

TI_GERICHTE 90.2006.35 vom 2. März 2007

TI Tribunale d'appello, 2007-03-02, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2006.35

FR: TI_GERICHTE 90.2006.35 du 2 mars 2007

IT: TI_GERICHTE 90.2006.35 del 2 marzo 2007

Regeste

ricorso contro una variante di poco conto

Erwägungen

E. 30

gennaio 2002, capitolo "Situazione: problematiche, conflitti"). 2.2. D al punto di vista del diritto federale l'art. 39 OPT, ai cpv. 2 e 3, pone le premesse e le condizioni in base alle quali l'autorità cantonale competente può autorizzare, fuori dalle zone edificabili, il cambiamento di destinazione di detti edifici e impianti (cfr., in precedenza, l'art. 24 cpv. 2 e 3 dell'or abrogata OPT del 2 ottobre 1989, cpv. 2 e 4 dopo la modifica del 22 maggio 1996). Giusta tale disposizione: "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. 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 e 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 se-condo 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'autorità cantonale ha frattanto posto in consultazione, a questo scopo, un apposito piano di utilizzazione cantonale (PUC-PEIP), il quale riporta negli elaborati grafici il limite dei paesaggi con edifici e impianti protetti per tutti i 22 comprensori in cui è stato suddiviso il Cantone, che i singoli comuni dovranno riportare nei rispettivi piani del paesaggio; il piano in rassegna prevede delle apposite norme di attuazione, volte a sostituire quelle comunali (cfr. deposito del PUC-PEIP nel periodo 29 maggio – 28 giugno 2006). 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 2.453.1). Come spiega il rapporto d'esame allestito dall'ufficio federale dello sviluppo territoriale alla cifra 2.464.1, 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 assieme 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;
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 una 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 poggi 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 cantonale amministrativo, 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. Dalle fotografie in atti allegate alla scheda descrittiva dell'edificio n. 4.20 al mapp. _____3 risulta che alla data, determinante, del rilievo dell'edificio effettuato per conto del comune, la costruzione versava in stato di abbandono, non aveva un tetto e presentava solo parti dei muri perimetrali (cfr. fotografie riferite al rilievo, agli atti; inoltre la descrizione effettuata nel rilievo medesimo). Malgrado la vegetazione che copriva parzialmente la struttura è tuttavia possibile rilevarne con sufficiente chiarezza le caratteristiche ed il suo stato di conservazione. Trattavasi di un diroccato giusta l'art. 29 seconda frase RLALPT: opera in rovina, inutilizzabile, ovvero non degna di conservazione. L'attribuzione del fabbricato alla categoria "diroccato 2" va, di conseguenza, confermata. D'altra parte, già a suo tempo il comune, dopo aver preso conoscenza delle risultanze dell'esame preliminare, aveva modificato la propria valutazione dell'edificio da "meritevole 1b" a "diroccato 2". A ciò si aggiunge il fatto che in sede di adozione dell'inventario tale valutazione non è stata impugnata neppure dallo stesso proprietario della particella, che doveva ben conoscere lo stato di conservazione della stessa. Lo stesso comune ricorrente riconosce, implicitamente, che la costruzione costituisse, alla data determinante, un diroccato, dal momento che chiede la sua assegnazione alla categoria "meritevole 1b", ossia ai diroccati che possono essere ricostruiti e adibiti a residenza, che fanno parte di un nucleo meritevole di conservazione. Considerato che la costruzione in oggetto non si trova all'interno di un nucleo meritevole di conservazione e non sono stati rilevati nuclei con queste caratteristiche sul territorio comunale di _____ (cfr. risoluzione _____ 1999, n. 1 _____8, del Consiglio di Stato, cfr. 3.2.1, pag. 3) l'edificio non potrebbe però essere assegnato in alcun

caso alla categoria "meritevole 1b". Categoria che, oltretutto, com'è stato spiegato, è volta a permettere la trasformazione in residenza del fabbricato. Trattandosi, di un diroccato, non entra infine nemmeno in considerazione l'attribuzione dello stesso alla categoria "meritevole 1d", chiesta in via subordinata. 3.2. Invano il comune ricorrente cerca di far riesaminare la classificazione del manufatto, sostenendo che ci si trova oggi di fronte ad una situazione palesemente e oggettivamente diversa rispetto a quella originaria. Nulla è invece mutato, sotto l'aspetto determinante; anzi, è bene sottolineare che nemmeno gli interventi realizzati dal proprietario del fondo, oltretutto senza valido titolo autorizzativo, hanno una qualche rilevanza in proposito. Va difatti ricordato, che, com'è stato esposto al considerando 2 che precede, gli inventari degli edifici situati fuori dalle zone edificabili fungono semplicemente quale base per l'ulteriore pianificazione e non costituiscono la sede per decidere in merito al tipo di utilizzazione ed alle modifiche ammissibili per gli edifici inventariati; un'attribuzione del fabbricato alla categoria desiderata dal ricorrente non potrebbe pertanto comunque supplire all'eventuale assenza dei necessari permessi edilizi rispettivamente la sua non attribuzione a tale categoria non pregiudicherebbe gli effetti di quelli conseguiti o che potrebbero essere conseguiti. 3.3. Il ricorso deve essere, dunque, respinto. 4. Non si prelevano né tassa di giudizio né spese, ritenuto che il comune non è insorto per tutelare interessi propri. Per questi motivi, visti gli articoli di legge applicabili alla fattispecie, dichiara e pronuncia

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