

BGer 1C 64/2021 vom 13. Dezember 2022

Bundesgericht, 2022-12-13, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_64_2021

FR: TF 1C 64/2021 du 13 décembre 2022

IT: TF 1C 64/2021 del 13 dicembre 2022

Regeste

Piano di utilizzazione cantonale dei paesaggi con edifici e impianti protetti | Pianificazione territoriale e diritto pubblico edilizio

Erwägungen

E. 1.1

Inoltrato 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, 86 cpv. 1 lett. d e 100 cpv. 1 LTF. La legittimazione dei ricorrenti è pacifica.

E. 1.2

Con il ricorso in materia di diritto pubblico si può far valere in particolare la violazione del diritto federale (art. 95 lett. a LTF), nozione che comprende i diritti costituzionali (DTF 148 I 198 consid. 2.1). Secondo l' art. 42 cpv. 1 e 2 LTF , il ricorso dev'essere motivato in modo sufficiente. spiegando nei motivi perché l'atto impugnato viola il diritto. Il Tribunale federale, che non è un'istanza di appello, esamina in linea di principio solo le censure sollevate (DTF 147 I 73 consid. 2.1; 146 IV 297 consid. 1.2). 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 147 I 73 consid. 2.1). La stessa conclusione vale anche quando si adduce l'arbitrio nell'accertamento dei fatti e nella valutazione delle prove (DTF 147 I 73 consid. 2.2).

E. 2

Edifici diroccati non ricostruibili Edifici diroccati per i quali non esiste un interesse pubblico alla loro ricostruzione in quanto non appartengono a nuclei o gruppi di rustici meritevoli di conservazione.

E. 2.1

Per quanto qui interessa, la Corte cantonale ha ritenuto determinante il contenuto della scheda 8.5 del PD '90, nel frattempo sostituito dal PD '09. Ha esaminato i ricorsi sulla base della copiosa documentazione versata agli atti dalle parti, integrata dalle risultanze delle udienze tenute sui luoghi della contestazione, dove la delegazione della Corte cantonale ha scattato diverse fotografie. Si è avvalsa inoltre delle viste Google, rinunciando, sulla base di una valutazione anticipata, ad assumere ulteriori prove richieste dall'ARE, in particolare riguardo a pretesi abusi edilizi. Ha rilevato che nell'ambito della valutazione dei piani di utilizzazione cantonali essa dispone di un potere d'esame completo, che contempla anche il sindacato di opportunità, compreso l'eccesso e l'abuso del potere di apprezzamento e l'inadeguatezza del provvedimento pianificatorio, da esercitare nondimeno con il dovuto

riserbo viste le connotazioni locali. Ha stabilito quindi che le soluzioni alternative proposte dagli insorgenti devono manifestare pregi realmente superiori nel loro complesso per convincerla a preferirle a quelle approvate dall'autorità incaricata della pianificazione. Ha poi ricordato che riguardo alle zone di utilizzazione i Cantoni devono attenersi al principio fondamentale del diritto pianificatorio di separazione tra zone edificabili e non edificabili. Ha osservato che una misura pianificatoria può costituire una restrizione di diritto pubblico ed è compatibile con la garanzia della proprietà sancita dall' art. 26 Cost. solo se si fonda su una base legale, è giustificata da un interesse pubblico preponderante e rispetta il principio della proporzionalità (art. 36 cpv. 1-3 Cost.).

E. 2.2

Ha rilevato che l' art. 24d cpv. 1 LPT (RS 700), dal titolo marginale "utilizzazione 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).

E. 2.3

Ha 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, dispone: "2 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. " Ha osservato poi che con l'entrata in vigore, il 1° gennaio 2015, della legge federale sulle abitazioni secondarie del 20 marzo 2016 (LASEC; RS 702), il rilascio di licenze edilizie per residenze secondarie dev'essere dedotto dall' art. 9 cpv. 2 LASEC , secondo cui al di fuori delle zone edificabili la realizzazione di edifici senza limitazioni d'uso secondo l' art. 7 cpv. 1 LASEC è retta dalle disposizioni della legislazione in materia di pianificazione del territorio, ovvero dagli art. 24d cpv. 2 e 3 LPT e 39 cpv. 2-5 OPT (cfr. DTF 145 II 83 consid. 7.2 con rinvii anche alla dottrina; BEAT STALDER, in: Stephan Wolf/Aron Pfammatter [curatori], Handkommentar Zweitwohnungsgesetz, 2017, n. 43, 47 segg. ad art. 9; FRANCO PEDRAZZINI, Le abitazioni secondarie, dall'iniziativa popolare alla legge federale, in: Marco Lucchini/Fulvio Campello [curatori], Il diritto edilizio, 2016, pag. 65 segg., 94). I giudici cantonali hanno poi osservato che il 10 ottobre 2012 il Consiglio federale ha modificato l' art. 39 cpv. 3 OPT (in vigore dal 1° novembre 2012; RU 2012, pag. 5537; corrispondente al precedente cpv. 3 lett. c del medesimo disposto) nel modo seguente: "3 Le

autorizzazioni secondo il presente articolo possono essere rilasciate soltanto se l'aspetto esterno e la struttura edilizia basilare restano sostanzialmente immutati. " Hanno aggiunto che le altre condizioni di cui al precedente art. 39 cpv. 3 OPT , ad eccezione di quella alla lett. c, sono state traslate nel nuovo art. 43a OPT , che riguarda ora tutte le autorizzazioni rilasciate secondo la sezione 6 dell'OPT, riferita alle eccezioni per edifici e impianti fuori delle zone edificabili. Si sono poi espressi sulla base legale dell' art. 39 cpv. 2 OPT (al riguardo vedi consid. 5 della decisione impugnata). Hanno illustrato in seguito la procedura di adozione e la portata della scheda di coordinamento 8.5 (sentenza impugnata consid. 6, 9 e 10), considerazioni non contestate dai ricorrenti.

E. 2.4

L'istanza precedente ha rilevato che spetta ai Comuni il compito di designare, all'interno dei paesaggi secondo l' art. 39 cpv. 2 OPT , i rustici meritevoli di conservazione, ricordando che per rustici s'intendono quegli edifici che per origine, forma, struttura e materiali appartengono all'edilizia rurale tradizionale (art. 29 prima frase del previgente regolamento della legge cantonale di applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio; RLALPT; BU 1991, pag. 48; regolamentazione ripresa agli art. 70 cpv. 2 e 3 dell'attuale legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011 [LST; RL 701.100] rispettivamente dall' art. 85 cpv. 4 del relativo regolamento del 20 dicembre 2011; Rlst; RL 701.101; sul tema vedi MARCO LUCCHINI, Rustici tra legislazione federale e realtà cantonale, in: Marco Lucchini/Fulvio Campello [curatori], Il diritto edilizio, 2016, pag. 27 segg.). La competenza comunale non è venuta meno con l'adozione del PUC-PEIP. L'inventario degli edifici situati fuori delle zone edificabili (IEFZE) viene allestito, adottato e approvato seguendo la procedura di variante del piano regolatore (art. 41 cpv. 2, 75 cpv. 3 LALPT, ora art. 33 cpv. 2 e 70 cpv. 3 LST). Lo stato degli edifici, unitamente a quello del territorio che sta loro intorno, costituiscono infatti elementi decisivi per la definizione dei paesaggi da proteggere. Gli edifici sono suddivisi negli inventari IEFZE secondo le seguenti categorie: "1. Edifici meritevoli di conservazione a) Edifici rustici finora prevalentemente utilizzati a scopo agricolo, per i quali è ammessa la ricostruzione (cambiamento di destinazione); b) edifici rustici diroccati, che fanno parte di un nucleo meritevole di conservazione, per i quali è ammessa la ricostruzione (cambiamento di destinazione); un nucleo meritevole di conservazione - che legittima la ricostruzione di edifici diroccati posti nello stesso - è costituito da un insieme di edifici che rappresentano degli elementi emergenti del paesaggio e formano una struttura edilizia unica, una trama architettonicamente valida e di pregio, e hanno caratteristiche particolari per le loro peculiarità paesaggistico-ambientali; c) edifici rustici particolari con una destinazione specifica (oggetti culturali) che vanno mantenuti (cappelle, mulini, grotti, forni del pane, torchi, nevere, lavatoi ecc.) nell'interesse generale di salvaguardare il contenuto, la tipicità e l'importanza storica della costruzione; d) edifici rustici ancora utilizzati (o utilizzabili) a scopo agricolo, sia nelle superfici per l'avvicendamento colturale che negli altri terreni inclusi nella zona agricola del piano regolatore, che devono mantenere la loro destinazione attuale.

E. 3

Edifici rustici già trasformati Edifici rustici già trasformati per i quali sono concessi interventi di manutenzione ordinaria o, se ancora meritevoli, di recupero di parti originali.

E. 4

Altri edifici rilevati Tutti gli altri edifici esistenti sul territorio quali case d'abitazione, costruzioni agricole non tradizionali, autorimesse, baracche, capannoni ecc. In questa categoria sono inclusi anche edifici originariamente rustici, ma che in seguito a trasformazione hanno perso totalmente le loro caratteristiche originali. " 3. La Corte cantonale si è poi espressa sul rapporto della Commissione speciale per la pianificazione del territorio del 27 aprile 2010 (n. 6224 R), dove sono indicati i criteri per la delimitazione dei paesaggi degni di protezione e l'uso dei rustici quali residenze secondarie e alla loro utilizzazione turistica, rapporto condiviso dal Gran Consiglio (sentenza impugnata consid. 11 e 12). Ha quindi esaminato le censure sollevate dall'ARE (sentenza impugnata consid. 12), vagliando poi, per ogni singola regione, le richieste dell'ARE di escludere dal perimetro del PUC-PEIP, principalmente a causa della qualità dell'edificazione, determinati rustici, ubicati in paesaggi il cui carattere tradizionale originale è ormai scomparso. Nella sentenza impugnata è stato precisato (consid. 10.4 in fine) che l'appartenenza di un edificio a un paesaggio delimitato dal PUC-PEIP non implica direttamente la possibilità di cambiarne la destinazione, ma soltanto che l'edificio è, eccezionalmente, potenzialmente trasformabile. Ciò poiché è nell'ambito della procedura dell'autorizzazione edilizia che occorre verificare il rispetto delle condizioni richieste dall' art. 39 cpv. 2 e 3 OPT , ed eventualmente di norme restrittive previste dai comuni.

E. 4.1

Riguardo al settore 5-E (Leontica/Altaniga/Campiroi) qui litigioso, l'istanza precedente ha rilevato che il Comune di Acquarossa si opponeva al ricorso dell'ARE e che il ricorrente A._____, proprietario del fondo www chiedeva, con altri insorgenti, di confermare che il suo rustico dovrebbe essere considerato meritevole di conservazione. La Corte cantonale ha osservato che secondo la perizia della Divisione, riferita a Leontica-Combrescherio, la qualità del paesaggio deriverebbe dalle ampie superfici prative regolarmente gestite, alternate a fasce boschive e siepi ben raggiungibili e idonee all'uso meccanizzato. Rilevanti sarebbero anche i singoli edifici, i margini boschivi e le strutture (siepi, boschetti). Si tratterebbe dunque di un tipico paesaggio agricolo di montagna; l'inserimento di elementi contemporanei non avrebbe inoltre intaccato il carattere originario e testimonierebbe la vitalità del settore agricolo in Valle di Blenio. Il settore 5-E sorge a cavallo delle sezioni di Leontica (nord; comparti 1-4) e Corzoneso (sud; comparti 4-6) del Comune di Acquarossa. Da una fotografia la Corte cantonale ha ritenuto come in esso dovrebbero trovarsi una ventina di edifici classificati 1a, due edifici 1d e quattro oggetti culturali 1c. Ha sottolineato che ciò che più emerge da questa vista, è il fitto reticolo stradale; pure ben visibili sono poi i villaggi (da nord a sud) di Leontica, Altaniga, Combraschi, nella sezione di Leontica. Secondo il piano regolatore di Acquarossa-Leontica, approvato dal Consiglio di Stato con risoluzione del 1° febbraio 1995 (n. 682), al centro del settore contestato si sviluppa un'ampia zona edificabile (zone nucleo dei villaggi e zone residenziali di vario tipo nonché per attrezzature e costruzioni di pubblico interesse). A nord vi è poi una zona di piano regolatore particolareggiato (PRP1), destinata alla realizzazione di alcune infrastrutture. Per il resto, la parte non boschiva di questa porzione del settore è assegnata alla zona agricola, rispettivamente a quella senza destinazione specifica.

E. 4.2

La Corte cantonale ha poi esaminato la situazione dell'edilizia fuori della zona edificabile nel comparto 3, Pianezza, dove nel suo angolo nord si trovano tre edifici classificati 1a, tra i quali quello del ricorrente, edificio che di per sé presenta qualità di pregio nell'ottica del

PUC-PEIP. Ha poi osservato che l'altro edificio 1a si situa a monte di quello del ricorrente e risulta circondato da vegetazione, motivo per cui è ormai verosimilmente parte dell'attigua area boschiva, mentre quello a valle ha subito interventi non compatibili con le norme del PUC-PEIP (tetto e parti in cemento armato/mattoni in cemento). Nei pressi vi sono poi altri due edifici che non presentano le caratteristiche ricercate dal PUC-PEIP. Il primo ha infatti perso completamente il carattere d'origine agricola, mentre il secondo è una costruzione estranea a un paesaggio rurale tradizionale. Ha sottolineato che, inoltre, problematica è anche la presenza della stazione di partenza della seggiovia del NARA, che predomina per le sue caratteristiche sul comparto agricolo in questione, con il quale secondo i giudici cantonali non è possibile individuare una cesura paesaggistica o comunque un chiaro limite di zona. Hanno ritenuto che l'impatto del complesso di queste infrastrutture, a differenza per esempio di un semplice traliccio dell'alta tensione oppure di un'antenna per la telefonia mobile, è marcante per il paesaggio. Ne hanno concluso che, in definitiva, non si è in presenza di una qualificante presenza di edifici d'origine rurale caratterizzanti il paesaggio.

E. 4.3

Il ricorrente osserva che il suo rustico, ubicato su un dosso al margine della radura, presenterebbe non meglio specificate qualità di pregio nell'ottica del PUC-PEIP. Contrariamente a quanto ritenuto dai giudici cantonali, esso sarebbe situato in una zona nella quale la qualità del paesaggio sarebbe data anche dalle ampie superfici prative della zona, molto idonee allo sfalcio e al pascolo. Gli edifici rurali che la caratterizzano la renderebbero un'unità degna di protezione ai sensi dell' art. 39 cpv. 2 lett. a OPT . Al suo dire, gli edifici che secondo la Corte cantonale si troverebbero nei dintorni, e la stazione di partenza della citata seggiovia, non sarebbero ubicati così vicino al suo fondo, che formerebbe un'unità degna di protezione. L'inserimento di elementi contemporanei, al suo dire sufficientemente distanti dal suo rustico, non intaccherebbe il carattere originario di questa zona. Ciò a maggior ragione poiché per essere inserito nel PUC-PEIP il paesaggio non dovrebbe essere intatto, essendo sufficiente ch'esso presenti una peculiarità percettibile, che possa derogare al principio di separazione tra zona edificabile e non edificabile. Visto che il suo rustico non è ancora stato trasformato, esso valorizzerebbe il territorio circostante. Sostiene che nell'ambito della sua valutazione, la Corte cantonale avrebbe posto l'accento in maniera troppo rigorosa sulle altre costruzioni, sfociando quindi nell'arbitrio. Gli edifici da essa indicati sarebbero assai distanti, e non potrebbero essere letti quali elementi di disturbo della forza paesaggistica di questa zona. Sarebbe arbitrario ritenere che la stazione di partenza della seggiovia e i due citati edifici implicherebbero uno snaturamento del suo rustico, poiché, adottando una lettura conforme e non arbitraria del paesaggio, si giungerebbe alla soluzione contraria.

E. 4.4

Il ricorrente insiste sul fatto che il suo rustico, che non disporrebbe di alcun accesso veicolare, non sarebbe così a ridosso dalla stazione di partenza della seggiovia e dagli altri edifici ritenuti snaturali. Con questa generica affermazione, non indicando neppure una determinata distanza, egli non dimostra del tutto che, su questo punto decisivo, la Corte cantonale avrebbe accertato in maniera addirittura insostenibile e quindi arbitraria, questi fatti, determinanti per il giudizio. In effetti, Il Tribunale federale fonda il suo ragionamento giuridico sull'accertamento dei fatti svolto dall'autorità inferiore (art. 105 cpv. 1 LTF). Secondo l' art. 97 cpv. 1 LTF , il ricorrente può censurarlo soltanto se è stato svolto in modo manifestamente inesatto, vale a dire arbitrario (DTF 147 I 73 consid. 2.2; 145 V 188

consid. 2), o in violazione del diritto ai sensi dell' art. 95 LTF e l'eliminazione del vizio può essere determinante per l'esito del procedimento, motivando la censura in modo chiaro e preciso, conformemente alle esigenze poste dall' art. 106 cpv. 2 LTF (DTF 147 IV 73 consid. 4.1.2). Per motivare l'arbitrio non basta tuttavia criticare semplicemente la decisione impugnata contrapponendole, come nella fattispecie, una versione propria, ma occorre dimostrare per quale motivo l'accertamento dei fatti o la valutazione delle prove sono manifestamente insostenibili, si trovano in chiaro contrasto con la fattispecie, si fondano su una svista manifesta o contraddicono in modo urtante il sentimento della giustizia e dell'equità (DTF 148 II 121 consid. 5.2). Non risulta per contro arbitrio dal semplice fatto che anche un'altra soluzione potrebbe entrare in linea di conto o sarebbe addirittura preferibile (DTF 144 I 113 consid. 7.1).

E. 4.5

Sempre riguardo alla presenza dei citati edifici snaturati e alla seggiovia, il ricorrente sostiene che si tratterebbe di elementi marginali rispetto alla forza dell'intero paesaggio. Ne deduce che la Corte cantonale, tralasciando di conferire maggiore importanza alle peculiarità del territorio da preservare, avrebbe leso il principio di proporzionalità. L'invocato principio esige che il provvedimento sia idoneo e necessario a raggiungere lo scopo prefisso e che sussista un rapporto ragionevole tra questo scopo e i mezzi impiegati, rispettivamente gli interessi compromessi (art. 36 cpv. 3 Cost. ; DTF 148 I 160 consid. 7.10; 146 I 70 consid. 6.4 e 6.4.2; 145 I 297 consid. 2.4.3.1). Con i citati, generici, accenni il ricorrente non dimostra affatto che il richiamato principio sarebbe stato leso.

E. 4.6

L'insorgente ritiene di subire una disparità di trattamento rispetto a "tutte le altre situazioni identiche", che al suo dire sarebbero nondimeno state inserite nel perimetro del PUC-PEIP. Ora, egli non indica alcun caso concreto che potrebbe essere costitutivo di una violazione dell'uguaglianza giuridica (art. 8 cpv. 1 Cost.). Non dimostra infatti minimamente che la Corte cantonale avrebbe trattato in maniera differente, per motivi non ragionevoli, situazioni non analoghe, motivo per cui l'asserita lesione della parità di trattamento non è ravvisabile (DTF 142 I 195 consid. 6.1; cfr. DTF 147 V 312 consid. 6.3.2). Occorre ricordare inoltre che in ambito pianificatorio, visto che le zone di utilizzazione devono essere delimitate, il principio della parità di trattamento ha una portata ridotta (DTF 142 I 162 consid. 3.7.2; sulla compatibilità di misure pianificatorie con la libertà economica cfr. DTF 142 I 162 consid. 3.3). Oltre a ciò giova rilevare che i giudici cantonali hanno esperito numerosi sopralluoghi e deciso molteplici cause inerenti all'inclusione o meno di rustici nel PUC-PEIP, motivo per cui essi possono tener conto e garantire l'uguaglianza giuridica anche sotto il profilo di un esauriente confronto tra le diverse fattispecie locali sulla base di una visione globale degli obiettivi perseguiti dal PUC-PEIP, e non solo puntuale come quella del Tribunale federale. Occorre ricordare infine che il Tribunale federale s'impone un certo riservo nella misura in cui si tratta di valutare specifiche particolarità regionali, meglio conosciute dalle autorità locali (DTF 147 II 465 consid. 4.3.2).

E. 4.7

L'insorgente accenna al fatto che il suo rustico dovrebbe essere protetto allo scopo di garantirgli un cambiamento di destinazione, unica possibilità per poterlo valorizzare, anche in funzione di uno sviluppo turistico-economico della valle. Al riguardo critica come eccessivamente rigorosa la valutazione operata dalla Corte cantonale, ma non dimostra

tuttavia ch'essa avrebbe abusato dell'ampio margine di apprezzamento che le compete nell'ambito in esame. Disattende inoltre che la garanzia della proprietà (art. 26 cpv. 1 Cost.) non tutela la proprietà in maniera illimitata, ma soltanto nei limiti fissati nell'interesse pubblico dall'ordinamento giuridico, segnatamente in concreto quelli pianificatori (DTF 146 I 70 consid. 6.1; 145 I 156 consid. 4.1; 145 II 140 consid. 4.1).

E. 5

Il ricorso, in quanto ammissibile, deve pertanto essere respinto. Le spese seguono la soccombenza (art. 66 cpv. 1 LTF).

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