

GROSSER RAT

Junisession 2023

Fraktionsauftrag Mitte betreffend Standesinitiative für eine neue Raumplanung (Erstunterzeichner Cramer)

Graubünden verfügt über zu wenig Wohnraum. In Zentren, touristischen Destinationen, aber immer mehr auch im ländlichen Gebiet fehlen immer mehr Wohnungen. Die Nachfrage ist ungebremst, während das Angebot stagniert. Dies ist einerseits auf die Auswirkungen des Zweitwohnungsgesetzes des Bundes (ZWG; SR 702) als auch andererseits auf das Raumplanungsgesetz des Bundes (RPG; SR 700) zurückzuführen. Während das ZWG den Bau neuer Zweitwohnungen verbietet und damit den Druck auf die altrechtlichen, frei nutzbaren Wohnungen erhöht (Art. 10 und Art. 11 Abs. 1 ZWG), verlangt das RPG, dass überdimensionierte Bauzonen reduziert werden (Art. 15 Abs. 2 RPG). Hinzu kommt, dass die Anforderungen an die Raumplanung stetig steigen, indem immer mehr Sachpläne, Konzepte und Inventare zu berücksichtigen sind. Der „Dschungel“ an Vorschriften ist kaum mehr überblickbar und macht die Raumplanung zur echten Herausforderung für Gemeinden, Grundeigentümerinnen und -eigentümer, Planungsbüros und den Kanton. Dies ist nicht zuletzt auf die Bundesgesetzgebung zurückzuführen, obwohl der Bund einzig und allein über eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz verfügt. Art. 75 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV; SR 101) legt fest, dass der Bund die Grundsätze der Raumplanung festlegt und die Raumplanung den Kantonen obliegt und dazu dient, eine zweckmässige und haushälterische Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes sicherzustellen. Diese Grundsatzgesetzgebungskompetenz wird vom Bund deutlich zu weit ausgelegt. So nimmt der Bund etwa immer mehr Einfluss auf die kantonale Raumplanung, indem er immer mehr inhaltliche Vorgaben etwa im Bereich des Richtplanes aufstellt (vgl. Art. 8a RPG, wonach die Kantone von Bundesrechts wegen [!] festzulegen haben, wie gross die Siedlungsfläche sein soll, wie sie im Kanton verteilt wird und wie ihre Erweiterung regional abgestimmt wird) oder bereits auf gesetzlicher Ebene hohe Anforderungen an die Bauzonen stellt (Art. 15 RPG, wobei die Detailausführungen in einer zu hohen Regelungsdichte in der Raumplanungsverordnung [RPV; SR 700.1] erfolgen). Hinzu kommt, dass dem Bund in verschiedenen Verordnungsbestimmungen ein Beschwerderecht gegen kantonal ergangene Entscheide eingeräumt wird, was immer wieder zu Rechtsmittelverfahren des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) mit erheblichen Auswirkungen für die Kantone führt (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_62/2018 vom 12. Dezember 2018 zu den Erhaltungszonen). Diesen Tendenzen muss Einhalt geboten werden: Der Bund muss sich wieder auf die Grundsatzgesetzgebungskompetenz beschränken und diese muss den unterschiedlichen Anliegen und Herausforderungen in den Kantonen Rechnung tragen.

Die Unterzeichnenden beauftragen deshalb die Regierung, eine Standesinitiative beim Bund einzureichen, die verlangt:

1. Die Bundesverfassung ist zu respektieren. Der Bund konzentriert sich im Bereich der Raumplanung auf eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz. Er sieht von inhaltlichen Vorgaben an die Kantone ab. Den Kantonen ist der grösstmögliche Handlungsspielraum im Bereich der Raumplanung zu belassen.
2. Der Bund belässt den Kantonen grösstmöglichen Handlungsspielraum im Bereich des Bauens ausserhalb der Bauzone, wie die Ausgestaltung der Besitzstandsgarantie altrechtlicher Wohnbauten im Sinne von Art. 24c RPG (u. a. Maiensäsbauten). Im Sinne der Verfassung beschränkt sich der Bund darauf, zu regeln, dass Erneuerungen, teilweise Änderungen, massvolle Erweiterungen sowie der Wiederaufbau bei Wahrung der Identität und unter Einhaltung der Ziele und Grundsätze der Raumplanung (Art. 1 und 3 RPG) zulässig sind. Den Kantonen obliegt es dann, die Einzelheiten wie etwa die Wahrung der Identität näher zu regeln. Bei gewerblichen Bauten muss sichergestellt (Art. 37a RPG) werden, dass ein Abbruch und Wiederaufbau inkl. Standortverschiebung sowie eine massvolle Erweiterung der zonenwidrig genutzten Fläche (über 100 m² hinaus!) bis 30 % möglich sind.
3. Der Bund lässt den Kantonen im Bereich der Richtpläne grösstmöglichen Handlungsspielraum und macht keine inhaltlichen Vorgaben zum Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden, was etwa eine Revision von Art. 8a Abs. 1 lit. a RPG verlangt, wonach im Richtplan Siedlung festgelegt werden muss, wie gross die Siedlungsfläche insgesamt sein soll, wie sie sich im Kanton verteilt und wie ihre Erweiterung regional abgestimmt wird.
4. Der Bund belässt den Kantonen bei der Ausscheidung und Dimensionierung der Bauzonen grösstmöglichen Handlungsspielraum, was etwa eine Revision der Ausführungsbestimmungen in der RPV zum voraussichtlichen Bedarf der Bauzonen (Art. 15 Abs. 1 RPV) und zur Reduktion überdimensionierter Bauzonen (Art. 15 Abs. 2 RPV) bedarf.
5. Der Bund verzichtet auf die Erhebung von Rechtsmitteln gegen kantonal ergangene Entscheide, was etwa die Aufhebung von Art. 48 Abs. 4 RPV und Art. 10 der Zweitwohnungsverordnung (ZWV; BR 702.1) bedarf.

Die Regierung wird überdies beauftragt, sich in allen Organisationen, Gremien und politischen Entscheidungsbehörden dafür einzusetzen, dass die vorgenannten Punkte durch den Bund erfüllt werden.

Klosters, 15. Juni 2023

Cramer, Maissen, Derungs, Beeli, Berther, Bettinaglio, Binkert, Brunold, Collenberg, Danuser (Cazis), Epp, Föhn, Furger, Gansner, Heini, Kohler, Lamprecht, Loepfe, Mani, Messmer-Blumer, Michael Beni (Donat), Righetti, Sax, Spagnolatti, Tanner, Tomaschett, Ulber, Widmer, Zanetti (Sent), Zanetti (Landquart)



Sitzung vom

22. August 2023

Mitgeteilt den

29. August 2023

Protokoll Nr.

676/2023

Fraktionsauftrag Mitte

betreffend Standesinitiative für eine neue Raumplanung (Erstunterzeichner Cramer)

Antwort der Regierung

Bei der Vergrösserung der raumplanerischen Handlungsspielräume des Kantons und der Gemeinden gegenüber den Vorgaben des Bundes handelt es sich um eine Grundsatzforderung, die insbesondere im Rahmen der ersten Etappe der Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG1) wiederholt gestellt wurde. Die Regierung teilt die Auffassung, dass die zunehmende Regelungsdichte des Bundesrechts zu einer Schmälerung der kantonalen und kommunalen Handlungsspielräume geführt hat. War die Raumplanung in Graubünden traditionell von einer hohen Gemeindeautonomie geprägt, hat seit RPG1 eine spürbare Kompetenzverschiebung in Richtung Kanton und insbesondere Bund stattgefunden. Letztlich entspricht das geltende Recht aber dem ausdrücklichen Willen des Bundesgesetzgebers. Dass dieser von der Kompetenzordnung wieder abweichen würde, ist stark zu bezweifeln.

Zu Punkt 1 und 2: Gemäss eines vom Bund im Jahr 2017 eingeholten Rechtsgutachtens halten sich die Regelungen des geltenden Raumplanungsrechts an die Schranken der Grundsatzgesetzgebungskompetenz und somit an die Bundesverfassung. Einzig die Normen betreffend das Bauen ausserhalb der Bauzonen (BAB) würden teilweise über eine Grundsatzgesetzgebung hinausgehen. Das betrifft jedoch nicht die Besitzstandsgarantie gemäss Art. 24c des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG; SR 700). Im Übrigen erscheinen Anpassungsbegehren von BAB-Regelungen ausserhalb des derzeit laufenden RPG2-Gesetzgebungsverfahrens in den nächsten Jahren aussichtslos. Schliesslich wurde der Standesinitiative aus dem Jahr 2016 (curia vista 16.308), auch Art. 24c RPG betreffend, keine Folge geleistet. Einem Begehren oder Vorschlag, inwieweit das RPG zugunsten von mehr Handlungsspielräumen für die Kantone anzupassen wäre, sollte jedoch offen gegenübergetreten werden.

Zu Punkt 3: Gemäss der Konzeption von RPG1 kommt dem kantonalen Richtplan im Bereich Siedlung (KRIP-S) als strategisches Instrument zur Steuerung der Raum- und Siedlungsentwicklung eine grosse Bedeutung zu. Art. 8a RPG definiert folglich einen bundesrechtlichen Mindestinhalt des KRIP-S. Zur Grösse und Verteilung der

Siedlungsfläche sowie zur regionalen Abstimmung bei deren Erweiterung werden zwar Festlegungen des Kantons verlangt, aber ohne eine institutionelle Ebene wie die Gemeinde anzusprechen. Das Bundesrecht kann den Kantonen überdies zu den im Einzelnen zu treffenden Massnahmen keine Vorgaben machen. Insofern wird das Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden nicht unmittelbar tangiert.

Zu Punkt 4: Wenngleich es sich bei der Dimensionierung der Bauzonen um das politische Kernstück von RPG1 handelt, ist der Grundsatz, dass Bauzonen einem Bedarf von 15 Jahren entsprechen müssen bereits seit 1980 geltendes Recht (Art. 15 RPG). Die Ausführungsbestimmungen zur Bauzonendimensionierung beschränken sich auf Vorgaben zum Richtplan (Art. 5a der Raumplanungsverordnung, RPV; SR 700.1) beziehungsweise auf die Gesamtgrösse der Bauzonen im Kanton (Art. 30a RPV). Während eine Revision von Art. 15 RPG illusorisch erscheint, wäre eine Anpassung der Ausführungsbestimmungen eher im Bereich des Möglichen, wobei zu berücksichtigen ist, dass die Mittellandkantone davon kaum betroffen sind.

Zu Punkt 5: Der Bundeskanzlei und den Departementen kommt im Rahmen ihres Aufgabenbereichs gemäss Art. 89 Abs. 2 lit. a Bundesgesetz über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) eine generelle Beschwerdebefugnis zu. Die unterstellten Dienststellen, sprich Bundesämter, sind nur legitimiert, wenn das Bundesrecht, auch auf dem Verordnungsweg, dies vorsieht. Das Beschwerderecht hat die Funktion eines Aufsichtsmittels und dient dazu, den Vollzug des Bundesverwaltungsrechts in den Kantonen und in der Bundesverwaltung zu überwachen (vgl. BGE 135 II 338). Dem Begehren auf Entzug der Beschwerdebefugnis in den im Auftrag erwähnten Bereichen kann keine Aussicht auf Erfolg beschieden werden (Punkt 5).

Im Lichte dessen sieht die Regierung für eine Standesinitiative gemäss Auftrag keine Erfolgchancen. Auch wenn einige Anliegen aus ihrer Sicht berechtigt erscheinen, ist die Einreichung im Gesamten nicht zielführend. Das Ergebnis der oben erwähnten Standesinitiative aus dem Jahr 2016 hat dies nur zu eindrücklich aufgezeigt. Die Regierung ist jedoch bereit, die Punkte 1 und 4 in Form einer Standesinitiative bei der Bundesversammlung einzureichen.

Aufgrund dieser Ausführungen beantragt die Regierung dem Grossen Rat, den vorliegenden Auftrag betreffend die Punkte 1 und 4 zu überweisen und betreffend die Punkte 2, 3 und 5 abzulehnen.



Namens der Regierung

Der Präsident:

A handwritten signature in black ink, appearing to be "Peyer".

Peter Peyer

Der Kanzleidirektor:

A handwritten signature in black ink, appearing to be "Spadin".

Daniel Spadin

CUSSEGL GROND

Sessiun da zercladur 2023

Incumbensa da la fracziun da l'Allianza dal Center concernent ina iniziativa dal chantun per ina nova planisaziun dal territori (emprim sutsegnader Cramer)

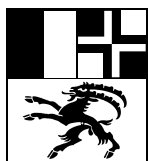
Il Grischun ha memia pauc spazi d'abitar. En ils centers, en las destinaziuns turisticas, ma pli e pli er en il territori rural mancan adina dapli abitaziuns. La dumonda crescha d'in cuntin, entant che la purschida stagnescha. D'ina vart è quai d'attribuir a las consequenzas da la Lescha federala davart las abitaziuns secundaras (LAS; CS 702), e da l'autra vart er a la Lescha federala davart la planisaziun dal territori (LPT; CS 700). La LAS scumonda da construir novas abitaziuns secundaras ed augmenta uschia il squitsch sin las abitaziuns tenor il dretg vegl, che pon vegnir utilisadas libramain (art. 10 ed art. 11 al. 1 LAS). A medem temp pretenda però la LPT da reducir zonas da construcziun surdimensionadas (art. 15 al. 2 LPT). Ultra da quai s'augmentan las pretensiuns envers la planisaziun dal territori cuntinuadamain, perquai ch'i ston vegnir resguardads adina dapli plans sectorials, concepts ed inventaris. Il dischurden da prescripziuns n'è strusch pli surveiaivel e fa che la planisaziun dal territori daventa ina vaira sfida per las vischnancas, per las proprietarias ed ils proprietaris da bains immobiliars, per ils biros da planisaziun sco er per il chantun. Betg sco ultim è quai ina consequenza da la legislaziun federala, cumbain che la Confederaziun ha mo ina cumpetenza legislativa fundamentala. En l'art. 75 al. 1 da la Constituziun federala (Cst.; CS 101) vegni prescrit, che la Confederaziun fixeschia ils princips da la planisaziun dal territori, ma ch'ils chantuns sajan cumpetents per la planisaziun dal territori che serve ad in'utilisaziun cunvegnetta e spargnusa dal terren ed ad in'urbarisaziun ordinada dal territori. La Confederaziun interpretescha dentant la cumpetenza legislativa fundamentala en moda blier memia vasta. La Confederaziun influenzescha adina pli fitg la planisaziun chantunala dal territori, quai cun fixar adina dapli prescripziuns materialas per exempel en il sectur dal plan directiv (cf. art. 8a LPT, tenor il qual ils chantuns ston fixar sin basa dal dretg federal [!], quant gronda che la surfatscha d'abitadi duai esser, co che tala vegn repartida en il chantun e co che l'engrondiment duai vegnir coordinà sin plaun regiunal) u cun determinar grondas pretensiuns envers las zonas da construcziun gia sin il stgalim da la lescha (art. 15 LPT. Las consequenzas da las explicaziuns detagliadas èn uschia in dumber da regulaziuns memia grond en l'Ordinaziun davart la planisaziun dal territori [OPT; CS 700.1]). Ultra da quai concedan differentas disposiziuns d'ordinaziun a la Confederaziun in dretg da far recurs cunter decisiuns chantunalas. Perquai datti adina puspè proceduras da meds legals da l'Uffizi federal da svilup dal territori (ARE) che han consequenzas considerablas per ils chantuns (cf. sentenza dal Tribunal federal 1C_62/2018 dals 12 da december 2018 concernent las zonas da mantegniment). Questas tendenzas ston vegnir franadas: La Confederaziun sto puspè sa restrenscher a la cumpetenza legislativa fundamentala che sto tegnair quint dals differents interess e da las differentas sfidas dals chantuns.

Las sutsegnadras ed ils sutsegnaders incumbenseschan perquai la Regenza d'inoltrar a la Confederaziun ina iniziativa dal chantun che pretenda:

1. La Constituziun federala sto vegnir respectada. En il sectur da la planisaziun dal territori sa concentrescha la Confederaziun sin ina cumpetenza legislativa fundamentala. Ella desista da far prescripziuns materialas als chantuns. La libertad d'agir maximala en il sectur da la planisaziun dal territori resta en la cumpetenza dals chantuns.
2. La Confederaziun lascha als chantuns la libertad d'agir maximala en il sectur dal construir ordaifer la zona da construcziun, sco p.ex. la concepziun da la garanzia dal possess actual d'edifizis d'abitar tenor il dretg vegl en il senn da l'art. 24c LPT (tranter auter edifizis d'aclas). En il senn da la Constituziun federala sa restrenscha la Confederaziun da fixar regulaziuns che permettian da far renovaziuns, midadas parzialas, engrondiments moderads sco er reconstrucziuns, sche l'identitad vegn mantegnida e sche las finamiras ed ils princips da la planisaziun dal territori (art. 1 e 3 LPT) vegnan observads. Igl è alura chausa dals chantuns da reglar ils detagls, per exempel areguard il mantegniment da l'identitad. En cas d'edifizis commercials ston vegnir garantì (art. 37a LPT), ch'igl è pussaivel da disfar e da reconstruir tals incl. da spustar lur posiziun sco er d'engrondir moderadamain fin 30 % la surfatscha che vegn utilisada cuntrari a la zona (sur 100 m²).
3. En il sectur dals plans directivs lascha la Confederaziun als chantuns la libertad d'agir maximala ed ella na fa naginas prescripziuns materialas per la relaziun tranter il chantun e las vischnancas. Per quest intent sto vegnir revedì l'art. 8a al. 1 lit. a LPT. Quel prescriba numnadamain, ch'il plan directiv stoppia fixar, quant gronda che la surfatscha d'abitadi totala duai esser, co che tala vegn repartida en il chantun e co che l'engrondiment da questa surfatscha duai vegnir coordinà sin plaun regiunal.
4. La Confederaziun lascha als chantuns la libertad d'agir maximala per determinar e per dimensiunar las zonas da construcziun. Per quest intent ston vegnir revedidas las disposiziuns executivas en la OPT concernent il basegn previsibel da zonas da construcziun (art. 15 al. 1 LPT) e concernent la reducziun da las zonas da construcziun surdimensionadas (art. 15 al. 2 LPT).
5. La Confederaziun desista da prender meds legals cunter decisiuns chantunalas. Per quest intent ston vegnir abolids l'art. 48 al. 4 OPT e l'art. 10 da l'Ordinaziun davart las abitaziuns secundaras (OAS; DG 702.1).

Ultra da quai vegn la Regenza incumbensada da s'engaschar en tut las organizaziuns, en tut ils gremis ed en tut las autoritads da decisiun politicas, per che la Confederaziun adempleschia ils puncts menziunads qua survart.

Crameri, Maissen, Derungs, Beeli, Berther, Bettinaglio, Binkert, Brunold, Collenberg, Danuser (Cazas), Epp, Föhn, Furger, Gansner, Heini, Kohler, Lamprecht, Loepfe, Mani, Messmer-Blumer, Michael Beni (Donat), Righetti, Sax, Spagnolatti, Tanner, Tomaschett, Ulber, Widmer, Zanetti (Sent), Zanetti (Landquart)



Sesida dals

Communitgà ils

Protocol nr.

22 d'avust 2023

29 d'avust 2023

676/2023

Incumbensa da la fracziun da l'Allianza dal Center

concernent ina iniziativa dal chantun per ina nova planisaziun dal territori
(emprim sutsegnader Cramer)

Resposta da la Regenza

La dumonda d'extender las libertads d'agir dal chantun e da las vischnancas en la planisaziun dal territori envers las prescripziuns da la Confederaziun è ina pretensiun fundamentala ch'è vegnida fatga repetidamain en spezial en il rom da l'emprima etappa da la revisiun da la Lescha federala davart la planisaziun dal territori (LPT1). La Regenza sustegna l'opiniun, ch'il dumber creschent da regulaziuns dal dretg federal ha reduci las libertads d'agir chantunalas e communalas. Entant che la planisaziun dal territori en il Grischun era caracterisada tradiziunalmain d'ina gronda autonomia communal, ha la LPT1 spustà ina part considerabla da las cumpetenzas vers il chantun ed en spezial vers la Confederaziun. La finala correspunda il dretg vertent dentant a la voluntad expressiva dal legislatur federal. Che quel divergeschia puspè da l'urden da cumpetenzas, sto vegnir dubità fermamain.

Tar ils puncts 1 e 2: Tenor in'expertisa giuridica che la Confederaziun ha laschè far l'onn 2017, observan las regulaziuns dal dretg vertent da la planisaziun dal territori las prescripziuns da la cumpetenzza legislativa fundamentala e pia la Constituziun federala. Sulettamain las normas concernent il construir ordaifer las zonas da construcziun (EOZ) surpassian per part la legislaziun da basa. Quai na pertutga dentant betg la garanzia dal possess actual tenor l'art. 24c da la Lescha federala davart la planisaziun dal territori (LPT; CS 700). Dal rest pari dad esser invan ils proxims onns da pretender adattaziuns da las regulaziuns EOZ ordaifer la procedura da legislaziun actuala currenta da la LPT2. La finala n'è l'iniziativa dal chantun da l'onn 2016 (curia vista 16.308), che concerna er l'art. 24c LPT, betg vegnida acceptada. La dumonda u proposta, quant enavant che la LPT stuess vegnir adattada per augmentar las libertads d'agir per ils chantuns, duess dentant vegnir tractada avertamain.

Tar il punct 3: Tenor la concepziun da la LPT1 ha il Plan directiv chantunal Abitadi (PDChant-A) ina gronda impurtanza sco instrument strategic per diriger il svilup dal territori e da l'abitadi. Perquai definescha l'art. 8a LPT in cuntegn minimal dal PDChant-A tenor il dretg federal. Davart la grondezza e davart la repartiziun da la surfatscha d'abitadi sco er davart la coordinaziun regionala da ses engrondiment

vegnan bain pretendidas determinaziuns dal chantun, dentant senza menziunar in plaun instituzional sco la vischnanca. Ultra da quai na po il dretg federal betg far prescripziuns als chantuns areguard las singulas mesiras che ston vegnir prendidas. En quest senn na vegn la relaziun tranter il chantun e las vischnancas betg tangà directamain.

Tar il punct 4: Cumbain ch'il princip da dimensiunar las zonas da construcziun è l'element central politic da la LPT1, è la prescripziun, che las zonas da construcziun ston correspunder ad in basegn da 15 onns, en vigur gia dapi l'onn 1980 (art. 15 LPT). Las disposiziuns executivas per dimensiunar las zonas da construcziun sa restrenschan a prescripziuns per il plan directiv (art. 5a da l'Ordinaziun davart la planisaziun dal territori, OPT; CS 700.1) respectivamain a la grondezza totala da las zonas da construcziun en il chantun (art. 30a OPT). Entant ch'ina revisiun da l'art. 15 LPT para dad esser illusorica, fiss in'adattaziun da las disposiziuns executivas pli-tgunsch pussaivla. En quest connex stoi dentant vegnir resguardà, ch'ils chantuns da la Svizra Bassa n'èn strusch pertutgads da quai.

Tar il punct 5: En il rom da lur champ d'incumbensas tenor l'art. 89 al. 2 lit. a da la Lescha federala davart il Tribunal federal (LTF; CS 173.119) han la Chanzlia federala ed ils departaments il dretg general da far recurs. Ils posts da servetsch subordinads, vul dir ils uffizis federals, èn mo legitimads, sch'il dretg federal, er en in'ordinaziun, prevesa quai. Il dretg da recurs ha la funcziun d'in med da surveglianza e serva a survegliar l'execuziun dal dretg amministrativ federal en ils chantuns ed en l'administraziun federala (cf. DTF 135 II 338). La dumonda d'abolir il dretg da far recurs en ils secturs menziunads en l'incumbensa n'empermetta nagin success (punct 5).

Sut quest aspect na vesa la Regenza naginas schanzas da success per ina iniziativa dal chantun tenor l'incumbensa. Er sch'intgins giavischs paran dad esser giustifitgads ord vista da la Regenza, n'èsi en general betg cunvegnet d'inoltrar ina tala iniziativa. Il resultat da l'iniziativa dal chantun menziunada qua survart da l'onn 2016 ha mussà quai en moda impressiunanta. La Regenza è dentant pronta, d'inoltrar ils puncts 1 e 4 en furma d'ina iniziativa dal chantun a l'Assamblea federala.

Sin basa da questas explicaziuns propona la Regenza al Cussegl grond d'approvar l'incumbensa qua avant maun concernent ils puncts 1 e 4 e da la refusar concernent ils puncts 2, 3 e 5.



En num da la Regenza

Il president:

Peter Peyer

Il chancelier:

Daniel Spadin

GRAN CONSIGLIO

Sessione di giugno 2023

Incarico di frazione Centro concernente un'iniziativa cantonale per una nuova pianificazione del territorio (primo firmatario Cramer)

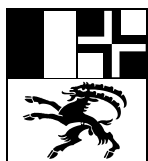
I Grigioni non dispongono di sufficiente spazio abitativo. In centri, destinazioni turistiche, ma sempre più spesso anche nell'area rurale mancano sempre più abitazioni. La richiesta cresce costantemente, mentre l'offerta rimane stabile. Ciò va ricondotto da un lato agli effetti della legge federale sulle abitazioni secondarie (LASEc; RS 702) e dall'altro alla legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT; RS 700). Mentre la LASEc proibisce la costruzione di nuove abitazioni secondarie e aumenta così la pressione sulle abitazioni utilizzabili liberamente realizzate in virtù del diritto anteriore (art. 10 e art. 11 cpv. 1 LASEc), la LPT richiede che le zone edificabili sovradimensionate vengano ridotte (art. 15 cpv. 2 LPT). A ciò si aggiunge il fatto che i requisiti posti alla pianificazione del territorio aumentano continuamente in quanto occorre considerare sempre più piani settoriali, strategie e inventari. La "giungla" di prescrizioni è diventata praticamente imperscrutabile e rende la pianificazione del territorio una vera sfida per comuni, proprietari di fondi, uffici di pianificazione e Cantone. Ciò va ricondotto non da ultimo alla legislazione federale, nonostante la Confederazione sia la sola e unica autorità a disporre di una competenza legislativa di base. L'art. 75 cpv. 1 della Costituzione federale (Cost.; RS 101) prevede che la Confederazione stabilisce i principi della pianificazione territoriale e che la pianificazione territoriale spetta ai Cantoni ed è volta a un'appropriata e parsimoniosa utilizzazione del suolo e a un ordinato insediamento del territorio. Questa competenza legislativa di base viene interpretata dalla Confederazione in modo nettamente troppo ampio. La Confederazione influisce ad esempio in modo sempre maggiore sulla pianificazione del territorio cantonale prevedendo sempre più prescrizioni contenutistiche ad esempio nel settore del piano direttore (cfr. l'art. 8a LPT, secondo cui i Cantoni in base a quanto previsto dal diritto federale [!] devono stabilire le dimensioni delle superfici insediative, la loro distribuzione nel Cantone e le misure atte a garantire il coordinamento regionale della loro espansione), oppure già a livello legislativo ponendo requisiti elevati alle zone edificabili (art. 15 LPT; le spiegazioni dettagliate vengono fornite in una densità normativa eccessiva nell'ordinanza sulla pianificazione del territorio [OPT; RS 700.1]). A ciò si aggiunge il fatto che in diverse disposizioni contenute in ordinanze, alla Confederazione viene concesso un diritto di ricorso contro decisioni cantonali che porta regolarmente a procedure di ricorso dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) con conseguenze importanti per i Cantoni (cfr. sentenza del Tribunale federale 1C_62/2018 del 12 dicembre 2018 in merito alle zone di conservazione). Queste tendenze devono essere contrastate: la Confederazione deve tornare a limitarsi alla competenza legislativa di base e quest'ultima deve tenere conto delle diverse necessità e sfide nei Cantoni.

Le firmatarie e i firmatari incaricano perciò il Governo di inoltrare un'iniziativa cantonale alla Confederazione che richieda quanto segue:

1. La Costituzione federale deve essere rispettata. Nel campo della pianificazione del territorio la Confederazione si limita a una competenza legislativa di base, Essa rinuncia a prescrizioni contenutistiche destinate ai Cantoni. Ai Cantoni occorre lasciare il maggior margine di manovra possibile nel settore della pianificazione del territorio.
2. La Confederazione lascia ai Cantoni il maggior margine di manovra possibile nel settore delle costruzioni al di fuori delle zone edificabili, come la configurazione della garanzia dei diritti acquisiti per edifici abitativi realizzati in virtù del diritto previgente ai sensi dell'art. 24c LPT (tra l'altro rustici). Ai sensi della Costituzione, la Confederazione si limita a disciplinare che i rinnovi, le modifiche parziali, gli ampliamenti moderati nonché la ricostruzione con la conservazione dell'identità e nel rispetto degli obiettivi e dei principi pianificatori (art. 1 e 3 LPT) sono ammessi. Ai Cantoni spetta poi disciplinare in modo più preciso i dettagli come ad esempio la conservazione dell'identità. Per quanto riguarda gli edifici sfruttati a scopi commerciali occorre garantire (art. 37a LPT) che siano possibili una demolizione e una ricostruzione incluso uno spostamento della posizione nonché un ampliamento moderato della superficie sfruttata in modo non conforme alla destinazione della zona (oltre 100 m² !) fino al 30 %.
3. La Confederazione concede ai Cantoni il maggior margine di manovra possibile nel settore dei piani direttori e non emana prescrizioni contenutistiche in merito al rapporto tra Cantone e comuni. Ciò implica ad esempio una revisione dell'art. 8a cpv. 1 lett. a LPT secondo cui nell'ambito degli insediamenti, il piano direttore indica le dimensioni complessive delle superfici insediative, la loro distribuzione nel Cantone e le misure atte a garantire il coordinamento regionale della loro espansione.
4. La Confederazione lascia il maggior margine di manovra possibile ai Cantoni nell'ambito della delimitazione e del dimensionamento delle zone edificabili. Ciò implica ad esempio una revisione delle disposizioni esecutive nell'OPT in merito al fabbisogno prevedibile di zone edificabili (art. 15 cpv. 1 LPT) e alla riduzione di zone edificabili sovradimensionate (art. 15 cpv. 2 LPT).
5. La Confederazione rinuncia all'adozione di rimedi giuridici contro decisioni emanate dai Cantoni. Ciò implica ad esempio l'abrogazione dell'art. 48 cpv. 4 OPT e dell'art. 10 dell'ordinanza sulle abitazioni secondarie (OASEc; CSC 702.1).

Il Governo viene inoltre incaricato di intervenire in tutte le organizzazioni, organi e autorità decisionali politiche affinché i punti citati vengano rispettati dalla Confederazione.

Crameri, Maissen, Derungs, Beeli, Berther, Bettinaglio, Binkert, Brunold, Collenberg, Danuser (Cazis), Epp, Föhn, Furger, Gansner, Heini, Kohler, Lamprecht, Loepfe, Mani, Messmer-Blumer, Michael Beni (Donat), Righetti, Sax, Spagnolatti, Tanner, Tomaschett, Ulber, Widmer, Zanetti (Sent), Zanetti (Landquart)



Seduta del

22 agosto 2023

Comunicato il

29 agosto 2023

Protocollo n.

676/2023

Incarico di frazione Centro

concernente un'iniziativa cantonale per una nuova pianificazione del territorio (primo firmatario Cramer)

Risposta del Governo

Nel caso dell'ampliamento dei margini di manovra nella pianificazione territoriale del Cantone e dei comuni rispetto alle direttive della Confederazione si tratta di una richiesta di base presentata ripetutamente in particolare nel quadro della prima tappa della revisione della legge federale sulla pianificazione del territorio (RPG1). Il Governo condivide l'opinione secondo cui l'aumento della densità normativa del diritto federale ha portato a un ridimensionamento dei margini di manovra cantonali e comunali. Mentre la pianificazione del territorio nei Grigioni era tradizionalmente caratterizzata da un elevato grado di autonomia dei comuni, la LPT1 ha comportato un sensibile spostamento delle competenze verso il Cantone e in particolare verso la Confederazione. Ma alla fine il diritto vigente corrisponde alla volontà esplicita del legislatore federale. Bisogna dubitare fortemente che essa diverga nuovamente dalla regolamentazione delle competenze.

In merito ai punti 1 e 2: conformemente a una perizia giuridica fatta eseguire dalla Confederazione nel 2017, le regolamentazioni del diritto vigente in materia di pianificazione rispettano i limiti della competenza legislativa di principio e quindi anche la Costituzione federale. Solo le norme concernenti le costruzioni fuori dalle zone edificabili (EFZ) andrebbero parzialmente oltre una legislazione di principio. Ciò non concerne tuttavia la garanzia dei diritti acquisiti conformemente all'art. 24c della legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT; RS 700). Inoltre, le richieste di adeguamento di regolamentazioni EFZ al di fuori della procedura legislativa LPT2 attualmente in corso non hanno prospettive di andare a buon fine nei prossimi anni. All'iniziativa cantonale del 2016 (curia vista 16.308), pure concernente l'art. 24c LPT, in fondo non era stato dato seguito. Una richiesta o una proposta in merito alla misura in cui la LPT andrebbe adeguata a favore di maggiori margini di manovra per i Cantoni andrebbe tuttavia affrontata in modo aperto.

In merito al punto 3: conformemente alla concezione della LPT1, al Piano direttore cantonale nel settore insediamento (PDC I) spetta una grande importanza quale strumento strategico per la gestione dello sviluppo del territorio e degli insediamenti. L'art. 8a LPT definisce di conseguenza un contenuto minimo di diritto federale del

PDC I. In merito alla dimensione e alla distribuzione della superficie insediativa nonché al coordinamento a livello regionale nel quadro della sua espansione vengono sì richieste determinazioni da parte del Cantone, ma senza accennare a un livello istituzionale come il comune. Il diritto federale non può porre altre direttive ai Cantoni in merito ai singoli provvedimenti da attuare. Di conseguenza il rapporto tra Cantone e comuni non viene toccato direttamente.

In merito al punto 4: nonostante il dimensionamento delle zone edificabili sia l'elemento centrale della politica della LPT1, il principio secondo cui le zone edificabili vanno definite in modo da soddisfare il fabbisogno prevedibile per 15 anni corrisponde al diritto vigente già dal 1980 (art. 15 LPT). Le disposizioni esecutive sul dimensionamento delle zone edificabili si limitano a direttive in merito al piano direttore (art. 5a dell'ordinanza sulla pianificazione del territorio, OPT; RS 700.1) rispettivamente alle dimensioni complessive delle zone edificabili nel Cantone (art. 30a OPT). Mentre una revisione dell'art. 15 LPT sembra illusoria, un adeguamento delle disposizioni esecutive entrerebbe piuttosto nel campo delle soluzioni possibili. Occorre considerare che i Cantoni dell'Altopiano non ne sono praticamente toccati.

In merito al punto 5: alla Cancelleria federale e ai dipartimenti spetta un diritto di ricorso generale nel quadro del loro settore di competenza conformemente all'art. 89 cpv. 2 lett. a della legge sul Tribunale federale (LTF; RS 173.110). I servizi subordinati, ossia gli uffici federali, sono legittimati solo se il diritto federale lo prevede tramite ordinanza. Il diritto di ricorso ha la funzione di strumento di vigilanza e serve a controllare l'esecuzione del diritto amministrativo federale nei Cantoni e nell'Amministrazione federale (cfr. DTF 135 II 338). Alla domanda di revoca del diritto di ricorso nei settori citati nell'incarico non può essere prospettata una possibilità di riuscita (punto 5).

Alla luce di quanto esposto, il Governo non vede possibilità di riuscita per un'iniziativa cantonale come quella proposta nell'incarico. Anche se dal punto di vista del Governo alcune richieste sembrano giustificate, complessivamente l'inoltro non è opportuno. Il risultato dell'iniziativa cantonale citata sopra del 2016 l'ha mostrato in modo evidente. Il Governo è tuttavia disposto a inoltrare i punti 1 e 4 all'Assemblea federale sotto forma di un'iniziativa cantonale.

In base a quanto esposto il Governo chiede al Gran Consiglio di accogliere il presente incarico per quanto riguarda i punti 1 e 4 e di respingerlo per quanto riguarda i punti 2, 3 e 5.



In nome del Governo

Il Presidente:

Peter Peyer

Il Cancelliere:

Daniel Spadin