

BGer 1C_61/2024 vom 19. Dezember 2025

Bundesgericht, 2025-12-19, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_61_2024

FR: TF 1C_61/2024 du 19 décembre 2025

IT: TF 1C_61/2024 del 19 dicembre 2025

Erwägungen

E. 1.1

Presentato tempestivamente contro una decisione dell'ultima istanza cantonale in materia pianificatoria, il ricorso in materia di diritto pubblico è ammissibile sotto il profilo degli art. 82 lett. a e 86 cpv. 1 lett. d LTF.

E. 1.2

Il Comune ricorrente fa valere un accertamento arbitrario dei fatti e una valutazione arbitraria delle prove, l'arbitrio nell'applicazione del diritto cantonale, la violazione del principio della proporzionalità, la lesione dell'obbligo di motivare le sentenze nonché la violazione della garanzia della proprietà. Esso, assistito da un legale, non fa valere per contro espressamente una violazione dell'autonomia comunale e, riguardo alla sua legittimazione, si limita ad asserire che il suo diritto di ricorrere ai sensi dell' art. 89 LTF sarebbe indiscutibile, ma non richiama l'art. 89 cpv. 2 lett. c LTF, secondo cui i comuni possono ricorrere se fanno valere la violazione di garanzie loro conferite dalla costituzione cantonale o federale. È questo segnatamente il caso per la garanzia della loro autonomia, sancita dagli art. 50 cpv. 1 Cost. e 16 cpv. 2 Cost./TI (sull'autonomia comunale vedi DTF 147 I 433 consid. 4.1 e 4.2; 146 II 367 consid. 3.1.4). Nel campo edilizio e della pianificazione del territorio il Comune ticinese beneficia in linea di principio di un ampio margine di decisione e di apprezzamento, che la giurisprudenza fa rientrare nell'autonomia tutelabile (DTF 142 I 26 consid. 3.5 e rinvii). Così esso dispone di autonomia nell'allestimento del proprio piano regolatore, nell'adozione delle relative norme di attuazione e nella loro applicazione (DTF 143 I 272 consid. 2.3.2). Nel Cantone Ticino spetta infatti ai Comuni il compito di designare, all'interno dei paesaggi secondo l' art. 39 cpv. 2 OPT (RS 700.1), i rustici meritevoli di conservazione, competenza che non è venuta meno con l'adozione del PUC-PEIP (sentenza 1C_62/2021 del 13 dicembre 2022 consid. 2.4 e riferimenti). Sapere se l'autonomia sia stata disattesa è questione di merito, non di ammissibilità (DTF 136 I 404 consid. 1.1; 135 I 43 consid. 1.2). La garanzia dell'autonomia comunale dev'essere tuttavia invocata in maniera sufficientemente motivata, ciò che non si verifica di per sé nella fattispecie (art. 106 cpv. 2 LTF ; DTF 149 I 81 consid. 4.3 e rinvii; 140 I 90 consid. 1.1). Inoltre, nella misura in cui invoca la garanzia della proprietà (art. 26 Cost.) il ricorrente non indica d'essere proprietario di Alpi o di rustici esclusi dal perimetro del PUC-PEIP. Ora, anche se il Tribunale federale esamina d'ufficio e con piena cognizione l'ammissibilità dei gravami che gli vengono sottoposti, spetta al ricorrente spiegare perché è legittimato a ricorrere (art. 42 cpv. 1 e 2 LTF). Se la legittimazione ricorsuale non è evidente di primo acchito, non è compito del Tribunale federale ricercare su quali elementi potrebbe fondarsi, motivo per cui, in assenza di questi elementi, di massima un ricorso dev'essere dichiarato inammissibile (DTF 145 I 121 consid. 1; 142 V 395 consid. 3.1). Sia come sia, il ricorso, come si vedrà, dev'essere comunque respinto.

E. 1.3

Con il ricorso in materia di diritto pubblico si può far valere in particolare la violazione del diritto federale, che il Tribunale federale applica d'ufficio ed esamina liberamente (art. 106 cpv. 1 LTF ; DTF 150 II 346 consid. 1.5.1; 150 I 154 consid. 2.1). Tranne i casi espressamente menzionati all' art. 95 LTF , questo rimedio non può tuttavia essere proposto per violazione del diritto cantonale in quanto tale. È nondimeno possibile far valere che l'applicazione del diritto cantonale costituisce una violazione del diritto federale, in particolare ch'essa è arbitraria ai sensi dell' art. 9 Cost. , o contraria a un altro diritto costituzionale (DTF 150 I 154 consid. 2.1; 145 I 108 consid. 4.4.1). Secondo l' art. 42 cpv. 1 e 2 LTF , il ricorso dev'essere tuttavia motivato in modo sufficiente, spiegando nei motivi perché e in che misura le diverse argomentazioni della decisione dell'autorità cantonale di ultima istanza violano il diritto (DTF 148 IV 205 consid. 2.6). Il Tribunale federale, che non è un'istanza di appello, esamina in linea di principio solo le censure sollevate (DTF 150 I 50 consid. 3.3.1; 150 IV 360 consid. 3.2.1). Quando il ricorrente invoca la violazione di diritti costituzionali, il Tribunale federale, in applicazione dell' art. 106 cpv. 2 LTF , vaglia le censure solo se siano state esplicitamente sollevate e motivate in modo chiaro e preciso (DTF 150 V 340 consid. 2; 150 I 80 consid. 2.1).

E. 1.4

Nella misura in cui la vertenza concerne l'interpretazione e l'applicazione di norme del diritto comunale e cantonale, queste disposizioni sono esaminate dal Tribunale federale soltanto sotto il ristretto profilo dell'arbitrio (DTF 151 II 262 consid. 8.3; 150 I 80 consid. 2.1).

E. 2.1

La Corte cantonale ha deciso la causa in base agli atti, integrati dalla documentazione fotografica trasmessa dal ricorrente, alle vedute aeree di Swisstopo (www.map.geo.admin.ch) e alle viste Google, ritenendo non necessario esperire il sopralluogo inizialmente previsto, non più sollecitato dal ricorrente. Quest'ultimo non contesta di per sé questo apprezzamento anticipato, non arbitrario, delle prove (DTF 147 IV 534 consid. 2.5.1; 146 III 73 consid. 5.2.2).

E. 2.2

La Corte cantonale ha osservato che dopo le fasi preliminari di studio relative all'affinamento dei criteri d'indagine territoriale e alla realizzazione di una cartografia dei paesaggi con edifici e impianti degni di protezione per l'intero territorio cantonale, sono stati avviati i lavori di allestimento del progetto di PUC-PEIP. In una prima fase la delimitazione dei paesaggi meritevoli di protezione è avvenuta unicamente in applicazione del criterio di base stabilito dalla scheda 8.5 del piano direttore del 1990, senza considerare quelli di esclusione. Terminata la fase di consultazione della popolazione, il Dipartimento del territorio ha elaborato la versione definitiva del PUC-PEIP, sottoposta al Consiglio di Stato, che ha ristretto i perimetri del piano, applicando con maggiore severità i criteri di delimitazione e individuando ampi comparti toccati in maniera importante dai criteri di esclusione, scartandoli laddove questi risultavano prevalenti. Il piano definitivo è stato infine adottato dal Consiglio di Stato con risoluzione del 26 maggio 2009. Nel rapporto di pianificazione si illustrano i motivi che hanno portato a un notevole restringimento dei perimetri dei paesaggi, considerando in particolare le osservazioni dell'ARE.

E. 2.3

In tale ambito giova rilevare che l' art. 24d cpv. 1 LPT (RS 700), dal titolo marginale "utilizzo a scopi abitativi extra-agricoli, edifici e impianti degni di protezione", dispone che in edifici abitativi agricoli, conservati nella loro sostanza, può essere autorizzata un'utilizzazione a scopi abitativi extra-agricoli. Il cambiamento totale di destinazione di edifici e impianti degni di protezione può essere autorizzato tra l'altro soltanto se sono stati sottoposti a protezione dall'autorità competente (cpv. 2 lett. a) e la loro conservazione a lungo termine non può essere assicurata in altro modo (lett. b). Le autorizzazioni in base a questo articolo possono essere rilasciate soltanto alle condizioni di cui al suo cpv. 3; in particolare, se l'edificio o l'impianto non è più necessario all'utilizzazione anteriore, si presta all'utilizzazione prevista e non comporta un edificio sostitutivo che non sia necessario (lett. a) e se l'aspetto esterno e la struttura edilizia basilare restano sostanzialmente immutati (lett. b). Ha poi ricordato che l' art. 39 cpv. 2 OPT (RS 700.1) nella versione in vigore fino al 1° novembre 2012, norma di applicazione dell' art. 24 lett. a LPT, relativa a edifici in comprensori con insediamenti sparsi ed edifici tipici del paesaggio, disponeva: "I Cantoni possono autorizzare, siccome d'ubicazione vincolata, la modifica dell'utilizzazione di edifici esistenti, protetti perché tipici del paesaggio, se: a. il paesaggio e gli edifici formano un'unità degna di protezione e sono stati posti sotto protezione nell'ambito di un piano di utilizzazione; b. il carattere particolare del paesaggio dipende dal mantenimento di tali edifici; c. la conservazione duratura degli edifici può essere garantita solo con il cambiamento di destinazione; e d. il piano direttore cantonale contiene i criteri secondo cui va valutato il carattere degno di protezione dei paesaggi e degli edifici." Sulle ulteriori modifiche dovute all'entrata in vigore, il 1° gennaio 2016, della legge federale sulle abitazioni secondarie del 20 marzo 2015 (LASEC; RS 702), si rinvia, per brevità, alla sentenza 1C_62/2021, citata, consid. 2.3). La Corte cantonale ha rilevato che nel Cantone Ticino la scheda 8.5 del piano direttore del 1990, come pure la scheda P3 del piano direttore del 2009, pone l'accento sulla valenza formale del paesaggio frutto dell'utilizzazione agricolo-forestale secolare legata in particolare alla transumanza stagionale che ha determinato l'alternanza tra foreste e spazi aperti e ampie superfici pascolative alpestri, sovente valorizzate dalla presenza di edifici, raggruppati o isolati, testimoni di un'arte edilizia minore, ma di grande dignità, paesaggio che rappresenta una ricchezza culturale con carattere di unicità. Poiché questi edifici tradizionali sono una componente essenziale del paesaggio culturale, la Corte cantonale ha osservato che può essere opportuno conservarli, anche se situati fuori della zona edificabile e se per farlo si renda necessario un cambiamento di destinazione, sulla base di criteri stabiliti nella citata scheda, tra i quali la presenza di edifici rurali originali.

E. 2.4

Ha indicato che il PUC-PEIP è volto alla delimitazione dei paesaggi con edifici e impianti protetti secondo la scheda P3 (ex 8.5) del piano direttore cantonale giusta l'art. 2 cpv. 1.1 delle NAPUC. Il piano tende ad assicurare la protezione e la gestione del territorio fuori delle zone edificabili e permettere il mantenimento, la valorizzazione e, nella misura del possibile, il recupero di edifici e impianti degni di protezione ubicati fuori delle zone edificabili, laddove essi costituiscono una componente essenziale del paesaggio tradizionale locale in quanto espressione della cultura rurale tradizionale. Ha sottolineato che il PUC-PEIP disciplina quindi in maniera organica e unitaria gli edifici rurali, denominati comunemente "rustici", di valore storico-culturale. Coerentemente con l' art. 39 cpv. 2 OPT, il PUC-PEIP prevede norme piuttosto rigide a tutela degli edifici rurali originali che concorrono a conferire la qualità formale del paesaggio, valorizzandolo. Ha precisato che,

pertanto, l'inclusione di un "paesaggio" nel perimetro del PUC-PEIP si giustifica unicamente se il suo carattere storico-rurale è ben percettibile. Ne ha dedotto che è quindi indispensabile che la sostanza edilizia oggetto della tutela, ossia edifici originali non ancora trasformati, rispettivamente trasformati compatibilmente con le qualità formali esatte dalle NAPUC, sia effettivamente presente e in modo ben riconoscibile, tale da determinarne chiaramente le caratteristiche. Ha osservato che ciò non significa che per essere ricompreso nel perimetro del PUC il paesaggio debba essere assolutamente intatto: la presenza di elementi estranei può comportarne tuttavia la squalifica nell'ottica di questo piano. Ha aggiunto che il PUC-PEIP non dispone di un apparato normativo confacente per il recupero di paesaggi compromessi, motivo per cui, allo stadio attuale, laddove non è possibile già ora riconoscere un'unità degna di protezione secondo l' art. 39 cpv. 2 OPT , il paesaggio non può esservi ricompreso (sulla portata del PUC-PEIP e su esempi di esclusione dallo stesso di determinate zone e rustici vedi le sentenze 1C_62/2021, citata, 1C_14/2022 del 13 dicembre 2022 consid. 3.2 apparsa in: RtiD II-2023 n. 54 pag. 211 e 1C_64/2021 del 13 dicembre 2022).

E. 3.1

L'accenno ricorsuale a un non meglio precisato mancato rispetto del principio della parità di trattamento (art. 8 cpv. 1 Cost.) poiché la decisione impugnata si fonderebbe unicamente sul contestato criterio dell'altitudine, critica che disattende le esigenze di motivazione accresciute dell' art. 106 cpv. 2 LTF , è inammissibile. Questo principio impone di trattare in modo identico ciò che è simile e in modo diverso ciò che non lo è (DTF 151 II 615 consid. 5.1.1; 149 V 2 consid. 10). Esso è violato solo quando casi simili, per nulla indicati dal ricorrente come già ritenuto dalla Corte cantonale, siano trattati in modo diverso senza motivi oggettivi da parte della stessa autorità (DTF 149 I 105 consid. 4.2). Ora, il ricorrente non indica alcun caso analogo che sarebbe stato trattato in maniera differente.

E. 3.2

L'istanza precedente ha osservato inoltre che il ricorrente non contesta di per sé la validità del limite d'altitudine fissato dalla pianificazione direttrice. Ha precisato ch'esso, in quanto Comune, nemmeno potrebbe farlo dinanzi ad essa, essendogli stata aperta la strada della contestazione delle schede di piano direttore di dato acquisito in applicazione dell'art. 18 cpv. 3 della previgente legge cantonale di applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio (BU 1991, pag. 48). Il ricorrente non contesta questa conclusione, motivo per cui già sulla base di questo argomento la sua critica, tardiva, è inammissibile.

E. 3.3

Il ricorrente osserva che la scheda 8.5 dispone che: "I paesaggi con edifici e impianti degni di protezione sono in particolare quelli caratterizzati dall'alternanza tra foreste e spazi aperti e da aree alpestri al di sotto dei 2000 m s.l.m, valorizzati dalla presenza di edifici rurali originali, ubicati fuori dalle zone edificabili in modo raggruppato o isolato. I criteri di esclusione sono: - il bosco ai sensi della legislazione federale; - le superfici per l'avvicendamento colturale (SAC); - le aree per attrezzature, impianti o funzioni di interesse nazionale, - le aree soggette a forti pericoli naturali accertati." Esso insiste sul criterio base dell'ubicazione al di sotto dei 2'000 m s.l.m. osservando che il progetto di PUC del 2006, tuttavia di per sé non decisivo, riportava "quasi" sistematicamente tale quota, deducendone che l'autorità di pianificazione avrebbe sempre ritenuto questo limite come un limite

indicativo e non assoluto. Ora, decisivo non è tale progetto ma la versione poi adottata in seguito. Aggiunge che non si potrebbe tracciare, in modo astratto, una linea unica ad un'altezza specifica, poiché ciò violerebbe la non meglio specificata ratio della pianificazione in esame e il principio di proporzionalità. Sostiene, in maniera del tutto generica, che il criterio "sistematico" della quota di 2'000 m s.l.m. sarebbe stato abbandonato, accennando a un passaggio del rapporto della Commissione speciale (consid. 3.3, punto b pag. 8) secondo cui "con il riesame del paesaggio sono stati considerati più attentamente i monti e i maggenghi; il limite superiore è ora sovente tracciato appena sopra questi insediamenti", citando l'esempio di alcune Valli tra le quali non figura la Valle Malvaglia. Ne deduce che la messa in atto di tale criterio avrebbe comportato l'abbandono del limite di 2'000 m s.l.m. o perlomeno di non applicarlo in modo assoluto e sistematico. Con quest'argomentazione il ricorrente non dimostra che nei casi in esame la Corte cantonale avrebbe applicato tale criterio in maniera addirittura insostenibile e quindi arbitraria; essa, come ancora si vedrà ha infatti correttamente proceduto a un esame globale delle differenti fattispecie, tenendo conto anche di questo criterio.

E. 4.1

Il ricorrente critica la mancata inclusione delle Alpi di Quarnèi (consid. 6.8 della decisione impugnata), di Giumello (consid. 6.11) e di Piotta (consid. 6.12). Per quanto concerne l'Alpe di Quarnèi, la Corte cantonale ha stabilito che la maggioranza degli edifici sono diroccati. Ha ritenuto che difetta inoltre l'adempimento del criterio di base di cui alla scheda di piano direttore, poiché il paesaggio in parte sassoso rende poco percettibili alcuni edifici rustici, se non in scala ridotta. Ne ha concluso che il paesaggio non è quindi caratterizzato dall'alternanza tra foreste e spazi aperti, essendo la zona oltre il limite boschivo e, in ogni caso, al disopra dei 2'000 m s.l.m. Ora, mal si comprende perché la Corte cantonale avrebbe applicato in maniera arbitraria tali criteri, decisivi. I giudici cantonali hanno ritenuto che queste conclusioni valgono pure per Urbel, sul versante sinistro della Valle Malvaglia. Anche al riguardo hanno accertato che è assente il criterio base dell'alternanza tra foreste e spazi aperti. Hanno aggiunto che, inoltre, esso è situato a 2'059 m s.l.m., oltre il limite superiore del bosco, che si ferma una sessantina di metri a valle delle costruzioni. Hanno poi accertato che nell'Alpe Giumello sono presenti numerosi diroccati e quattro rustici. Hanno ritenuto che anche in questo caso non è inoltre adempiuto il criterio base posto dalla pianificazione direttrice per potenzialmente appartenere ai paesaggi protetti. Ciò poiché l'Alpe è ubicata ben al di sopra del margine del bosco e perché fa difetto il criterio dell'alternanza tra foresta e spazi aperti, situandosi anche oltre il limite dei 2'000 m s.l.m. (2'057 m s.l.m.). La Corte cantonale ha stabilito che queste considerazioni valgono anche per l'Alpe di Piotta (2'051 m s.l.m.). Per di più il contesto è quello tipico dei territori d'alta montagna, nei quali fa difetto l'alternanza tra bosco e spazi aperti. Ha ritenuto che l'esteso pendio sassoso alle pendici del quale si situano gli edifici in pietra rende inoltre le costruzioni stesse finanche poco percettibili, se non in scala ridotta.

E. 4.2

Certo, la motivazione della sentenza impugnata è stringata e succinta. Il diritto di essere sentito (art. 29 cpv. 2 Cost.), richiamato dal ricorrente, esige che l'autorità si confronti con le censure sollevate e le esami seriamente, dando atto di questo esame nella motivazione della sua decisione. Questa garanzia le impone di motivare il suo giudizio in modo da permettere all'interessato di afferrarne la portata e, se del caso, di impugnarlo con cognizione di causa, nonché all'autorità di ricorso di esaminarne la fondatezza (DTF 149 V

156 consid. 6.1; 142 IV 245 consid. 4.3). È tuttavia sufficiente ch'essa, come in concreto, si esprima su tutti i punti decisivi e pertinenti per il giudizio (DTF 147 IV 409 consid. 5.3.4; 146 IV 297 consid. 2.2.7).

E. 4.3

Il ricorrente non contesta la presenza di rustici diroccati e ammette che è pacifico che detti paesaggi non sono caratterizzati dall'alternanza tra foresta e spazi aperti, criterio decisivo per escludere determinate zone dal perimetro del PUC-PEIP. Adduce che ciò non sarebbe decisivo perché quest'ultima circostanza non rappresenterebbe l'unico criterio per determinare l'inclusione o l'esclusione nel perimetro del PUC-PEIP. A torto. Tale criterio costituisce infatti uno dei presupposti principali al riguardo, motivo per cui, fondandosi su questo parametro fondamentale e basilare, la cui assenza non è contestata dal ricorrente, la Corte cantonale non ha applicato in maniera insostenibile e quindi arbitraria tale criterio, e ancor meno ha proceduto a una valutazione arbitraria dei requisiti necessari espressamente richiesti dal piano direttore. La circostanza adottata dal ricorrente che le tre Alpi siano delle aree alpestri non è infatti sufficiente per inserirle nel PUC-PEIP. Il ricorrente ammette d'altra parte che al riguardo non si è in presenza di un accertamento arbitrario dei fatti (DTF 150 II 537 consid. 3.1; 150 II 346 consid. 1.6) e ancora meno dimostra che si sarebbe in presenza di un apprezzamento arbitrario delle prove. Per motivare l'arbitrio non basta infatti criticare semplicemente la decisione impugnata contrapponendole, come in concreto, un'interpretazione propria, ma occorre dimostrare per quale motivo l'accertamento dei fatti o la valutazione delle prove sono manifestamente insostenibili (DTF 147 I 73 consid. 2.2), in contraddizione palese con la situazione effettiva, gravemente lesivi di una norma o di un chiaro principio giuridico, o in contrasto intollerabile con il sentimento di giustizia e di equità (DTF 150 II 537 consid. 3.1; 150 IV 360 consid. 3.2.1). Non basta quindi ch'essa sia insostenibile nella motivazione, ma occorre che lo sia anche nel risultato (DTF 147 II 454 consid. 4.4), ciò che spetta al ricorrente dimostrare (DTF 144 III 145 consid. 2). Non risulta per contro arbitrio dal fatto che anche un'altra soluzione potrebbe entrare in linea di conto o sarebbe addirittura preferibile (DTF 148 II 121 consid. 5.2).

E. 4.4

Nella fattispecie non è lesa neppure il principio della proporzionalità, visto che i criticati provvedimenti sono idonei e necessari per raggiungere lo scopo prefisso e che in concreto sussiste un rapporto ragionevole tra questo scopo e i mezzi impiegati, rispettivamente gli interessi compromessi (art. 36 cpv. 3 Cost. ; DTF 151 I 257 consid. 7.1; 151 I 13 consid. 7.7; 150 I 106 consid. 7.1). Il ricorrente non dimostra che queste condizioni non sarebbero adempiute nei casi in esame. D'altra parte, anche se il Tribunale federale esamina di massima liberamente tale questione, esso si impone nondimeno un certo riserbo quando si tratta di considerare circostanze locali meglio conosciute dalle autorità o di dirimere questioni di mero apprezzamento (DTF 147 I 450 consid. 3.2.3-3.2.5; 147 I 393 consid. 5.3.2). Al riguardo l'accento del ricorrente al fatto che la conservazione degli edifici che si trovano nelle Alpi in questione, nei quali l'attività agricola non è più presente ma costituirebbe comunque una testimonianza della passata civiltà agricola tipica del paesaggio della Vallemaggia e che potrebbe essere garantita solo con il loro cambiamento di destinazione, è ininfluenza.

E. 4.5

La Corte cantonale ha ritenuto infine che a Pulgabi (1'611 m s.l.m.) le viste Swisstopo, le schede dell'Inventario degli edifici situati fuori delle zone edificabili e le fotografie agli atti documentano una situazione edilizia non in linea con le aspettative del PUC-PEIP, soprattutto dal profilo delle sistemazioni esterne, segnatamente in relazione alle pavimentazioni, a muri di sostegno, staccionate, tavoli e tettoie. Al riguardo il ricorrente si limita ad addurre che tutte le costruzioni sarebbero state erette in modo conforme alla civiltà rurale del passato, osservando in maniera del tutto generica e senza tentare di dimostrare che si sarebbe in presenza di un accertamento arbitrario dei fatti, che gli edifici non sarebbero stati snaturati. Riconoscendo che taluni manufatti non potrebbero essere idonei e asserendo semplicemente ch'essi non si scosterebbero dalle necessità del passato contadino perché anche all'epoca avrebbero potuto esserci muri di sostegno e sistemazioni esterne con tavolini atti a permettere al contadino di rifocillarsi, il ricorrente non dimostra che i giudici cantonali avrebbero proceduto a un apprezzamento addirittura insostenibile e quindi arbitrario dei fatti e delle prove.

E. 5

Ne segue che, in quanto ammissibile, il ricorso dev'essere respinto. Si può rinunciare a prelevare spese giudiziarie (art. 66 cpv. 4 LTF).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.