

TI_GERICHTE 90.1995.96 vom 7. November 2002

TI Tribunale d'appello, 2002-11-07, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.1995.96

FR: TI_GERICHTE 90.1995.96 du 7 novembre 2002

IT: TI_GERICHTE 90.1995.96 del 7 novembre 2002

Regeste

Sentenza o decisione senza scheda

Erwägungen

E. 3

Le autorizzazioni secondo il presente articolo possono essere rilasciate soltanto se: a. l'edificio non è più necessario all'utilizzazione anteriore; b. il cambiamento di destinazione non comporta un edificio sostitutivo che non sia necessario; c. l'aspetto esterno e la struttura edilizia basilare restano sostanzialmente immutati; d. è necessaria tutt'al più una leggera estensione dell'urbanizzazione esistente e tutti i costi d'infrastruttura, causati dal cambiamento completo di destinazione, sono ribaltati sul proprietario; e. la coltivazione agricola delle rimanenti superfici e delle particelle limitrofe non è minacciata; f. non vi si oppongono interessi preponderanti (art. 24 lett. b LPT)." Non è lecito eludere il principio della separazione tra zona edificabile e zona non edificabile e la regolamentazione restrittiva concernente le autorizzazioni eccezionali fuori dalle zone edificabili. L'art. 39 cpv. 2 OPT è pertanto correttamente attuato solo quando l'interesse pubblico al mantenimento di un edificio mediante cambiamento dell'utilizzazione permette di scostarsi dal menzionato principio della separazione; d'altro canto, la regolamentazione in esame, nel suo insieme, non può essere applicata in modo così intenso da mettere in discussione il principio stesso della separazione. L'essere degno di protezione e la messa sotto protezione non devono essere dunque un pretesto per giustificare una modifica dell'utilizzazione inammissibile giusta l'art. 24 LPT: occorre pertanto fissare esigenze sufficientemente elevate ai paesaggi ed agli edifici sia per quanto concerne il riconoscimento della dignità di protezione, sia per quanto concerne l'intensità della messa sotto protezione. 2.3. Nel Cantone Ticino la problematica del cambiamento di destinazione degli edifici esistenti, protetti perché elementi tipici del paesaggio, è stata affrontata tramite la scheda di coordinamento 8.5 del piano direttore. Questa è volta ad assicurare la gestione e la protezione del territorio fuori delle zone edificabili, permettendo il mantenimento e la valorizzazione di edifici e impianti degni di protezione, situati fuori delle zone edificabili, laddove essi costituiscono una componente essenziale del paesaggio tradizionale locale (cfr. scheda citata, capitolo "Scopo del coordinamento"). Nella versione approvata dal Consiglio federale il 30 gennaio 2002, dallo stesso modificata, questo strumento elenca in primo luogo i criteri per la delimitazione dei paesaggi con edifici ed impianti degni di protezione (cfr. capitolo "Attuazione del coordinamento, 1. Livello cantonale"). Il territorio cantonale, per il quale va esaminata una messa sotto protezione, comprende dunque i paesaggi caratterizzati dall'alternanza tra foreste e spazi aperti e da aree alpestri al di sotto dei 2000 metri sul mare, valorizzati dalla presenza di edifici rurali originali, ubicati fuori dalle zone edificabili in modo raggruppato o isolato. Per una messa sotto protezione non entrano in

linea di conto il bosco ai sensi della legislazione forestale, le superfici per l'avvicendamento colturale (SAC), le aree per attrezzature, impianti o funzioni di interesse nazionale, cantonale o regionale, infine le aree soggette a forti pericoli naturali accertati. La scheda stabilisce, in seguito, come devono procedere - a tale scopo - i comuni (cfr. capitolo "Attuazione del coordinamento, 2. Livello comunale"). Questi devono anzitutto preparare la decisione sulla protezione dei paesaggi degni di protezione, definendo il territorio che non può entrare in linea di conto (come il bosco, le superfici, per l'avvicendamento colturale, le zone di pericolo, le aree per attrezzature, impianti o funzioni di interesse nazionale, cantonale o regionale), allestendo l'inventario degli edifici e impianti fuori dalla zona edificabile, raccogliendo le informazioni inerenti lo stato e l'utilizzazione del territorio, individuando gli elementi naturali, definendo eventuali elementi storici e culturali specifici della zona, rilevando le infrastrutture e i servizi esistenti. Sulla scorta di tali elementi conoscitivi i comuni: · decidono in modo restrittivo sulla protezione di paesaggi nel senso della scheda e ne delimitano, se del caso, il perimetro dopo una ponderazione di tutti gli interessi in gioco; · decidono quali edifici, all'interno di questo perimetro, proteggere; · indicano gli edifici che vanno mantenuti a scopo agricolo; · definiscono le misure vincolanti atte a garantire una gestione attiva e la protezione del paesaggio; · definiscono le norme di attuazione per la protezione dei singoli edifici. La scelta degli edifici da proteggere, e quindi da conservare, può essere effettuata solo dopo aver analizzato tutti gli edifici compresi nel paesaggio protetto. Per effettuare questa scelta occorre partire da una prima scelta sulla base dell'inventario: quest'ultima è, però, relativa, nel senso che non può essere automaticamente riportata sugli edifici inclusi nel perimetro dei paesaggi protetti. Com'è a più riprese riconosciuto nel rapporto d'esame della scheda 8.5 allestito dall'ufficio federale dello sviluppo territoriale all'indirizzo del Consiglio federale, del 14 novembre 2001, gli inventari costituiscono, di conseguenza, un'eccellente base per le ulteriori decisioni (cfr. il rapporto citato, segnatamente cifra 3). L'inventario serve quindi, in primo luogo, quale strumento di analisi e di controllo della situazione del patrimonio costruito fuori dalla zona edificabile; esso permette, in secondo luogo, di indicare quali edifici sono degni di protezione e quali non lo sono secondo la classificazione definita a questo scopo nelle direttive elaborate dal dipartimento cantonale del territorio. Lo stato degli edifici, unitamente a quello del territorio che sta loro intorno, costituiscono difatti degli elementi decisivi per la definizione dei paesaggi da proteggere (cfr. allegato al testo della scheda approvata dal Consiglio federale "Indicazioni operative complementari", cifra 2b). Alla catalogazione degli edifici effettuata in sede di inventario deve tuttavia far seguito un ulteriore, irrinunciabile passo: accertare quali paesaggi, potenzialmente degni di protezione, vanno effettivamente posti sotto tutela e quali edifici, potenzialmente degni di protezione, situati in questi paesaggi, siano effettivamente da proteggere. Questo passo ha luogo, formalmente, attraverso l'inserimento del perimetro dei paesaggi protetti, della designazione delle costruzioni protette e delle relative disposizioni di protezione nel piano del paesaggio del piano regolatore, analogamente a quanto avviene per le altre zone di protezione (art. 28 cpv. 2 lett. f LALPT; cfr. scheda di coordinamento 8.5, capitolo "Attuazione del coordinamento; 2. Livello comunale"). L'elaborazione delle basi decisionali sotto forma di inventario non basta pertanto per legittimare il rilascio di una licenza edilizia relativa al cambiamento di destinazione degli edifici che questo strumento designa come protetti, ossia meritevoli di conservazione (cfr. il rapporto d'esame, cifra

_____) Come spiega il rapporto d'esame allestito dall'ufficio federale dello sviluppo territoriale alla cifra

_____, la modificazione della destinazione di un edificio che nell'inventario è stato assegnato segnatamente alla categoria "meritevole 1a" (circa le classificazioni si veda il considerando 2.4. che segue) presuppone lo svolgimento delle seguenti ulteriori fasi: · il paesaggio, nel quale è situato, deve essere effettivamente stato messo sotto protezione dopo aver ponderato tutti gli interessi; · l'edificio medesimo deve essere stato posto sotto protezione siccome elemento irrinunciabile di quel paesaggio; · nell'ambito della procedura d'autorizzazione relativa al cambiamento d'utilizzazione dell'edificio, la messa sotto protezione di paesaggio ed edificio deve rivelarsi giustificata e le altre condizioni della legislazione federale, cantonale e comunale devono essere soddisfatte. 2.4. L'inventario degli edifici situati fuori dalle zone edificabili viene allestito, adottato ed approvato seguendo la procedura della variante del piano regolatore (art. 41 cpv. 2 LALPT; 73 cpv. 3 LALPT). Gli edifici vengono suddivisi nelle seguenti categorie: 1. Edifici meritevoli di conservazione: a) edifici rustici finora prevalentemente utilizzati a scopo agricolo, per i quali è ammessa la trasformazione (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, ed 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; 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; 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. 3.2

Il ricorrente contesta tale assunto. Ricorda che lo stabile era originariamente adibito a residenza primaria, come era giustamente stato rilevato nella scheda descrittiva dello stesso allestita per conto del comune. Aggiunge che i fabbricati posti nelle vicinanze sono stati classificati come "meritevole 1a". Ribadisce pertanto la sua domanda di attribuzione dell'edificio n. _____, per la parte al mapp. _____, a quest'ultima categoria. Il municipio sostiene le tesi dell'insorgente. Informa che lo stabile in rassegna non è più utilizzato da parecchi anni a scopo agricolo. Aggiunge che la controversa classificazione discendeva dalla volontà di mantenere una decina di stabili per scopi agricoli, dei quali non è però stato verificato l'utilizzo effettivo. Il Consiglio di Stato ribadisce invece i motivi adottati nella risoluzione impugnata. L'esame del verbale dell'assemblea della seduta del 21 settembre 1994 conferma che quest'ultima aveva deliberato nella convinzione che la classificazione "meritevole 1d" potesse essere modificata dietro semplice domanda una volta che non apparisse più giustificata (cfr. documento citato, pagina 1; inoltre l'esame preliminare del 13 settembre 1993 del dipartimento del territorio, pag. 9).

E. 3.3

La valutazione effettuata dall'assemblea comunale, tutelata dal Consiglio di Stato, non può essere condivisa. Gli edifici classificati come "meritevole 1a" sono quelli finora utilizzati a scopo agricolo, per i quali è ammessa la trasformazione, ovvero il cambiamento di destinazione (in residenza); quelli attribuiti alla categoria "meritevole 1d" consistono in quelli ancora utilizzati o utilizzabili a scopo agricolo, che devono mantenere tale destinazione (cfr. consid. 2.4.). La differenza principale, a livello di effetti, tra le due categorie consiste nel fatto che i fabbricati classificati nella prima categoria possono mutare destinazione, non invece quelli della seconda. E' pertanto inammissibile assegnare una costruzione alla categoria "meritevole 1d", vincolandola ad un'utilizzazione agricola, in sede di allestimento dell'inventario degli edifici situati fuori dalle zone edificabili e permettere, in seguito, che tale classificazione venga mutata in "meritevole 1a", permettendo con ciò il cambiamento di destinazione del fabbricato in residenza, in sede di rilascio della licenza edilizia (o peggio ancora con semplice richiesta all'autorità). La procedura del permesso di costruzione è difatti esclusivamente finalizzata a verificare la congruenza del progetto con il diritto pianificatorio vigente (art. 2 cpv. 1 LE) e, segnatamente, a chiarire la compatibilità di costruzioni od impianti con la disciplina dell'utilizzazione sancita a livello di piano di utilizzazione (art. 22 cpv. 2 lett. a LPT). Essa ha come obiettivo l'attuazione del piano in un singolo caso; non permette invece di adottare delle scelte pianificatorie autonome e divergenti da quest'ultimo. L'inventario è peraltro volto a rispondere alle condizioni di base poste dal diritto federale per poter autorizzare, fuori dalle zone edificabili, il cambiamento di destinazione degli edifici esistenti, protetti poiché tipici del paesaggio: esso è pertanto rivolto, in primis, all'individuazione di tali edifici (art. 39 cpv. 2 lett. a OPT), che non può pertanto essere delegata alla procedura del permesso di costruzione. Quest'ultima permette solo di verificare - per quanto qui interessa - se la dignità di protezione conferita al paesaggio ed all'edificio precedentemente sancita a livello di piano regolatore appaia effettivamente giustificata (cfr. consid. 2.3. in fine) rispettivamente se sussista ancora a quel momento e non sia frattanto venuta meno (ad esempio a seguito del deperimento dell'edificio): non è invece atta a conferirle tale prerogativa. Da ultimo è quantomeno discutibile la generica assegnazione di un peso decisivo al solo criterio secondo cui l'edificio non sia più utilizzato rispettivamente utilizzabile a scopo agricolo ai fini della riassegnazione alla categoria "meritevole 1a"; lo conferma, ad esempio, il fatto che la prassi ha attribuito alla categoria "meritevole 1d" gli edifici di esigue dimensioni, che non permettono una trasformazione a scopo residenziale senza alterarne lo stato originario: per essi il passaggio di categoria deve invece rimanere comunque sia escluso.

E. 3.4

Il ricorso dev'essere accolto già per i motivi che precedono. La risoluzione governativa e la risoluzione assembleare, che quest'ultima ha protetto, di assegnazione dell'edificio n. _____, per la parte al mapp. _____, di _____ alla categoria "meritevole 1d" devono essere annullate. Spetterà pertanto al legislativo di _____ di nuovamente pronunciarsi, dietro proposta del municipio, circa la classificazione della costruzione tra quelle per le quali è ammessa la trasformazione ("meritevole 1a") rispettivamente tra quelle che devono mantenere la destinazione agricola ("meritevole 1d"), tenendo presenti gli effetti della classificazione medesima poco sopra spiegati: ossia, in poche parole, che tale classificazione non potrà essere mutata in seguito, segnatamente in sede di procedura di

rilascio del permesso di costruzione. È in quest'ottica che andrà verificato l'uso attuale, potenziale e necessario dello stabile ai fini agricoli. 4. Il Tribunale non preleva una tassa di giudizio (art. 28 PAmM). Per questi motivi, visti gli articoli di legge sopra citati, dichiara e pronuncia: 1. Il ricorso è accolto. § La risoluzione 31 maggio 1995 (n. 3059) del Consiglio di Stato e la deliberazione 21 settembre 1994 dell'assemblea comunale di _____ sono annullate nella misura in cui assegnano l'edificio n. _____, al mapp. _____, alla categoria "meritevole 1d"; 2. Non si preleva una tassa di giudizio. 3. Intimazione a: - _____, _____ - Municipio di _____, _____ - Consiglio di Stato, Residenza Governativa, _____ - Dipartimento del territorio, divisione della pianificazione territoriale, _____, _____ Per il Tribunale della pianificazione del territorio Il presidente La segretaria

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. 2.5. In campo pianificatorio il comune ticinese fruisce di autonomia. Questa non è, però, assoluta. Secondo l'art. 33 cpv. 3 lett. b LPT il diritto cantonale deve garantire il riesame completo del piano regolatore da parte di almeno un'istanza di ricorso. Nel Cantone Ticino tale autorità è il Consiglio di Stato (art. 37 cpv. 1 LALPT), che decide i ricorsi - e approva il piano - con pieno potere cognitivo: questo significa controllo non solo della legittimità ma anche dell'opportunità delle scelte pianificatorie comunali. Le autorità incaricate di compiti pianificatori badano tuttavia di lasciare alle autorità loro subordinate il margine d'apprezzamento necessario per adempiere i loro compiti (art. 2 cpv. 3 LPT). Il Consiglio di Stato non può dunque semplicemente sostituire il proprio apprezzamento a quello del comune, ma deve rispettare il diritto di questo di scegliere tra più soluzioni adeguate quella ritenuta più appropriata, ragionevole od opportuna. Esso non può però limitarsi ad intervenire nei soli casi in cui la soluzione comunale non poggia su alcun criterio oggettivo e sia manifestamente insostenibile. Deve al contrario rifiutare l'approvazione di quelle soluzioni che disattendono i principi e gli scopi pianificatori fondamentali del diritto federale o non danno loro sufficiente attuazione, rispettivamente che non tengono adeguatamente conto della pianificazione di livello cantonale, segnatamente dei dettami del piano direttore (cfr. anche l'art. 26 cpv. 2 LPT). L'autorità governativa verificherà segnatamente che sia stata effettuata in modo corretto la ponderazione globale degli interessi richiesta dall'art. 3 OPT (RDAT II-1999 n. 27 consid. 3). Il potere cognitivo del Tribunale della pianificazione del territorio è invece circoscritto alla violazione del diritto (art. 38 cpv. 2 LALPT; RDAT cit., ibidem; inoltre II-1997 n. 23); fanno eccezione - per poter ossequiare l'art. 33 cpv. 3 lett. b LPT - i casi in cui è impugnata una modifica del piano regolatore disposta d'ufficio dal Consiglio di Stato. 3. 3.1. Nell'ambito dell'adozione della variante di piano regolatore concernente l'inventario degli edifici situati fuori dalle zone edificabili l'assemblea comunale di _____ ha assegnato l'edificio n. _____, ai mapp. _____ e _____, alla categoria "meritevole 1d", ossia tra quelli ancora utilizzati (o utilizzabili) a scopo agricolo. Approvando la variante il Consiglio di Stato ha confermato tale valutazione. Esso ha considerato che la formazione dei paesaggi con edifici e impianti degni di protezione è dovuta all'attività agricola, che - pertanto - appare anche come la più adeguata per permetterne la conservazione. L'attività agricola va dunque

promossa e ritenuta prioritaria. Non può di conseguenza essere proposto il cambiamento di destinazione di un edificio meritevole di conservazione, ubicato nella zona agricola di piano regolatore od annoverato tra gli altri terreni idonei all'utilizzazione agricola dal piano direttore, che è ancora utilizzato rispettivamente utilizzabile a scopo agricolo. Quando l'utilizzazione a scopo agricolo di edifici e terreni non è più proponibile, le costruzioni classificate come "meritevole 1d" diventano automaticamente "meritevole 1a", ovvero tra quelle che possono essere oggetto di cambiamento di destinazione. La verifica circa la decaduta necessità per l'uso agricolo dello stabile può essere effettuata in sede di rilascio della licenza edilizia.

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