventate prioritarie l'utilizzazione razionale delle zone edificabili e il loro riordino. La Legge federale che promuove la costruzione di abitazioni e l'accesso alla loro proprietà favorisce un riordino delle particelle in funzione della loro forma,

grandezza e disposizione. Tale riordino può avvenire sia mediante rettifiche dei confini laddove il regime vigente ostacolasse l'urbanizzazione e l'edificazione a scopo abitativo, sia mediante risistemazione di quartieri residenziali. La Legge federale sulla pianificazione del territorio prevede che le rifusioni particellari possano essere decise dalle autorità qualora non fosse possibile elaborare e applicare in modo opportuno i → piani di utilizzazione.

Ripartizione dei compiti

Aufgabenteilung · répartition des tâches

La ripartizione dei compiti riguarda i rapporti tra Confederazione e cantoni, tra cantoni e comuni, tra i comuni stessi, tra i cantoni e le amministrazioni centrali e decentralizzate, ma anche i rapporti tra lo Stato e i privati. La ripartizione dei compiti aumenta il bisogno di cooperazione e di coordinamento. Tutte queste relazioni rivestono importanza per la pianificazione del territorio, sia la ripartizione verticale e orizzontale dei compiti, sia la collaborazione verticale e orizzontale.

La ripartizione dei compiti tra Confederazione e cantoni è menzionata nella Costituzione e si ispira al principio della delega conferita alla Confederazione.

Ai Cantoni sono assegnate tutte le competenze nella misura in cui la Costituzione non le attribuisce esplicitamente o implicitamente alla Confederazione. Di regola a quest'ultima spetta la competenza di legiferare: una competenza che può essere frammentaria o limitata ai principi. L'esecuzione dei compiti federali incombe invece, salvo eccezioni, ai cantoni.

Per la pianificazione del territorio è essenziale il fatto che alla Confederazione competa la facoltà di emanare una legge quadro. In altri settori che interessano il territorio, la Confederazione dispone di una competenza legislativa

integrale, per esempio in materia di protezione dell'ambiente, protezione delle acque e anche di trasporti (soprattutto quelli pubblici). Ciò pone qualche problema riguardo all'applicazione del diritto, che deve essere armonizzato in termini materiali e formali nell'interesse dell'equilibrio dello spazio vitale. Per quanto attiene alla protezione dell'aria e alla protezione contro i rumori, il diritto federale sulla protezione dell'ambiente deroga al diritto cantonale sulla pianificazione del territorio in materia di immissioni: ciò nella misura in cui il campo di applicazione del diritto cantonale si sovrappone a quello del diritto federale o comunque resta nei limiti della tutela contro le immissioni stabilita dal diritto federale.

La complessità dei compiti di oggi esige una maggiore collaborazione tra le istanze situate dei livelli politici. Le interdipendenze economiche e politiche richiedono non solo una collaborazione intercomunale e intercantonale, ma il rafforzamento di quella internazionale (→ federalismo, → pianificazione regionale, → autonomia comunale).

Rumore

Lärm · bruit

Il rumore è costituito da suoni molesti o dannosi. Il livello sonoro viene misurato in decibel (dB), una misura logaritmica in virtù della quale ogni aumento di 10 dB comporta all'incirca un raddoppio della potenza sonora percepita. Il fatto che un suono diventi molesto dipende dalla sua intensità, dal suo tipo e dalla sensibilità della persona molestata. La ricerca sociopsicologica ha permesso di stabilire la soglia a partire dalla quale un rumore produce effetti nocivi o molesti su di un individuo medio (→ protezione contro i rumori).

Sistemi d'informazione geografici (SIG)

geografische Informationssysteme (GIS) . systèmes d'informations géographiques (SIG)

I sistemi d'informazione geografici forniscono indicazioni su tutti gli argomenti legati in qualche modo alla Terra (geo) e al suolo, mediante carte e piani dettagliati. Può trattarsi per esempio dei dati topografici, dei confini dei fondi, delle infrastrutture, dell'utilizzazione del suolo e dell'ambiente. Oltre al concetto di sistema di informazione geografico esistono altre definizioni: si parla di sistema informativo territoriale (SIT) o di sistema d'informazione sul territorio e sull'ambiente. Questi sistemi si distinguono soprattutto per il fatto che si basano su dati diversi: i sistemi geografici sono impostati su carte in scala ridotta (p. es. le carte nazionali); mentre i sistemi territoriali si basano su piani in grande scala (p. es. piani del registro fondiario e piani d'insieme).

Il ricorso all'elaborazione elettronica dei dati apre nuove prospettive per la pianificazione del territorio, consente infatti di mettere in relazione e di visualizzare contemporaneamente molti dati di natura diversa (insediamenti, paesaggio, trasporti ecc. → studi di base). I sistemi d'informazione geografici agevolano pertanto la comprensione, fornendo una visione d'insieme di situazioni anche complesse.

Spazio rurale

ländlicher Raum · espace rural

Per spazio rurale si intende la campagna ubicata fuori dalle agglomerazioni e dalle città: uno spazio caratterizzato da una varietà di utilizzazioni, spesso non apprezzate a sufficienza. In passato questo spazio era essenzialmente agricolo; di recente si è visto attribuire funzioni diverse, di cui talune persino tra loro contraddittorie. Infatti, oltre al suo ruolo tradizionale legato all'agricoltura (quale fonda-

mento della produzione di derrate alimentari), lo spazio rurale è anche luogo indispensabile di ricreazione e di svago per gli abitanti delle agglomerazioni e dei centri urbani. Inoltre esercita una funzione di protezione del paesaggio e di compensazione ecologica. Da ultimo, è lo spazio in cui vive la popolazione rurale e serve dunque anche per esercitarvi delle attività economiche (agricoltura, → turismo).

Questo spazio non risulta uniforme tenuto conto delle caratteristiche strutturali dei luoghi e delle possibilità di sviluppo di certe regioni. In virtù delle forti potenzialità di sviluppo, le città e le agglomerazioni esercitano pressioni enormi sugli spazi rurali. Talune regioni sono avvantaggiate da una buona rete di infrastrutture, mentre altre soffrono a causa dell'inadeguatezza dell'urbanizzazione (→ esodo).

Applicata allo spazio rurale, la pianificazione si prefigge di assicurarne la capacità di vivere e la multifunzionalità. La Legge federale sulla pianificazione del territorio esige segnatamente che si promuova in modo adeguato la decentralizzazione degli insediamenti (→ esodo). La → pianificazione (regionale) e la → politica regionale mirano ad assicurare un tale sviluppo ed a preservare lo spazio rurale mediante misure di compensazione finanziaria (→ regioni di montagna, → programma di sviluppo regionale). Lo spazio rurale esige una pianificazione globale tenuto conto soprattutto della portata spaziale delle sue molteplici funzioni; in effetti le misure a favore di oggetti o di settori specifici (agricoltura, sviluppo economico regionale, → protezione del paesaggio ecc.) si rivelano insufficienti. È per contro indispensabile una pianificazione che indichi le misure di rivitalizzazione economica su scala regionale o cantonale (→ piano direttore).

Stabilità giuridica dei piani

Planbeständigkeit · stabilité des plans

La → pianificazione è un processo permanente e continuo; perciò è indispensabile poter modificare i piani. D'altro canto gli interessati devono poter fare affidamento sui piani esistenti, soprattutto quando intendono concretizzarne i contenuti effettuando degli investimenti. Quanto più un piano è importante per il cittadino, più è necessario che sussista la sicurezza giuridica. Questa esigenza è fatta propria dal principio della stabilità giuridica dei piani, cioè la protezione contro le modifiche dei piani.

Per quanto riguarda i → piani direttori cantonali (vincolanti solo per le autorità), la sicurezza giuridica e la conseguente stabilità dei piani sono fattori meno importanti. Questi piani possono essere modificati quando si manifesta la necessità di affrontare nuovi compiti, oppure la possibilità di trovare soluzioni complessivamente migliori. Per contro, la sicurezza giuridica è un fattore determinante dei → piani di utilizzazione (in Ticino: PR piani regolatori) che sono vincolanti per i proprietari fondiari. Questi piani possono essere adattati solo se le circostanze sono notevolmente mutate. Più un piano è recente, più bisogna poter contare sulla sua durata; e più sono incisive le ripercussioni di una modifica prevista, più devono essere importanti i motivi addotti per giustificarla.

Il principio della stabilità dei piani si applica solo ai piani conformi alla legislazione federale. Ecco perché tra le ragioni importanti che consentono di modificare un piano di utilizzazione vi è per esempio la necessità di ridurre le zone edificabili sovraddimensionate fino a farle rientrare nei criteri quantitativi stabiliti dal diritto federale (→ dimensionamento delle zone edificabili).

Strada

Strasse · route

Le strade sono superfici utilizzate per i trasporti indipendenti dalle rotaie come automobili, veicoli a due ruote, pedoni e eccezionalmente i tram (→ urbanizzazione, → pianificazione dei trasporti). Sono inoltre elementi che strutturano gli insediamenti e svolgono un ruolo sempre più importante come spazio pubblico per gli abitanti (→ qualità dell'insediamento). Esse possono anche influenzare lo sviluppo degli insediamenti (assi principali di transito → mobilità spaziale). Le strade si compongono essenzialmente di carreggiate, superfici di parcheggio, piste ciclabili, marciapiedi, aree quali le isole spartitraffico, le fasce di separazione tra le corsie, e le scarpate che costeggiano i tracciati.

Le strade che fanno parte dell'area pubblica sono destinate all'uso generale e sono di principio a disposizione di tutti gli utenti senza una particolare autorizzazione e, di regola, gratuitamente. È il caso anche delle cosiddette «strade residenziali», appositamente arredate e regolate per essere rese il più possibile compatibili con le esigenze della popolazione di un quartiere residenziale (velocità ridotta ammessa, posa di elementi d'arredo, coabitazione con funzioni di gioco e di svago ecc). Si parla invece di uso comune accresciuto quando le strade non sono utilizzate per lo scopo previsto o il loro uso risulta limitato da una particolare utilizzazione (p. es. parcheggio di taxi, una manifestazione ecc.); situazioni, queste, che richiedono un'autorizzazione.

Gli standard tecnici e le competenze decisionali sono definiti in funzione del tipo di strada. Le strade nazionali assicurano le comunicazioni di importanza nazionale e internazionale. Il loro tracciato generale è stabilito dal Decreto federale concernente la rete delle strade nazionali, mentre il loro tracciato di dettaglio è deciso dal Consiglio

federale al termine di una procedura di approvazione dei piani. Il Decreto federale sulla rete corrisponde a un → piano settoriale della Confederazione, il progetto generale a un → piano direttore e il progetto esecutivo che è vincolante per i proprietari fondiari a un → piano di utilizzazione. La procedura di costruzione delle strade nazionali è regolata in modo esaustivo dalla Legge federale sulle strade nazionali. La Confederazione esercita inoltre l'alta sorveglianza sulle strade e i ponti di importanza nazionale; le strade di montagna percorse dal traffico internazionale rientrano in questa rete. La sorveglianza della Confederazione si limita alla loro manutenzione.

Per il resto, le strade rientrano nelle competenze dei cantoni, che hanno in particolare il diritto di decidere in merito alla loro costruzione, manutenzione e utilizzazione.

Per i percorsi pedonali e i sentieri pedestri come pure per le strade forestali (→ bosco), vigono prescrizioni federali particolari.

L'utilizzazione delle strade pubbliche è regolata dalla legislazione sulla circolazione stradale, che è di competenza della Confederazione; sono considerate strade pubbliche le strade che non sono destinate esclusivamente all'uso privato. Il criterio distintivo non è il diritto di proprietà, bensì l'utilizzazione che viene effettivamente fatta.

Studi di base

Grundlagen · études de base

Nell'ambito della pianificazione del territorio, sono definiti studi di base le indagini sulla situazione esistente e i possibili sviluppi in materia di insediamenti, natura e paesaggio, traffico, approvvigionamento, smaltimento dei rifiuti e protezione dell'ambiente. Essi rappresentano un riferimento utile per le autorità incaricate di compiti pianificatori.

L'elaborazione degli studi di base precede necessariamente qualsiasi decisione sulle misure di pianificazione del territorio. Dato che favoriscono la trasparenza e promuovono così la fiducia nella pianificazione, questi documenti sono uno strumento d'informazione utile al coinvolgimento della popolazione e alla collaborazione tra le varie autorità.

Per essere affidabili gli studi di base necessitano di un monitoraggio quantitativo e qualitativo costante delle modifiche essenziali del territorio, ma anche di una valutazione sistematica e mirata dei vari problemi (→ osservatorio del territorio). Essi permettono anche di controllare l'efficacia delle misure di pianificazione del territorio.

Suolo

Boden · sol

Per le scienze naturali il suolo è la parte superiore della crosta terrestre. È il risultato delle trasformazioni subite dalle sostanze minerali e organiche che si sono formate partendo dalla roccia madre sotto l'influsso del clima, del rilievo, dell'acqua, della vegetazione, del mondo animale e delle attività umane.

Il suolo che sta alla base delle attività umane, è una componente importante degli ecosistemi e non è di principio estensibile. Adempie più funzioni importanti (→ funzioni del suolo), rappresenta uno degli elementi fondamentali dell'utilizzazione e della pianificazione del territorio, e va protetto, in quanto risorsa scarsa e base naturale della vita, al pari dell'acqua, dell'aria, dei boschi e del paesaggio.

Superfici di avvicendamento colturale (SAC)

Fruchfolgefächchen (FFF) · surfaces d'assolement (SDA)

Le superfici di avvicendamento colturale comprendono le migliori terre coltivabili (essenzialmente campi aperti, prati artificiali in rotazione e prati naturali arabili). Vengono determinate in base a criteri qualitativi quali le condizioni climatiche (periodo di vegetazione, precipitazioni), le caratteristiche del suolo (arabilità, fertilità, bilancio idrico), e la forma del terreno (declività, possibilità di impiegare mezzi di lavorazione meccanica).

Le superfici di avvicendamento colturale sono garantite mediante misure pianificatorie. Devono assicurare al Paese una base di approvvigionamento sufficiente in caso di gravi difficoltà nel rifornimento. Per raggiungere questo obiettivo la Confederazione ha calcolato il fabbisogno minimo di superfici coltivabili richiesto per garantire l'approvvigionamento e ha quindi fissato in un → piano settoriale la loro ripartizione tra i cantoni. I cantoni e i comuni devono dotarsi di strumenti pianificatori che consentano di conservare durevolmente le superfici minime loro assegnate. A livello cantonale queste superfici sono garantite dal → piano direttore e sono quindi riprese a livello comunale nei → piani di utilizzazione i quali riconoscono quindi alla protezione delle terre agricole un'elevata priorità. Ciò conferma la grande importanza attribuita alla protezione dei terreni agricoli. Le superfici di avvicendamento colturale non beneficiano però di una protezione giuridica come quella riconosciuta al → bosco, protetto in forma diretta dalla Legge federale sulle foreste (LFo).

Sviluppo sostenibile

· Nachhaltige Entwicklung (Nachhaltigkeit) · développement durable (durabilité)

Il principio dello sviluppo sostenibile è statuito nella nuova Costituzione federale (art. 73 Cost.). La prima definizione ufficiale scaturisce dal Rapporto Brundtland del 1987 che recita: «Lo sviluppo sostenibile è uno sviluppo che riesce a soddisfare i bisogni delle generazioni attuali senza ridurre per le generazioni future le possibilità di far fronte ai propri bisogni». E tener conto di questo tipo di bisogni è una scelta etica, quindi politica, prima che economica o ecologica. Si tratta perciò di promuovere uno sviluppo economico e sociale rispettando nello stesso tempo anche le risorse naturali e territoriali disponibili. Si parla anche del triangolo magico «equità sociale – efficienza economica – compatibilità ambientale».

E in questo ambito occorre rilevare che i prezzi di mercato di parecchi beni e servizi, ma in particolare delle risorse naturali, fra cui soprattutto l'energia, non rispecchiano oggi il loro vero valore in termini di uso e consumo «sostenibile», segnatamente in termini di rigenerazione e fruibilità futura.

Il principio di sostenibilità, inteso in senso generale, mira ad assicurare a lungo termine un'attività, una funzione, un tipo di utilizzazione. Esso implica che si sfruttino le risorse rinnovabili senza pregiudicarne la sostanza; mentre per le risorse non rinnovabili postula di ridurne l'utilizzo al minimo o, laddove sia inevitabile, di farne un uso parsimonioso. Si tratta di raggiungere un equilibrio ecologico che garantisca l'avvenire pur tenendo conto dell'evoluzione della società. Il tutto implica una responsabilizzazione etica nei confronti delle generazioni future.

Lo sviluppo sostenibile ha un nesso diretto con il → principio di prevenzione. Questo esige un comportamento

cauto laddove le conoscenze sono insufficienti e un pericolo non può essere escluso.

Il principio della sostenibilità si ripercuote direttamente sulla pianificazione del territorio. Se ci si attendesse strettamente a questo principio sarebbe pressoché impossibile utilizzare ulteriormente il territorio; ma, in materia pianificatoria esso comporta anzitutto un'utilizzazione parsimoniosa del suolo, il contenimento delle aree insediative e la conservazione della fertilità del suolo (→ protezione del suolo, → superfici di avvicendamento colturale). Uno sviluppo sostenibile richiede pertanto un'organizzazione efficace del territorio, che permetta di esercitare le funzioni politiche, economiche e sociali sul territorio nelle migliori condizioni, cioè senza che una maggiore occupazione dello spazio comporti carichi supplementari per l'ambiente: anzi possibilmente mirando a ridurli. Questi aspetti di sostenibilità si traducono nei principi pianificatori e in altre norme della legislazione sulla pianificazione del territorio, in particolare quelle relative al dimensionamento delle zone edificabili.

Tasse

— Gebühren · émoluments —

Le tasse sono dei → tributi causali. Sono percepite per le prestazioni amministrative fornite oppure per l'utilizzo di strutture o servizi pubblici (p. es. piscina o consultazione del registro fondiario). Il loro importo viene fissato in base ai principi di legalità (obbligo della base legale), di copertura dei costi (l'entrata non deve superare i costi complessivi sopportati dalla collettività pubblica, incluse le spese generali del servizio amministrativo corrispondente), e di equivalenza (non deve sussistere sproporzione manifesta tra l'ammontare della tassa e il valore oggettivo della prestazione; inoltre tale importo deve essere ragionevole).

Le tasse – contrariamente ai → contributi – vengono prelevate solo all’atto dell’utilizzo della prestazione. Di conseguenza, per quanto attiene all’urbanizzazione, le collettività sopportano talvolta in anticipo il costo di investimenti anche importanti, mentre i proprietari fondiari non sono tenuti a costruire.

Riguardo alle infrastrutture (canalizzazioni, condotte dell’acqua e dell’elettricità), occorre distinguere fra tassa d’allacciamento e tassa d’uso. La prima è di regola una tassa unica prelevata per l’allacciamento di un fondo ad un’infrastruttura, mentre la seconda rappresenta un emolumento periodico versato quale contropartita per l’utilizzo della stessa infrastruttura.

Tasse d’incentivazione

————— Lenkungsgebühren · taxes d’incitation —————

Le tasse d’incentivazione vogliono influenzare il comportamento dei privati nel senso dell’interesse pubblico, in ossequio al → principio di causalità («chi inquina paga»). Nel settore della protezione dell’ambiente si tratta in particolare non tanto di vietare quanto di stimolare mediante incentivi economici il cambiamento in positivo dei comportamenti individuali.

Il tempo d’applicazione delle tasse di incentivazione è vasto: tasse sull’energia per economizzare le materie prime non rinnovabili e ridurre il carico inquinante; tasse sulle sostanze pericolose per l’ambiente (prodotti fitosanitari e fertilizzanti), allo scopo di ridurre l’impiego e il carico ambientale; tasse sui prodotti la cui fabbricazione, il cui consumo o smaltimento comporta un inquinamento ambientale (tassa sulle bottiglie usa e getta); tasse sulle emissioni nocive; tasse sulle emissioni moleste (tasse aeroportuali più alte per gli aerei rumorosi); tasse sui sacchi dei rifiuti urbani ecc.

Il provento delle tasse d'incentivazione può essere rimborsato equamente ai contribuenti qualora si voglia penalizzare un utilizzo eccessivo e ricompensare un utilizzo inferiore alla media (tassa d'incentivazione in senso stretto); ma può anche essere destinato a compiti speciali o aggiungersi semplicemente alle entrate della collettività pubblica. Le tasse d'incentivazione possono infine, a dipendenza di come sono concepite, essere analoghe alle → imposte o ai → tributi causali.

Tasse sostitutive

———— Ersatzabgaben · taxes de remplacement ————

Le tasse sostitutive sono dei → tributi causali. Hanno lo scopo di compensare una prestazione o un servizio di diritto pubblico inizialmente dovuti; esse liberano pertanto il debitore dall'obbligo di fornire questa prestazione in termini reali. Sono calcolate in funzione del vantaggio conseguito con l'assenza di un compenso reale. Possono essere prelevate solo se esiste una base legale.

Nell'ambito del diritto edilizio e della pianificazione del territorio le tasse sostitutive vengono spesso adottate per compensare l'obbligo di costruire parcheggi, rifugi di protezione civile o parchi-giochi in un complesso residenziale.

Telecomunicazioni

———— Telekommunikation · télécommunication ————

Per telecomunicazione si intende lo scambio di informazioni e dati mediante i mezzi elettronici. In questo ambito è opportuno distinguere tra comunicazioni di massa (radio, televisione) e comunicazioni individuali (telefono, trasmissione dati).

Attualmente è soprattutto la comunicazione individuale che esplica effetti sotto il profilo della pianificazione del territorio. Con il suo potenziale di razionalizzazione (rapidità della trasmissione delle informazioni e dei dati, universalità dei servizi, flessibilità, diminuzione dell'uso di risorse, sicurezza) e il carattere praticamente illimitato delle possibilità di accesso (accesso planetario ai mercati di beni e di servizi), esercita un influsso sul processo di produzione (divisione del lavoro) e sulle strutture insediative. Finora, tuttavia, i vantaggi per la pianificazione del territorio si sono rivelati assai modesti. La razionalizzazione e la divisione del lavoro hanno provocato non solo un aumento del traffico di merci, ma anche degli spostamenti a scopo ricreativo (→ mobilità spaziale) a seguito della riduzione e flessibilizzazione del tempo di lavoro. Il telelavoro, dal quale ci si attendeva un contributo alla riduzione del pendolarismo professionale, non si è diffuso nel modo previsto. Pur comportando un notevole potenziale di decentralizzazione, le telecomunicazioni non hanno finora contribuito a valorizzare le regioni periferiche (→ politica regionale). La liberalizzazione delle telecomunicazioni e la privatizzazione delle aziende pubbliche del settore potrebbero aggravare la situazione se rimettessero in questione per ragioni finanziarie l'approvvigionamento in servizi di telecomunicazione a livello nazionale e l'esistente offerta di prestazioni territorialmente equilibrata (perequazione tariffaria).

Terreni coltivabili

— Kulturland · terres cultivables —

Per terreni coltivabili si intende la superficie agricola utile del territorio svizzero. Essi comprendono i prati e i campi, i frutteti, i vigneti, le superfici orticole e le superfici sfruttate dall'agricoltura di montagna. Inoltre, esistono

talvolta anche piccole superfici agricole all'interno degli insediamenti. Per contro, non rientrano nei terreni coltivabili le superfici forestali (→ bosco), anche se sono spesso produttive. I migliori terreni agricoli fanno parte delle → superfici di avvicendamento colturale.

Se considerati rispetto al numero degli abitanti, i terreni coltivabili in Svizzera sono rari. È nondimeno importantissimo salvarli, malgrado le eccedenze prodotte dal mercato mondiale, almeno per due ragioni. Anzitutto perché la perdita di terreni è irreversibile; in secondo luogo perché la crescita demografica mondiale e la diminuzione delle terre arabili (erosione, desertificazione ecc.) fanno temere che le attuali eccedenze agricole non siano necessariamente garantite in futuro.

Ecco perché tra i → principi pianificatori fondamentali rientra anche quello della salvaguardia di sufficienti superfici coltivabili per l'agricoltura: una salvaguardia che deve tradursi in una limitazione del → dimensionamento delle zone edificabili e in una → ponderazione degli interessi all'atto di delimitare le zone edificabili.

Terreno idoneo all'edificazione

————— Baulandeignung · terrain propre à la construction —————

La → procedura di pianificazione consente di stabilire quali sono i terreni che si prestano all'agricoltura e quali quelli adatti all'edificazione, in base agli obiettivi pianificatori ed alle norme che regolano le → zone di utilizzazione.

La → zona edificabile comprende solo terreni idonei alla costruzione. Tale idoneità dipende da numerosi fattori importanti quali la topografia, l'esposizione, le possibilità di urbanizzazione e il regime fondiario. Sono invece meno rilevanti i vari requisiti di carattere tecnico. Il terreno deve essere idoneo all'edificazione anche dal profilo giuridico. Di regola, il → bosco e gli oggetti protetti da una legislazione

speciale federale o cantonale (p. es. → biotopi e → inventari) non possono essere considerati idonei alla costruzione. Inoltre, l'idoneità può essere compromessa o esclusa anche da limitazioni legate all'ambiente o dai pericoli naturali (→ protezione delle acque, → protezione contro le catastrofi, → protezione contro i rumori, → protezione dell'aria).

Trasferimento d'indici

————— Nutzungsübertragung · report des droits de bâtir —————

Si parla di trasferimento o trapasso d'indici (di diritti di costruzione) quando si include nel calcolo della superficie edificabile di un fondo un terreno vicino che disponga di riserve di utilizzazione non ancora sfruttate. I fondi o le parti dei fondi in questione devono trovarsi nelle immediate vicinanze, devono appartenere alla stessa zona (→ zone di utilizzazione) e soggiacere alle stesse prescrizioni di utilizzazione. Tuttavia, per quanto concerne il calcolo dell'indice di sfruttamento non è di regola possibile superare i confini tra le zone; questo per evitare che nella fascia limitrofa possano valere indici diversi, con conseguente tendenza a non rispettare i confini di zona stabiliti. Per ragioni di controllo, inoltre, i trasferimenti d'indici devono essere iscritti nel Registro indici.

Ragioni di carattere pianificatorio possono d'altronde anche dettare l'esigenza di un trapasso d'indici in forma concentrata per un intero settore, senza che tuttavia se ne aumenti la densità complessiva. L'obiettivo perseguito è spesso quello di creare uno spazio pubblico libero da costruzioni oppure una zona agricola (→ cambiamento di destinazione). In questo caso, il piano di utilizzazione – unitamente a un eventuale piano di ricomposizione particellare – delimita tramite linee d'arretramento le aree libere da costruzioni, le quali rimangono però computabili per lo sfruttamento edilizio.

Trasporti

Verkehr . transports

I trasporti comprendono gli spostamenti di persone, merci, informazioni e energia da un luogo all'altro.

Si distinguono i trasporti privati o individuali dai trasporti pubblici. Il traffico individuale è soprattutto quello legato alle automobili, alle motociclette e alle biciclette. I trasporti pubblici avvengono per → ferrovia, tram, autobus, battello e aereo; il loro criterio distintivo è il fatto di essere accessibili a chiunque. Le imprese di trasporto pubbliche beneficiano, in genere, di un monopolio d'esercizio in base a una concessione. Ciò significa che hanno un'esclusiva, ma anche l'obbligo di assicurare il trasporto delle persone e delle merci lungo una determinata linea. In generale, le imprese concessionarie sono anche tenute a progettare, costruire e assicurare il servizio su queste linee; inoltre devono stabilire il tariffario e gli orari.

La pianificazione dei trasporti pubblici e privati (→ mobilità spaziale) rappresenta uno dei compiti importanti della pianificazione del territorio (→ pianificazione dei trasporti). Tra i requisiti dell' → urbanizzazione rientra infatti l'accessibilità di un edificio o di un'installazione con i mezzi di trasporto privati e (sempre più spesso anche) pubblici.

Tributi causali

Kausalabgaben . contributions causales

I tributi causali sono prestazioni pecuniarie versate dai privati (→ tributi pubblici) per prestazioni particolari fornite dallo Stato. Sono prelevati per una ragione ben precisa. Tra i tributi causali rientrano le → tasse, i → contributi e le → tasse sostitutive. Contrariamente alle → tasse d'incentivazione, i tributi causali non hanno quale scopo principale quello di indirizzare il comportamento dei privati.

A dipendenza delle disposizioni previste dalle leggi cantonali, la compensazione di vantaggi derivanti da misure di pianificazione territoriale (→ compensazione e prelievo del plusvalore) costituisce un caso speciale di tributo causale.

Tributi pubblici

Abgaben · contributions publiques

I tributi pubblici sono le prestazioni finanziarie richieste dallo Stato (Confederazione, Cantone, comune) o da un'impresa pubblica (consorzio di comuni, Posta, FFS) abilitata a prelevarli in base al diritto pubblico. Questi tributi servono essenzialmente a coprire il fabbisogno finanziario dell'ente pubblico.

I tributi pubblici comprendono le → imposte e i → tributi causali. In quest'ultima categoria rientrano le → tasse, i → contributi (tasse d'uso) e le → tasse sostitutive. L'attribuzione di un contributo pubblico a una determinata categoria avviene in funzione della sua natura e non della sua denominazione. Le premesse giuridiche che reggono il prelievo di un tributo pubblico variano secondo il tipo di tributo.

Il → diritto della pianificazione prevede vari tributi pubblici: può trattarsi di imposte, di tributi causali, o anche di una forma mista. I tributi pubblici svolgono un ruolo importante soprattutto per quanto concerne l' → urbanizzazione e le prestazioni finanziarie per la compensazione di vantaggi indotti da misure pianificatorie (→ compensazione). Nel campo della protezione dell'ambiente aumenta l'importanza assunta dalle → tasse d'incentivazione.

Turismo

Tourismus · tourisme

Il turismo è l'insieme delle occupazioni di vacanza e del tempo libero svolte lontano dal domicilio abituale. Si differenzia dalle attività del tempo libero quotidiane, poiché richiede generalmente infrastrutture particolari. Il turismo comprende il turismo di vacanza (soggiorni in un altro luogo), il turismo del fine settimana o nelle vicinanze (escursioni), il turismo congressuale (professionale, commerciale, scientifico), il turismo culturale e il turismo di cura.

Il turismo si basa su un'offerta originaria di prestazioni e su delle infrastrutture (offerta derivata). L'offerta originaria è data dalle varie condizioni naturali preesistenti (situazione geografica, clima, topografia, paesaggio, fauna e flora); l'offerta derivata deve per contro essere creata in funzione dei bisogni turistici (installazioni turistiche di trasporto, animazione, informazione, alloggi e ristorazione, luoghi di svago ecc.). L'infrastruttura d'alloggio comprende i settori alberghiero (alberghi, locande, pensioni ecc.) e paraalberghiero (→ residenze secondarie, camere private, campeggi, ostelli per la gioventù e altri alloggi collettivi), come pure gli aparthotel (aziende alberghiere con un'offerta limitata di servizi).

Il turismo è diventato la principale fonte di reddito nelle → regioni di montagna. La pianificazione del territorio deve pertanto preoccuparsi di salvaguardarne durevolmente (→ sviluppo sostenibile) le basi. Il turismo dipende d'un canto dall'esistenza di paesaggi intatti, mentre dall'altro le sue infrastrutture (impianti di trasporto) possono avere conseguenze nefaste per il paesaggio e l'ambiente. Le autorità incaricate della pianificazione del territorio sono chiamate a valutare in modo oggettivo i vari bisogni nell'ambito della → ponderazione degli interessi. Si ritiene

più ragionevole affrontare la pianificazione turistica a livello regionale (→ pianificazione regionale, → piano direttore).

Ubicazione vincolata

—— Standortgebundenheit · implantation imposée par la destination ——

Secondo la Legge sulla pianificazione del territorio e la Legge forestale, l'ubicazione di un edificio o di un impianto è vincolata quando il loro uso richiede una localizzazione fuori zona edificabile o nel bosco. Il criterio dell'ubicazione vincolata è adempiuto quando l'edificio deve essere situato lì per ragioni tecniche legate alle modalità d'esercizio o alle caratteristiche del suolo; ossia ragioni oggettive. Ragioni di tipo finanziario sono considerate soggettive e, quindi, non pertinenti. Quando un progetto è realizzabile in un solo luogo (p. es. ristorante in cima a una montagna) si parla di criterio positivo all'ubicazione vincolata; mentre quando l'insediamento di una costruzione o di un impianto non è ragionevole a causa delle molestie che comporta (rumore, odori ecc.) si parla di criterio negativo d'ubicazione vincolata. Per riconoscere come adempiuto il presupposto dell'ubicazione vincolata non è necessario dimostrare che non esiste nessun altro luogo possibile; bisogna solo provare che, per ragioni particolarmente importanti, l'ubicazione prevista è chiaramente preferibile a altre (criterio relativo).

Urbanistica

—— Städtebau · urbanisme ——

L'urbanistica è la disciplina che si occupa di adattare l'habitat ai bisogni umani in evoluzione, promuovendo un'organizzazione spaziale che risponda agli interessi generali della popolazione. Vi rientrano la sistemazione

degli spazi aperti della → città o dei settori insediativi (→ concezione direttrice) e la gestione dello sviluppo di questi ultimi a livello comunale; questo anche nei piccoli comuni. Urbanistica è insomma sinonimo di → pianificazione urbana.

In questi ultimi anni l'urbanistica è diventata un tema di attualità viste le crescenti preoccupazioni per le qualità estetiche e spaziali dell'ambiente edificato. I pregi urbanistici sono assurti a fattori determinanti anche per la localizzazione delle imprese. I progetti urbanistici (concorsi d'architettura, studi dei siti urbani, piani direttori dei siti ecc.) permettono di chiarire le prospettive di sviluppo dal profilo estetico, della valorizzazione del territorio e dell'utilizzazione. La sistemazione degli spazi pubblici rappresenta una sfida del tutto speciale per le città. Per quanto attiene alle strutture urbane di riferimento (ossia quelle che determinano l'identità dei luoghi), è importante promuovere soluzioni architettoniche di qualità, servendosi dei diversi strumenti pianificatori.

Urbanizzazione

— Erschliessung · équipement —

Secondo la Legge federale sulla pianificazione del territorio, per urbanizzazione si intende la creazione di tutte le infrastrutture basilari che permettono di utilizzare adeguatamente un determinato terreno (strade, acqua, acque luride, gas, elettricità, telecomunicazioni, trasporti pubblici). Le infrastrutture socioculturali – quali le scuole, le case per anziani, i centri commerciali – non rientrano in questa categoria.

I termini usati per designare il grado di urbanizzazione non sono gli stessi ovunque. La Legge federale che promuove la costruzione di abitazioni e l'accesso alla loro proprietà (LCAP) distingue l'urbanizzazione primaria (ge-

nerale) e l'urbanizzazione secondaria (di dettaglio), ma spesso si parla semplicemente di urbanizzazione di base e di dettaglio. Per urbanizzazione primaria si intende il primo livello d'urbanizzazione delle zone edificabili: essa comprende le installazioni principali fra località all'interno di un comune e fra comuni vicini, segnatamente le condotte dell'acqua potabile e dell'energia, le canalizzazioni delle acque luride, come pure le strade, gli accessi e i sentieri che servono la zona da urbanizzare. L'urbanizzazione secondaria designa l'allacciamento di un fondo agli elementi principali dell'urbanizzazione primaria, comprese le strade di quartiere e le canalizzazioni pubbliche. Il raccordo degli edifici alle installazioni di urbanizzazione secondaria non rientra nel concetto di urbanizzazione pubblica: in questo caso si parla di allacciamento dell'edificio o di urbanizzazione privata.

Per poter costruire su un terreno (→ terreno idoneo all'edificazione) è necessario che questo sia sufficientemente urbanizzato. Le esigenze in materia di urbanizzazione dipendono dall'utilizzazione effettiva dei terreni. Tali esigenze sono descritte nella Legge federale sulla pianificazione del territorio, nella Legge federale che promuove la costruzione di abitazioni e l'accesso alla loro proprietà, nella Legge federale sull'ambiente e nelle leggi edilizie cantonali. Alcune leggi edilizie cantonali e alcune leggi cantonali sulla pianificazione del territorio prevedono, per esempio, l'obbligo di allacciamento alla rete dei trasporti pubblici per i progetti di costruzione che generano un traffico importante di persone o di merci, oppure la dotazione di infrastrutture scolastiche sufficienti per i grandi progetti residenziali.

La Legge federale sulla pianificazione del territorio obbliga le collettività pubbliche a urbanizzare in tempo utile le zone edificabili. Questo obbligo deriva dal fatto che la possibilità di costruire è limitata alle zone edificabili;

l'urbanizzazione e la delimitazione delle zone sono infatti strettamente connesse e devono pertanto essere coordinate. La legge federale chiede alle collettività pubbliche di allestire un programma con le tappe di realizzazione dell'urbanizzazione. Se una collettività non rispetta lo scadenziario, deve nondimeno consentire ai proprietari di urbanizzare i terreni in base ai piani approvati, oppure autorizzarli ad anticipare la spesa. Per contro, la legge federale non prevede nessun obbligo della collettività di urbanizzare i terreni fuori zona edificabile.

I costi dell'urbanizzazione primaria sono in genere a carico degli enti pubblici, mentre quelli dell'urbanizzazione secondaria incombono ai proprietari fondiari (→ tributi pubblici, → imposte, → contributi).

Utilizzazione parsimoniosa del suolo

————— haushälterische Bodennutzung · utilisation mesurée du sol —————

Il fabbisogno di → suolo (bene non rinnovabile) per le più svariate utilizzazioni è in costante aumento e provoca la penuria dei terreni e conflitti riguardo alla loro utilizzazione. Le utilizzazioni più redditizie (edifici e installazioni) tendono a progredire a detrimento di quelle poco redditizie (→ zona agricola, → zona protetta). Il principio dell'utilizzazione parsimoniosa del suolo impone di gestire lo sviluppo degli insediamenti, limitandolo ai bisogni reali.

Utilizzare parsimoniosamente il suolo significa che per ogni attività con incidenza territoriale, si considerano i bisogni, l'ubicazione risp. l'idoneità del suolo e gli eventuali conflitti. Occorre utilizzare il suolo non solo con parsimonia, ma anche in funzione dello sviluppo auspicato. Occorre tenere presente che un'economia estrema e sproporzionata delle superfici può avere ripercussioni negative, soprattutto se la densificazione degli edifici in ambito urbano ha per corollario un maggiore consumo di spazi

ricreativi esterni, con conseguente aumento del traffico e addirittura la costruzione di nuove strade.

Per favorire un'utilizzazione parsimoniosa del suolo si può:

- valutare attentamente i bisogni al momento del → dimensionamento delle zone edificabili;
- procedere, a livello locale, a una ripartizione delle utilizzazioni in funzione dell'idoneità dei suoli;
- sfruttare opportunamente le zone edificabili esistenti, incentivare un'edificazione tempestiva, combattere se necessario la tesaurizzazione di terreni edificabili;
- migliorare l'utilizzazione dei volumi costruiti esistenti nella zona edificabile e raggruppare in modo ragionato le utilizzazioni (→ densificazione);
- adottare un atteggiamento restrittivo riguardo alle licenze edilizie fuori zona edificabile.

Variante di PR

In Ticino si parla di variante per indicare delle modifiche di parti del piano regolatore PR da adattare a seguito di nuovi obiettivi o indirizzi pianificatori. Può trattarsi di una semplice modifica normativa oppure di modifiche sia alle norme che ai piani. La variante di PR segue la stessa procedura d'approvazione richiesta per l'allestimento del PR, salvo nei casi in cui si tratta di una «modifica di poco conto», che è al beneficio di una procedura semplificata.

Zona agricola

Landwirtschaftszone · zone agricole

La zona agricola comprende le terre che si prestano allo sfruttamento agricolo o orticolo del suolo. Vi si aggiungono i terreni che nell'interesse generale devono essere utilizzati dall'agricoltura, quali per esempio le superfici a debole resa agricola nelle zone di montagna. L'idoneità

dei terreni agricoli è correlata al suolo quale fattore per la produzione vegetale (→ funzioni del suolo) e dipende dalle condizioni climatiche, dalla qualità del suolo e dalla configurazione del terreno.

La zona agricola non serve solo all'agricoltura (base della produzione, mantenimento di un mercato fondiario agricolo), bensì anche alla protezione del paesaggio e, di conseguenza, al turismo, alla compensazione ecologica e alla ricreazione. Ecco perché alla zona agricola si sovrappongono spesso altre zone (→ zona protetta, zona di protezione del paesaggio, → zone di utilizzazione). Tuttavia, con la tendenza a permettere agli agricoltori di diversificare le attività, si è innescata anche in zona agricola un'evoluzione che non mancherà di lasciare un segno nel paesaggio. Questa evoluzione sarà ulteriormente favorita dalla modifica della Legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT), accolta in votazione popolare nel febbraio 1999.

Sono autorizzate installazioni e edifici in zona agricola, solo se servono allo sfruttamento del suolo come fattore di produzione; di conseguenza sono ammessi gli edifici aziendali (capannoni per i trattori, per i macchinari agricoli e i per i prodotti ausiliari utilizzati in agricoltura). Sono pure autorizzati gli edifici abitativi per la popolazione occupata a titolo principale nell'agricoltura e la cui presenza permanente è richiesta per il buon andamento dell'azienda. Il Tribunale federale ha comunque sviluppato un'ampia giurisprudenza sull'edificazione in zona agricola e, in maniera più generale, sugli → edifici fuori zona edificabile. La citata modifica della LPT regola ora le situazioni in cui l'attività agricola non è legata al suolo (ad es. per la realizzazione di colture in serra) oppure si configura come un'attività accessoria (ad es. officina meccanica connessa con l'attività agricola).

Zona di pianificazione

Planungszone · zone réservée

La zona di pianificazione limita temporaneamente le possibilità di costruire in un settore determinato, allo scopo di evitare la realizzazione di progetti che potrebbero essere contrari agli obiettivi pianificatori. Occorre distinguere le zone di pianificazione dalle zone la cui utilizzazione non è ancora definitiva (zone con obbligo di pianificazione, p. es. tramite piano particolareggiato o piano speciale) o sarà definita solo in un secondo tempo (→ zona di riserva).

Secondo la Legge federale sulla pianificazione del territorio si ricorre alle zone di pianificazione al momento di adattare un → piano di utilizzazione (piano regolatore PR in Ticino), ma i cantoni possono ricorrervi anche nell'ambito dell'elaborazione dei → piani direttori. La validità di queste zone è limitata a cinque anni, ma è possibile prolungarne la durata altri due anni, sino ad un massimo di complessivi sette anni.

Oltre alle zone di pianificazione esiste un altro tipo di zona con un'analogia funzione: la zona d'utilizzazione temporanea, prevista dalla Legge federale sulla pianificazione del territorio. Per i terreni particolarmente idonei all'agricoltura, i paesaggi o i siti di particolare valore direttamente minacciati, il Consiglio federale ha la facoltà di delimitare una simile zona, dentro la quale non è possibile fare nulla che possa pregiudicare l'allestimento di un piano di utilizzazione.

Anche i divieti temporanei di costruire (sospensione o blocco edilizio), spesso prescritti nelle legislazioni cantonali, perseguono lo stesso obiettivo delle zone di pianificazione. Si tratta di misure temporanee che impediscono la realizzazione di progetti pregiudizievoli per piani

o norme, poco prima che questi entrino in vigore (divieto preventivo di costruire).

La delimitazione di zone di pianificazione non comporta di regola una → espropriazione materiale, dato che le restrizioni imposte sono solo temporanee.

Zona di riserva

——— Reservezone · zone intermédiaire/zone d'utilisation différée ———

Questa zona comprende le superfici la cui utilizzazione non è ancora stata definita o sulle quali una determinata utilizzazione sarà autorizzata solo in un secondo tempo. Nella pratica succede che si delimitino zone di riserva per mostrare in quale settore del territorio potrebbe verificarsi uno sviluppo delle costruzioni e quali superfici potrebbero essere assegnate all'edificabilità, in casi di ampliamento della zona edificabile.

Dato che la zona di riserva non serve alcuna destinazione né agricola né residenziale, la costruzione di eventuali nuovi edifici o impianti presuppone un' → autorizzazione eccezionale come per gli → edifici fuori zona edificabile.

L' → obbligo di pianificare sancito dalla Legge federale sulla pianificazione richiede che si elaborino dei piani che coprano l'intero territorio. Le zone di riserva si possono tuttavia giustificare per ragioni di flessibilità o perché sono ancora in sospenso importanti decisioni che incidono sulla pianificazione. Se l'utilizzazione futura è chiara (p. es. terreno edificabile), il terreno dovrà essere assegnato alla zona corrispondente.

Il fabbisogno di terreni edificabili per i prossimi quindici anni deve essere garantito all'interno della → zona edificabile e non nella zona di riserva. Perciò è inammissibile scaglionare le costruzioni in zona edificabile, delimitando nel periodo di validità del piano d'utilizzazione delle zone di riserva che presentino un carattere di zona

legalmente edificabile. In tale spirito, le superfici definite di 2^a tappa d'utilizzazione potranno essere rese edificabili solo in base a una nuova procedura di modifica pianificatoria che le assegni di fatto alla 1^a tappa. Entro questo quadro è per contro lecito scaglionare la realizzazione dell' → urbanizzazione (scaglionamento dell'urbanizzazione, programma di attuazione dell'urbanizzazione).

Zona edificabile

Bauzone · zone à bâtir

La zona edificabile è una delle tre zone (→ zone di utilizzazione) di base definite dal diritto federale. Comprende i → terreni idonei all'edificazione, già in ampia misura occupati da costruzioni, o che saranno presumibilmente richiesti per l'edificazione nei prossimi quindici anni (→ dimensionamento delle zone edificabili) e urbanizzati (→ urbanizzazione) durante lo stesso arco di tempo. Si considerano terreni già ampiamente occupati da costruzioni, quando gli edifici esistenti appaiono come un insediamento che si differenzia come entità autonoma dalla campagna circostante, sia per densità edificatoria e delle infrastrutture presenti, sia per aspetto e utilizzazione degli edifici. Di regola le zone edificabili comprendono delle superfici contigue di vasta estensione. In qualche raro caso è nondimeno possibile che vengano delimitate anche delle → zone edificabili puntuali.

Il principio che prescrive la limitazione della costruzione alla sola zona edificabile è nella Legge federale sulla pianificazione del territorio, il principale elemento di concretizzazione del mandato costituzionale dell'occupazione razionale del territorio. Questo principio essenziale, che comporta il divieto di costruire fuori zona edificabile, p. es. in → zona agricola, edifici per i quali non sussista il presupposto dell'ubicazione vincolata, ha creato due mer-

cati fondiari distinti, assicurando in tal modo prezzi accessibili per i terreni agricoli.

Nell'ambito della → procedura di pianificazione, l'autorità incaricata della pianificazione locale dispone di un potere d'apprezzamento considerevole nel delimitare le zone edificabili. Essa deve nondimeno basare la sua decisione su ragioni oggettive; la volontà del proprietario di costruire sul suo terreno oppure di tesaurizzarlo non sono criteri decisivi. Gestire efficacemente il piano di utilizzazione e, di conseguenza, l'edificazione è un problema di → politica fondiaria e di → diritto fondiario.

I cantoni suddividono la zona edificabile in più tipi di zona: zona residenziale, zona industriale e artigianale, zona per edifici e attrezzature pubbliche, zona del centro cittadino, zona di nucleo (→ zone di utilizzazione).

Zone di utilizzazione

— Nutzungszone · zones d'affectation —

Le zone di utilizzazione sono superfici delimitabili in modo preciso sui piani a livello di singoli fondi. Esse sono assegnate a uno stesso tipo di utilizzazione, cui si applicano le medesime prescrizioni. Le zone di utilizzazione regolano in modo vincolante per i proprietari fondiari il tipo e l'entità dell'utilizzazione della singola parcella. Tali prescrizioni figurano nei piani delle zone (→ piani di utilizzazione) e relative norme d'attuazione, rispettivamente nei regolamenti che ne derivano (→ diritto edilizio). Si distinguono le zone di utilizzazione di base e le zone speciali.

Per quanto riguarda le zone di utilizzazione di base, il diritto federale stabilisce tre grandi tipi di zona: la → zona edificabile, la → zona agricola e la → zona protetta. A questa tipologia il diritto cantonale può aggiungere zone con un'ulteriore differenziazione, per esempio zone residenziali, zone

del centro cittadino o zone nucleo, zone per attrezzature e edifici pubblici, zone viticole, zone verdi o altre zone speciali.

Queste zone speciali possono sovrapporsi o sostituire (temporaneamente), una zona di utilizzazione di base. Ciò avviene per esempio nel caso di zone di protezione delle sorgenti (→ protezione delle acque), zone di estrazione della ghiaia (→ estrazione di materie prime), zone di conservazione nei Grigioni (→ zone edificabili puntuali), zone per le serre, zone per la pratica dello sci o del golf, zone per le installazioni portuali (→ navigazione) e zone riservate agli orti famigliari. Tutte queste zone speciali vengono di regola definite nell'ambito di un → piano di utilizzazione speciale.

Zone edificabili puntuali

— Kleinbauzonen - petites zones à bâtir —

Le finalità della pianificazione richiedono che le zone edificabili siano costituite, nel limite del possibile, da porzioni di territorio contigue. Salvo in casi eccezionali (→ zone di utilizzazione), non possono dunque esistere zone edificabili di superficie minima. Queste eccezioni rappresentano zone speciali separate dalla zona edificabile vera e propria, hanno un'estensione minima e le possibilità di costruirvi sono limitate.

Le zone edificabili puntuali create per un determinato progetto non devono permettere di aggirare un' → autorizzazione eccezionale, destinata a costruzioni fuori zona edificabile; devono perciò soddisfare gli stessi criteri, ossia quelli imposti dall' → ubicazione vincolata e dalla → ponderazione degli interessi. Ciò implica anche lo studio e la verifica di ubicazioni alternative.

Fra le zone edificabili puntuali più significative si possono citare: le zone di conservazione nei Grigioni, le

zone dei maggenghi in Vallese, le zone di estrazione della ghiaia.

Zona protetta

— Schutzzone · zone à protéger —

Scopo delle zone protette è limitare le utilizzazioni che potrebbero pregiudicare l'integrità di determinate costruzioni o elementi naturali. Gli edifici o impianti progettati «ex novo» in queste zone sono spesso in contraddizione con gli obiettivi di tutela. Sono ad esempio zone protette le zone di protezione del paesaggio, le zone di protezione delle rive dei fiumi e dei laghi, le zone di protezione dei siti storici, le zone di protezione delle acque di falda e le zone ricreative.

Varie legislazioni speciali mirano a salvaguardare e tutelare i beni degni di protezione. Oltre alla Legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio, la Legge forestale, la Legge sulla protezione dell'ambiente e la Legge sulla protezione delle acque vi sono molte altre normative che perseguono il medesimo obiettivo, in particolare il Decreto federale sul Parco nazionale svizzero (nel Cantone dei Grigioni). In base a talune di queste normative sono allestiti inventari degli oggetti degni di protezione; tali inventari a loro volta fungono da base per la delimitazione delle zone protette. Le zone protette possono anche sovrapporsi a altre → zone di utilizzazione, per esempio la zona edificabile o la zona agricola.

La tutela può essere assicurata con altri mezzi, per esempio ordinanze di protezione, contratti di diritto privato o decreti di protezione; questi ultimi sono tuttavia indicati soprattutto per oggetti isolati (monumenti culturali e edifici degni di protezione).

Bibliografia

In lingua italiana

ASPAN TICINO* (A CURA DI K. BALEMI): *Vivere il territorio:*

Documentazione sulla pianificazione del territorio per le suole medie e medie superiori, Lugano, 1999

DIPARTIMENTO FEDERALE DI GIUSTIZIA E POLIZIA, UFFICIO FEDERALE DELLA PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO (OGGI: UFFICIO FEDERALE DELLO SVILUPPO TERRITORIALE)

Commento alla legge federale sulla pianificazione del territorio (esaurito), Berna, 1981

Linee guida per l'ordinamento del territorio svizzero, Berna, 1996

Misure della Confederazione concernenti la politica d'ordinamento del territorio: programma d'attuazione, Berna, 1996 e 2000

LOCATELLI RAIMONDO: *Pianificazione del territorio: LPT e legislazione cantonale*, Lugano, 1991

JACOMELLA V. – LUCCHINI M: *I rapporti di vicinato nel Cantone Ticino*, VI ed., Bellinzona, 1996

LUCCHINI MARCO: *Compendio Giuridico per l'edilizia – Guida alla legislazione edilizia nel Cantone Ticino*, Lugano, 1999

MUSEO CANTONALE DI STORIA NATURALE: *Introduzione al paesaggio naturale del Cantone (3 Volumi)*, Bellinzona, 1990–91–97

SCOLARI ADELIO: *Commentario – I. Legge cantonale di applicazione della Legge federale sulla pianificazione del territorio (LALPT) – II. Legge edilizia cantonale (LE) – III. Legge di applicazione e complemento del codice civile svizzera (Rapporti di vicinato, art. 102–171a) (LAC)*, Cadenazzo, 1996

* contiene una ricca bibliografia di testi in lingua italiana

In lingua tedesca o francese

- AEMISEGGER/KUTTLER/MOOR/RUCH (A CURA DI): Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung – Commentaire de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Zurigo, 1999
- ARL/VLP-ASPAN (A CURA DI): Deutsch-Schweizerisches Handbuch der Planungsbegriffe, Hannover, 1999
- ARL (A CURA DI): Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover, 1995
- BRIDEL LAURENT: Manuel d'aménagement du territoire en Suisse romande, 3 vol., Ginevra, 1995
- GILGEN KURT: Kommunale Raumplanung in der Schweiz., Zurigo 1999 - Kommunale Richt- und Nutzungsplanung, Zurigo 2001
- HALLER WALTER/KARLEN PETER: Raumplanungs- und Bau- und Umweltrecht nach dem Recht des Bundes und des Kt. Zürich, III ed., Zurigo, 1999
- INTERNATIONALER VERBAND FÜR WOHNUNGSWESEN, STÄDTEBAU UND RAUMORDNUNG IVWSR (A CURA DI): Dreisprachiges Wörterbuch für Planen, Bauen, Wohnen, II vol.: Deutsch – Französisch – Englisch, Blauen, 1994
- LENDI, MARTIN: Grundriss einer Theorie der Raumplanung, Einleitung in die Raumplanerische Problematik, III ed., Zurigo, 1996
- LENDI MARTIN; ELSÄSSER Hans: Raumplanung in der Schweiz – eine Einführung, III ed., Zurigo, 1991
- PEDRAZZINI FRANCO: Terminologie zum Baurecht – Terminologie du droit de la construction – Terminologia del diritto della costruzione, Friburgo, 1991
- SCHÜRMAN LEO; HÄNNI PETER: Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, III ed., Berna, 1995
- ZEN-RUFFINEN PIERMARCO, GUY-ECABERT CHRISTINE: Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berna 2001

Index

I termini in grassetto sono definiti nel presente lessico.

La freccia (→) rimanda a uno o più termini di cui il lessico fornisce la spiegazione.

A

Acqua		7
Adeguamento dei piani	→ Stabilità giuridica dei piani	
Agglomerazione		8
Agricoltura	→ Zona agricola	
Aiuti all'investimento	→ Regioni di montagna	
Ambiente		9
Ambiente costruito	→ insediamento	
Aparthotel	→ Turismo	
Aria		10
Associazioni ambientaliste	→ Protezione giuridica	
Autonomia comunale		11
Autorizzazione d'uso		12
Autorizzazione eccezionale	→ Licenza edilizia	13
Azzonamento	→ Zone di utilizzazione	

B

Biotopo		14
Bonifica del suolo		15
Bosco		16

C

Caccia	→ Inventari	
Cambiamento dell'azzonamento	→ Cambiamento di destinazione	
Cambiamento di destinazione		18
Città		19

Città satellite	→ Città	
Clausola estetica	→ Prescrizioni d'estetica	
Clima	→ Aria	
Collaborazione regionale	→ Agglomerazione	
Collaborazione trans- frontaliera	→ Ripartizione dei compiti/Pianificazione regionale	
Compensazione		20
Compensazione del plusvalore	→ Compensazione	
Compensazione ecologica	→ Protezione della natura	
Concetto (concezione)		21
Concezione direttrice		22
Condotte		23
Conformità alla destinazione di zona		24
Consorzio di comuni	→ Agglomerazione	
Contributi		24
Coordinamento		25
Coordinamento delle procedure		26
Coordinamento formale	→ Coordinamento delle procedure	
Coordinamento materiale	→ Ponderazione degli interessi/Coordinamento delle procedure	
Costi esterni («chi inquina paga»)	→ Principio di causalità	
Costruito	→ Insediamento	
Costruzione di alloggi		26
D		
Decisione		27
Declassamento	→ Cambiamento di destinazione	

Decreto di protezione	→ Zona protetta	
Deflusso minimo	→ Protezione delle acque	
Democrazia		28
Densificazione		29
Densità	→ Densità edificatoria/ Densificazione	
Densità edificatoria		30
Deroga	→ Autorizzazione eccezionale	
Difesa generale	→ Difesa nazionale	
Difesa nazionale		31
Dimensionamento delle zone edificabili		33
Diritti acquisiti	→ Garanzia dei diritti acquisiti	
Diritti costituzionali	→ Diritti fondamentali	
Diritti fondamentali		33
Diritto della pianificazione del territorio		34
Diritto di essere sentiti	→ Procedura	
Diritto di vicinato	→ Diritto edilizio	
Diritto edilizio		35
Diritto edilizio privato	→ Diritto edilizio	
Diritto edilizio pubblico	→ Diritto edilizio	
Diritto fondiario		37
Disboscamento	→ Dissodamento	
Discarica	→ Rifiuti	
Dispersione insediativa	→ Utilizzazione parsimoni- osa del suolo/Edifici fuori zona edificabile	
Disponibilità per l'edificazione		38
Disposizione (Grigioni)	→ Decisione	
Dissodamento		38
Distanze dal confine	→ Densità edificatoria	
Distanze tra gli edifici	→ Densità edificatoria	
Divieto di costruire	→ Zona di riserva	

E

Ecologia		39
Economia		39
Edifici fuori zona edificabile		40
Edilizia residenziale	→ Costruzione di alloggi	
Emolumenti	→ Tasse	
Energia		41
Esame d'impatto ambientale (EIA)		42
Esame delle varianti	→ Ponderazione degli interessi	
Esercito	→ Difesa nazionale	
Esodo		44
Espropriazione		45
Espropriazione formale	→ Espropriazione	
Espropriazione materiale		46
Estrazione di inerti	→ Estrazione di materie prime	
Estrazione di materie prime		46

F

Fabbisogno di terreni edificabili	→ Dimensionamento delle zone edificabili	
Fattori di produzione	→ Economia	
Federalismo		47
Ferrovia		48
Ferrovia industriale	→ Ferrovia	
Fondamenti dell'organizzazione del territorio	→ Studi di base/Concezione direttrice	
Foresta	→ Bosco	
Forza derogatoria del diritto federale	→ Protezione contro i rumori	

Forza di vincolo per i proprietari	→ Piano d'utilizzazione	
Forza di vincolo per le autorità	→ Piano direttore	
Funzioni del suolo		51

G

Garanzia dei diritti acquisti		52
Garanzia della proprietà	→ Proprietà	
Gerarchia dei piani	→ Obbligo di pianificare	
Giustizia denegata		
Golf	→ Obbligo di pianificare	
Grado di sensibilità	→ Protezione contro i rumori	
Grado di sfruttamento		52

H

Habitat disperso	→ Insediamento sparso	
------------------	-----------------------	--

I

IFP	→ Inventari	
Impianti elettrici		53
Impianto di depurazione delle acque	→ Urbanizzazione	
Impianto di incenerimento dei rifiuti	→ Rifiuti	
Imposta immobiliare	→ Imposte	
Imposte		54
Impugnativa	→ Rimedi di diritto	
Indice di occupazione	→ Densità edificatoria	
Indice di sfruttamento	→ Densità edificatoria	
Indice di utilizzazione	→ Densità edificatoria	
Industria alberghiera	→ Turismo	
Informazione e partecipazione		55

Infrastruttura	→ Urbanizzazione	
Inquinamento	→ Protezione contro i rumori/ Protezione dell'aria/ Protezione delle acque/ Protezione del suolo	
Insedimento		56
Insedimento sparso		57
Installazioni turistiche di trasporto	→ Turismo	
Interesse pubblico		59
Inventari		60
ISOS	→ Inventari	
L		
Legge		62
Legge edilizia comunale (Grigioni)	→ Diritto edilizio/Diritto della pianificazione del territorio	
Legittimazione a ricorrere	→ Protezione giuridica	
Libertà di commercio e d'industria	→ Libertà economica	
Libertà economica		63
Licenza edilizia		64
Limitazioni della proprietà		65
Linee di arretramento	→ Linee di edificazione	
Linee di costruzione (o d'allineamento)	→ Linee di edificazione	
Linee di edificazione		66
M		
Metodi di pianificazione		67
Migrazione		68
Mobilità spaziale		69

Modello di concentrazione	→ Coordinamento delle-procedure	
Monti	→ Zone edificabili puntuali	

N

Natura		70
Navigazione		70
Navigazione aerea		71
Negoziazione	→ Pianificazione partecipativa	
Non classificazione	→ Cambiamento di destinazione	
Norme d'attuazione del Piano regolatore (Ticino)	→ Diritto edilizio/Diritto della pianificazione del territorio	

O

Obbligo di elaborare piani	→ Obbligo di pianificare	
Obbligo di pianificare		72
Opposizione	→ Rimedi di diritto	
Ordinamento edilizio	→ Diritto edilizio	
Ordinanza di protezione	→ Zona protetta	
Organizzazione del territorio		74
Osservatorio del territorio		74

P

Paesaggio		75
Paesaggio naturale	→ Paesaggio	
Paesaggio palustre	→ Biotopo	
Palude	→ Biotopo	
Parità di trattamento		76
Partecipazione della		

popolazione	→ Informazione e partecipazione	
Perequazione finanziaria	→ Pianificazione regionale/ Politica regionale	
Pericoli naturali		77
Permesso di costruzione	→ Licenza edilizia	
Permesso straordinario	→ Autorizzazione eccezionale	
Petizione	→ Rimedi di diritto	
Pianificazione		78
Pianificazione degli insediamenti		79
Pianificazione dei trasporti		80
Pianificazione del paesaggio		82
Pianificazione del territorio		83
Pianificazione dell'ambiente	→ Ambiente/Ecologia	
Pianificazione ecologica	→ Ambiente/Ecologia	
Pianificazione energetica	→ Energia	
Pianificazione forestale	→ Bosco	
Pianificazione locale	→ Piano di utilizzazione	
Pianificazione partecipativa		84
Pianificazione regionale		85
Pianificazione urbana		86
Piano		87
Piano dei contenuti urbani	→ Piano delle quote abitative	
Piano dei servizi tecnologici	→ Piano di urbanizzazione	
Piano delle infrastrutture	→ Piano di utilizzazione speciale	
Piano delle quote abitative		89
Piano delle zone	→ Piano di utilizzazione	
Piano di indirizzo	→ Concezione direttrice	
Piano di quartiere	→ Piano di utilizzazione speciale	
Piano di risanamento dell'aria		90
Piano di sviluppo	→ Concetto/Concezione direttrice	

Piano di sviluppo del paesaggio	→ Concezione direttrice/ Pianificazione del paesaggio	
Piano di urbanizzazione	→ Piano di utilizzazione speciale	
Piano di utilizzazione		91
Piano di utilizzazione di dettaglio	→ Piano di utilizzazione speciale	
Piano di utilizzazione speciale		92
Piano direttore		94
Piano generale delle strutture (Grigioni)	→ Piano di utilizzazione speciale	
Piano generale di utilizzazione	→ Piano di utilizzazione	
Piano particolareggiato (Ticino)	→ Piano di utilizzazione speciale	
Piano regolatore PR (Ticino)	→ Piano di utilizzazione	
Piano settoriale		96
Piano speciale	→ Piano di utilizzazione speciale	
Piccolo insediamento	→ Zone edificabili puntuali	
Politica di organizzazione del territorio		97
Politica fondiaria		98
Politica regionale		99
Polizia edilizia		100
Polizia forestale	→ Bosco	
Ponderazione degli interessi		101
Potere d'apprezzamento	→ Protezione giuridica	
Prelievo del plusvalore	→ Compensazione	
Prescrizioni d'estetica (clausola estetica)		102

Principi	103
Principi pianificatori	104
Principio di causalità	105
Principio di copertura dei costi → Tasse	
Principio di equivalenza → Tasse	
Principio di prevenzione	106
Procedura	107
Procedura di approvazione dei piani → Procedura di licenza edilizia	
Procedura di licenza edilizia	108
Procedura di pianificazione	108
Programma di sviluppo regionale	110
Programma di urbanizzazione → Urbanizzazione	
Programma INTERREG → Politica regionale	
Promovimento della costruzione di alloggi → Costruzione di alloggi	
Promovimento della proprietà → Costruzione di alloggi	
Proporzionalità	111
Proprietà	111
Protezione contro i rumori	112
Protezione contro le catastrofi	114
Protezione contro le immissioni → Protezione contro i rumori/ Protezione dell'aria/ Protezione delle acque/ Protezione del suolo	
Protezione dei beni culturali	115
Protezione dei monumenti → Protezione dei beni culturali	
Protezione dei siti → Protezione dei beni culturali	
Protezione del paesaggio	117
Protezione del patrimonio → Protezione dei beni culturali	

Protezione del suolo		118
Protezione dell'ambiente	→ Ambiente	
Protezione dell'aria		119
Protezione della natura		120
Protezione delle acque		121
Protezione delle specie	→ Biotopo	
Protezione giuridica		122

Q

Qualità dell'insediamento		123
Quota di area verde	→ Densità edificatoria	

R

Raccordo	→ Urbanizzazione/Ferrovia	
Raggruppamento dei terreni	→ Bonifica fondiaria	
Regime fondiario		124
Regione		125
Regione di montagna		125
Regolamento edilizio	→ Diritto edilizio	
Regole giuridiche	→ Legge	
Residenze primarie	→ Piano delle quote abitative/ Residenze secondarie	
Residenze secondarie		127
Responsabilità civile	→ Principio di causalità («chi inquina paga»)	
Revisione dei piani	→ Stabilità giuridica dei piani	
Riclassamento	→ Cambiamento di destinazione	
Ricorso	→ Rimedi di diritto	
Ricorso (all'autorità di sorveglianza)	→ Rimedi di diritto	
Ricorso delle associazioni	→ Protezione giuridica	
Ricorso delle autorità	→ Protezione giuridica	

Ricorso di diritto amministrativo	→ Rimedi di diritto	
Ricorso di diritto pubblico	→ Rimedi di diritto	
Rifiuti		128
Rifiuti speciali	→ Rifiuti	
Rimedi di diritto		129
Riordino fondiario		130
Rifusione particellare	→ Riordino fondiario	
Ripartizione dei compiti		131
Risanamento	→ Protezione contro i rumori/ Protezione dell'aria	
Ritardo ingiustificato	→ Procedura	
Rumore		132
S		
Sacrificio individuale	→ Espropriazione materiale	
Separazione zona edificabile/non edificabile	→ Edifici fuori zona/Utilizzazione parsimoniosa del suolo	
Settore paraalberghiero	→ Turismo	
Sicurezza del diritto	→ Stabilità giuridica dei piani	
Sistema informativo territoriale (SIT)	→ Sistemi di informazione geografici	
Sistemi di informazione geografici (SIG)		133
Smaltimento	→ Rifiuti / Urbanizzazione	
Sospensione dei lavori	→ Zona di pianificazione	
Spazio rurale		133
Sport e tempo libero	→ Obbligo di pianificare/ Zone di utilizzazione	
Stabilità giuridica dei piani		135
Strada		136
Strada nazionale	→ Strada	

Strada principale	→ Strada	
Studi di base		137
Suolo		138
Superfici di avvicendamento colturale (SAC)		139
Superficie di compensazione ecologica	→ Biotopo/Protezione della natura	
Sviluppo a tappe dell'urbanizzazione	→ Urbanizzazione	
Sviluppo a tappe della zona edificabile	→ Zona di riserva	
Sviluppo interno all'insediamento		
Sviluppo sostenibile		140
T		
Tassa d'uso	→ Contributi	
Tasse		141
Tasse d'allacciamento	→ Tasse	
Tasse d'incentivazione		142
Tasse d'uso	→ Tasse	
Tasse incitative (d'incitamento)	→ Tasse d'incentivazione	
Tasse sostitutive		143
Tasse sull'ambiente	→ Tasse d'incentivazione	
Tasse sull'energia	→ Tasse d'incentivazione	
Telecomunicazioni		143
Terreni coltivabil		144
Terreno idoneo all'edificazione		145
Territorio ampiamente edificato	→ Zone edificabili	
Tesaurizzazione	→ Politica fondiaria/Diritto fondiario	
Torbiere alte	→ Biotopo/Protezione della natura	
Traffico aereo	→ Navigazione aerea	

Traffico pendolare	→ Mobilità spaziale	
Tranquillità	→ Rumore	
Trasferimento d'indici		146
Trasformazione parziale	→ Edifici fuori zona edificabile	
Trasporti		147
Tributi causali		147
Tributi pubblici		148
Turismo		149
U		
Ubicazione vincolata		150
Urbanistica		150
Urbanizzazione		151
Urbanizzazione di base	→ Urbanizzazione	
Urbanizzazione di dettaglio	→ Urbanizzazione	
Uso comune	→ Strade	
Utilizzazione parsimoniosa del suolo		153
V		
Valori d'allarme	→ Protezione contro i rumori	
Valori di pianificazione	→ Protezione contro i rumori	
Valori limite d'immissione	→ Protezione dell'aria/Protezione contro i rumori	
Variante di PR (Ticino)		
Verità dei costi	→ Principio di causalità	
Volume delle costruzioni	→ Densità edificatoria	
Z		
Zona agricola		154
Zona alluvionale	→ Inventari	
Zona artigianale	→ Zona edificabile/Zone di utilizzazione	

Zona di 2 ^a tappa (Grigioni)	→ Zona di riserva	
Zona di pianificazione		156
Zona di protezione	→ Zona protetta	
Zona di riserva		157
Zona di utilizzazione di base	→ Zone di utilizzazione	
Zona di utilizzazione differita	→ Zona di riserva	
Zona di utilizzazione provvisoria	→ Zona di pianificazione	
Zona edificabile		158
Zone di utilizzazione		159
Zone edificabili puntuali		160
Zona protetta		161
Zona per edifici e attrezzature d'interesse pubblico	→ Zona edificabile/Zone di utilizzazione	
Zona residenziale	→ Zona edificabile/Zone di utilizzazion	
Zona speciale	→ Zone di utilizzazione	
Zona umida	→ Biotopo	