

# **TI\_GERICHTE 90.2021.25 vom 16. Juli 2021**

TI Tribunale d'appello, 2021-07-16, IT

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti\\_gerichte\\_90.2021.25](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2021.25)

FR: TI\_GERICHTE 90.2021.25 du 16 juillet 2021

IT: TI\_GERICHTE 90.2021.25 del 16 luglio 2021

## **Regeste**

Ricorso contro il piano di utilizzazione cantonale dei paesaggi con edifici e impianti protetti (PUC-PEIP) - regione 9 - Monti di Bellinzona

## **Erwägungen**

### **E. 1.1**

i settori 9-A, 9-B, 9-C, 9-D, 9-E, 9-F, 9-G e 9-H secondo il piano in scala 1:20'000 del 31 maggio 2013 prodotto dall'insorgente con il complemento al ricorso del 24 luglio 2013 relativi alla regione 9 Monti di Bellinzona sono stralciati dal PUC-PEIP;

### **E. 1.2**

limitatamente alla porzione di territorio di pertinenza degli edifici situati nel settore 9-B (comparto 7), mapp. 1017, 1018, 1019, 1020, 1021, 1022, 1032 e 1066 di Bellinzona-Gorduno, gli atti sono retrocessi al Consiglio di Stato perché proceda come indicato al consid. 24.4. del presente giudizio. 2. Non si preleva la tassa di giustizia. Lo Stato verserà alla Confederazione fr. 800.- per ripetibili. 3. Contro la presente decisione è dato ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale a Losanna entro il termine di 30 giorni dalla sua notificazione (art. 82 segg. LTF). 4. Intimazione a: . Per il Tribunale cantonale amministrativo Il presidente  
La  
vicecancelliera

### **E. 1.3**

Alcuni resistenti criticano l'agire dell'insorgente per quanto riguarda la formulazione delle domande, sia in relazione alla definizione dell'oggetto della lite sia alla precisione nel tracciamento dei territori contestati. Quest'ultima censura va subito disattesa: RI 1 ha infatti prodotto documentazione sufficientemente precisa in forma cartacea ed elettronica. Pure da respingere sono le critiche relative alla violazione dei principi della buona fede e della parità di trattamento, formulate in particolare dalla Divisione nella risposta del 7 aprile 2014, tese a limitare l'oggetto del contendere alle sole aree indicate nel piano allegato al ricorso (cosiddette zone rosse ). Come visto in narrativa, in un primo momento, il ricorrente ha chiesto l'annullamento dell'intero atto pianificatorio, postulando la sospensione della procedura ai fini di condurre trattative con il Cantone in vista di una soluzione condivisa, ciò che avrebbe potuto comportare il ritiro del ricorso. Dall'atto emerge comunque con chiarezza che RI 1 non ha mai inteso limitare l'impugnativa unicamente a queste aree. Solo con lo scritto del 24 luglio 2013 RI 1 ha ridotto il territorio oggetto di contestazione ai citati 102 comparti (cosiddette zone viola , non sempre corrispondenti alle sole zone rosse ), superficie ulteriormente ridotta il 22 febbraio 2017 in sede di replica. Determinante è dunque la domanda risultante da questi atti di causa e ribadita con le conclusioni. Sapere se i privati abbiano subito pregiudizi dall'intesa bonale raggiunta tra il Cantone e RI 1, secondo

cui durante la sospensione della procedura e pendenti le trattative il primo avrebbe rilasciato le licenze edilizie solo per i perimetri non contestati mentre la seconda non vi si sarebbe opposta, è questione che esula da questa procedura.

#### **E. 1.4**

Ferme queste premesse, il ricorso è ricevibile in ordine e - nella misura in cui non è stato ritirato e conseguentemente qui stralciato dai ruoli - può essere esaminato nel merito. Irricevibili, per contro, sono le domande poste dai resistenti che vanno oltre alla semplice richiesta di respingere o accogliere l'impugnativa: la legge di procedura per le cause amministrative del 19 aprile 1966 (LPamm; BU 1966, pag. 181, applicabile in forza dell'art. 113 cpv. 2 della legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013; LPamm; RL 165.100) non prevede l'istituto del ricorso adesivo (RDAT 1990 n. 44 consid. 1.2; cfr. nello stesso senso Ruth Herzog in: Ruth Herzog/Michel Daum [curatori], *Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern*, II ed., Berna 2020, n. 5 ad art. 69).

#### **E. 1.5**

Poiché la procedura relativa al PUC-PEIP (ivi compresa quella successiva relativa alle varianti) era in corso prima dell'entrata in vigore della LST, il piano dev'essere esaminato nel merito in applicazione della LALPT (art. 117 LST). Determinante, inoltre, risulta il contenuto della scheda 8.5 del PD '90, nel frattempo sostituito dal PD '09. A prescindere dal fatto che il PUC-PEIP è stato elaborato in vigenza della scheda 8.5, la nuova scheda P3 del PD '09 che ne riprende i contenuti non è stata sottoposta per (nuova) approvazione al Consiglio federale. Nel suo rapporto d'esame del 24 settembre 2013 RI 1 ha tuttavia rilevato che la nuova scheda P3 non riporta correttamente le modifiche imposte alla vecchia scheda 8.5 con l'approvazione del 30 gennaio 2002, in particolare la scheda P3 è priva del capitolo Indicazioni operative complementari facente parte dell'allegato B della citata approvazione. Di conseguenza, approvando il 16 ottobre 2013 la rielaborazione del piano direttore, il Consiglio federale ha espresso una riserva nel senso che per la scheda P3 sono tutt'ora validi i contenuti delle approvazioni federali avvenute negli anni passati (FF 2013, pag. 7200). Per quanto riguarda le ulteriori questioni relative al diritto applicabile, esse saranno affrontate - ove necessario - nei successivi considerandi.

#### **E. 1.6**

L'incarto può essere evaso sulla base della copiosa documentazione versata agli atti dalle parti, integrata dalle risultanze dei sopralluoghi esperiti dal giudice delegato. Compiendo una valutazione anticipata, non è necessario esperire le ulteriori prove richieste (art. 18 cpv. 1 LPamm). In particolare il richiamo operato dal ricorrente degli incarti relativi ai casi in cui è stato applicato l'art. 39 cpv. 5 OPT (ripristino di modifiche illegali nei paesaggi del PUC-PEIP) non è atto - come si vedrà in seguito in relazione alla questione dell'ampiezza del territorio ( infra , 12.1.2.1 e 12.1.2.2) - a fornire elementi utili ai fini del presente giudizio. Tale questione, a ben vedere, esula dalla vertenza di natura pianificatoria e attiene piuttosto ai compiti di vigilanza in materia edilizia. In ogni caso, il tema della polizia delle costruzioni fuori zona edificabile non si riduce certo al solo perimetro del PUC-PEIP, ma riguarda semmai l'intero territorio cantonale non fabbricabile. Del resto, la pretesa incapacità (o mancanza di volontà) da parte dell'Autorità cantonale di far rispettare le norme edilizie non può essere messa in relazione diretta con l'estensione del perimetro del PUC-PEIP. Anzi, questo piano pone le basi legali che definiscono il quadro giuridico per

effettuare interventi nei territori protetti, prima assente, il che faciliterà anche i compiti di vigilanza da parte dell'Autorità cantonale. Non è poi dato di vedere per quale motivo l'esclusione di determinati comparti dal suo perimetro avrebbe quale effetto virtuoso di scongiurare gli abusi edilizi. Appare piuttosto verosimile il contrario, giacché coloro che posseggono edifici meritevoli di conservazione inseriti nel PUC-PEIP hanno un interesse accresciuto a rispettare le norme, che permette loro di conseguire il cambiamento di destinazione in modo legale. Inoltre, essi hanno anche un interesse a vigilare che gli altri proprietari agiscano nel pieno rispetto delle NAPUC, per evitare di compromettere le qualità paesaggistiche che giustificano l'inclusione dei fondi nel perimetro del PUC-PEIP. Nemmeno la richiesta di richiamare atti relativi alle pianificazioni comunali (ivi compresi gli IEFZE) merita di essere accolta: si tratta infatti di documenti pubblici, liberamente accessibili e consultabili, e, pertanto, considerati noti alle parti (cfr. DTF 138 II 557 consid. 6.2, 135 III 88 consid. 4.1). Poco importa se essi sono alla fin fine numerosi. Nel contesto del puntiglioso lavoro effettuato dal RI 1, nulla gli impediva di richiedere direttamente ai Comuni oppure ai servizi cantonali la loro trasmissione, non spettando certo al Tribunale il compito di acquisire documentazione pubblica per semplificare il lavoro delle parti. Simile incombenza non può essere dedotta nemmeno dal principio inquisitorio.

### **E. 2.1**

In ambito di piani di utilizzazione cantonali l'art. 49 cpv. 2 LALPT (dal 1° gennaio 2012 art. 47 cpv. 2 LST) prevede che è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo contro la violazione del diritto, compreso l'eccesso e l'abuso del potere di apprezzamento, l'accertamento inesatto dei fatti rilevanti e l'inadeguatezza del provvedimento pianificatorio. Diversamente che per i piani regolatori e per quelli di dettaglio, in questo campo il potere d'esame del Tribunale è completo e contempla anche il sindacato d'opportunità. Il pieno potere di cognizione, che esorbita dal campo solitamente riservato all'azione giudiziaria, va tuttavia esercitato con il dovuto riserbo e senso della misura, specie allorquando si tratta di dirimere questioni con forte valenza tecnica o connotazioni locali, dove le conoscenze degli specialisti, rispettivamente delle autorità del luogo, costituiscono spesso un insostituibile elemento per la presa di decisione. Il Tribunale cantonale amministrativo dovrà pertanto esaminare con attento spirito critico gli aspetti controversi del piano di utilizzazione impugnato, ma è solo se vi scoprirà vizi di una certa rilevanza, inconciliabili col precetto dell'adeguatezza, che l'annullerà e lo rinverrà all'autorità di adozione o che procederà a una sua modifica. Non basta dunque che risulti possibile una soluzione migliore, magari solo sotto certi aspetti, di quella contestata, per sostituirla a quest'ultima; la soluzione alternativa deve manifestare pregi realmente superiori, nel suo complesso, da convincere il Tribunale a preferirla a quella approvata dall'autorità incaricata della pianificazione (STA 90.2005.19 del 16 luglio 2007 consid. 2).

### **E. 2.2**

Una misura pianificatoria può costituire una restrizione di diritto pubblico ed è compatibile con la garanzia della proprietà sancita dall'art. 26 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost.; RS 101) solo se si fonda su di una base legale, è giustificata da un interesse pubblico preponderante e rispetta il principio della proporzionalità (art. 36 cpv. 1-3 Cost.).

### **E. 3.1**

Secondo l'art. 75 Cost. i Cantoni devono allestire piani d'azzonamento per assicurare un'appropriata e parsimoniosa utilizzazione del suolo e un ordinato insediamento del territorio. A livello legislativo l'obbligo di pianificare è codificato all'art. 2 della legge federale sulla pianificazione del territorio del 22 giugno 1979 (LPT; RS 700). Secondo quest'ultima legge la pianificazione deve avere luogo in diverse tappe: pianificazione direttrice, pianificazione dell'utilizzazione e procedura del permesso di costruzione. Esse stanno in reciproco rapporto e formano un tutto coerente, di cui ogni parte adempie una specifica funzione (DTF 137 II 254 consid. 3.1). Il piano d'utilizzazione cantonale viene adottato, secondo le indicazioni del piano direttore (art. 6 segg., 26 cpv. 2 LPT), sulla scorta di un'ampia coordinazione e valutazione (art. 1 cpv. 1 seconda frase e 2 cpv. 1 LPT) e nell'ambito di una procedura ove è garantita protezione giuridica (art. 33 segg. LPT) e partecipazione democratica (art. 4 LPT). Il piano d'utilizzazione cantonale disciplina e organizza l'uso ammissibile del suolo per zone di interesse cantonale o sovracomunale. Esso è inteso a promuovere l'attuazione degli obiettivi pianificatori cantonali del piano direttore e di compiti cantonali come pure la realizzazione di edifici o impianti di interesse cantonale o sovracomunale fissati da leggi speciali (art. 44 cpv. 1 e 2 LALPT).

### **E. 3.2.1**

I piani di utilizzazione disciplinano l'uso ammissibile del suolo (art. 14 cpv. 1 LPT). Essi devono delimitare, in primo luogo, le zone edificabili, agricole e protette (art. 14 cpv. 2 LPT). Il principio fondamentale secondo cui occorre separare il territorio edificabile da quello non edificabile era già desumibile dall'art. 1 cpv. 1 vLPT nella sua versione originaria (RU 1979, pag. 1573) che stabilisce che il suolo dev'essere utilizzato con misura (cfr. Peter Hänni, *Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht*, VI ed., Berna 2016, § 7 I.3.b, pag. 67 seg.) sostituita dall'attuale testo (in vigore dal 1° maggio 2014; RU 2014, pag. 899) il quale dispone che Confederazione, Cantoni e Comuni devono provvedere affinché i comprensori edificabili siano separati da quelli non edificabili. La necessità di suddividere il territorio edificabile da quello non edificabile è tuttavia anteriore all'entrata in vigore, il 1° gennaio 1980, della LPT. Tale, fondamentale, compito derivava già dall'art. 22 quater cpv. 1 dell'abrogata Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 29 maggio 1874 (vCost.; RU 1, pag. 1; Hänni, *op.cit.*, § 7 I.1., pag. 64; Eric Brandt, *Le principe constitutionnel de la séparation des zones constructibles et non constructibles*, in: RDAF 1995 pag. 197 segg., 203). Esso è stato dapprima concretizzato sul piano legislativo tramite il decreto federale su alcuni provvedimenti urgenti nell'ambito della pianificazione del territorio del 17 marzo 1972 (DFU-PT; RU 1972, pag. 576), entrato in vigore il 24 marzo 1972, che ha imposto ai Cantoni di designare senza indugio i territori dove l'insediamento e l'edificazione dovevano essere provvisoriamente limitati o impediti (art. 1 DFU). Il 1° luglio 1972 è quindi entrata in vigore la legge federale contro l'inquinamento delle acque dell'8 ottobre 1971 (LCIA; RU 1972, pag. 1120), con cui per la prima volta l'Assemblea federale ha sancito per tutta la Confederazione il principio della separazione sistematica tra territorio edificabile e non edificabile (DTF 129 II 396 consid. 4.2.1). Secondo questa legge i permessi per la costruzione o la trasformazione di edifici e impianti di ogni genere possono essere concessi unicamente all'interno delle zone edificabili e, dove queste mancano, nel perimetro del progetto generale di canalizzazione (PGC; art. 19 LCIA). All'esterno del perimetro del PGC nuovi edifici e impianti possono essere realizzati unicamente in quanto sia dimostrato un bisogno oggettivamente fondato (art. 20 LCIA). Il principio fondamentale della separazione tra zona edificabile e zona non edificabile è oggi dedotto dal citato art. 75 Cost. (Rudolf Muggli, *Vorbemerkungen zu den Art. 24 bis 24 e*

und 37 a , in: Heinz Aemisegger e al. [curatori], Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone, Zurigo/Basilea/Ginevra 2017, n. 16). La sua importanza è, infine, sottolineata anche dalla giurisprudenza relativa alla polizia delle costruzioni di questo Tribunale (STA 52.2014.124 dell'11 dicembre 2015 consid. 3.4., 52.2002.454/461 del 15 febbraio 2005 consid. 4.2., confermata con STF 1A.77/2005-1P.201/2005 del 6 giugno 2005 in: RtiD II-2005 n. 18, 52.2004.397 del 23 febbraio 2005 consid. 4.; 52.2002.234 del 21 marzo 2003 consid. 4.2.).

### **E. 3.2.2**

I Cantoni possono prevedere altre zone d'utilizzazione e, dunque, suddividere, diversificare, combinare e completare i tipi di zona fondamentali (edificabile, agricola e protetta) previsti dal diritto federale; essi devono comunque sempre rispettare il regime degli art. 15-17 LPT e, di riflesso, attenersi al principio fondamentale del diritto pianificatorio di separazione tra zone edificabili e non edificabili (DTF 143 II 558 consid. 2.5.1).

### **E. 4**

Le autorizzazioni di cui al capoverso 2 decadono se non sussiste più il carattere degno di protezione dell'edificio o del paesaggio circostante, sempre che ciò rientri nell'ambito di responsabilità del proprietario fondiario.

#### **E. 4.1**

Giusta l'art. 22 cpv. 2 lett. a LPT l'autorizzazione a costruire può essere rilasciata, di principio, soltanto se l'intervento edilizio è conforme alla funzione prevista dal piano d'utilizzazione per quella zona, ovvero soltanto per insediamenti la cui destinazione s'integra convenientemente nelle finalità della zona in cui sorgono (principio della conformità di zona). Anche nella zona agricola edifici e impianti possono essere considerati conformi alla funzione di zona, a condizione che essi, in particolare e per quanto qui interessa, siano necessari alla coltivazione agricola o all'orticoltura oppure che servano all'ampliamento interno di un'azienda agricola o orticola produttiva (art. 16 a cpv. 1 e 2 LPT; art. 34 cpv. 1 OPT).

#### **E. 4.2**

In deroga al principio della conformità di zona, secondo l'art. 24 LPT fuori delle zone edificabili possono eccezionalmente essere rilasciate autorizzazioni per la costruzione o il cambiamento di destinazione di edifici o impianti non conformi alla funzione prevista per la zona di utilizzazione se la loro destinazione esige un'ubicazione fuori della zona edificabile (lett. a) e non vi si oppongono interessi preponderanti (lett. b). Le due condizioni devono essere adempiute cumulativamente. Il requisito dell'ubicazione vincolata ha carattere oggettivo ed è soddisfatto soltanto se l'edificio o l'impianto deve essere realizzato fuori del territorio edificabile per motivi di ordine tecnico, inerenti al suo esercizio o alla natura del terreno. Motivi puramente finanziari, personali o di comodità non sono sufficienti (DTF 136 II 214 consid. 2.1, 129 II 63 consid. 3.1, 124 II 252 consid. 4a, 123 II 256 consid. 5; cfr. pure Bernhard Waldmann/Peter Hänni , Handkommentar Raumplanungsgesetz, Berna 2006, n. 8 segg. ad art. 24). Il vincolo può anche essere negativo, imposto cioè dall'esclusione di ogni altra ubicazione in zona edificabile, in particolare quando un edificio o impianto, a causa delle immissioni generate, non può essere realizzato all'interno delle zone edificabili (per es. una struttura per la tenuta di animali o uno stand di tiro; DTF 129 II 63 consid. 3.1, 114 Ib 180 consid. 3c seg. con rinvii; Waldmann/ Hänni , loc. cit. ). L'adempimento del secondo requisito di cui all'art. 24 lett. b LPT implica l'assenza di

interessi preponderanti che si oppongano all'autorizzazione sollecitata. Il criterio presuppone la determinazione e la valutazione di tutti gli interessi, pubblici e privati, toccati dal progetto, in particolare quelli perseguiti dalla LPT ma anche da altre leggi speciali (cfr. art. 3 OPT; DTF 129 II 63 consid. 3.1; STA 52.2006.117 del 25 settembre 2012 consid. 4.1).

### **E. 4.3**

L'art. 24 d cpv. 2 LPT in vigore dal 1° settembre 2000 (introdotto dalla revisione parziale del 20 marzo 1998, RU 2000, pag. 2042) dal marginale Utilizzazione a scopi abitativi extra-agricoli, edifici e impianti degni di protezione prescrive che può essere autorizzato il cambiamento di destinazione di edifici e impianti degni di protezione se sono stati sottoposti a protezione dall'autorità competente (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 unicamente alle condizioni di cui al suo cpv. 3; in particolare, l'edificio o l'impianto deve prestarsi all'utilizzazione prevista (lett. a).

#### **E. 4.4.1**

L'art. 39 cpv. 2 e cpv. 3 OPT 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 edifici e impianti .

#### **E. 4.4.2**

Secondo tale disposizione, nella versione in vigore fino al 1° novembre 2012: 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).

#### **E. 4.4.3**

L'11 marzo 2012 è entrato in vigore l'art. 75 b Cost. che stabilisce che la quota di abitazioni secondarie rispetto al totale delle unità abitative e della superficie lorda per piano utilizzata a scopo abitativo di un Comune non può eccedere il 20% (cpv. 1). In attesa dell'adozione della legge federale in materia, il Consiglio federale ha emanato l'ordinanza sulle abitazioni secondarie del 22 agosto 2012 (OASec 2012; RU 2012, pag. 4583). L'art. 5 OASec 2012 permette il rilascio delle autorizzazioni secondo l'art. 39 cpv. 2 e 3 OPT anche se la quota del 20% di abitazioni secondarie è stata raggiunta nel Comune. L'art. 7 OASec 2012 ha quindi modificato l'OPT, introducendo due nuovi capoversi all'art. 39:

#### **E. 4.4.4**

Il 10 ottobre 2012 il Consiglio federale ha modificato l'art. 39 cpv. 3 OPT come segue (in vigore dal 1° novembre 2012; RU 2012, pag. 5537; corrispondente al precedente cpv. 3 lett. c del medesimo disposto). 3 Le autorizzazioni secondo il presente articolo possono essere rilasciate soltanto se l'aspetto esterno e la struttura edilizia basilare restano sostanzialmente immutati. Le altre condizioni di cui al precedente art. 39 cpv. 3 OPT - a eccezione, dunque, di quella alla lett. c - sono state traslate nel nuovo art. 43 a OPT Disposizioni comuni, che riguarda ora tutte le autorizzazioni rilasciate secondo la sezione 6 dell'OPT, riferita alle eccezioni per edifici e impianti fuori delle zone edificabili. Benché il testo della nuova lett. a sia stato adeguato, ciò non concerne - in sostanza - l'art. 39 cpv. 2 OPT (cfr. ARE, Revisione parziale dell'ordinanza sulla pianificazione del territorio, Rapporto esplicativo, Berna 2012, ad art. 43 a ).

#### **E. 5**

Ai fini dell'evasione dell'impugnativa, deve essere sciolto il quesito relativo alla base legale dell'art. 39 cpv. 2 OPT. Secondo RI 1 questa norma sarebbe un caso di applicazione dell'art. 24 LPT, ipotesi contestata da alcuni resistenti, i quali evocando parte della dottrina, sostengono che essa trovi fondamento nell'art. 24 d LPT.

##### **E. 5.1.1**

La revisione parziale della LPT promossa dal Consiglio federale con il messaggio del 22 maggio 1996 (n. 96.040, in FF 1996 III 457) ha conosciuto un iter piuttosto complesso. Già in occasione dell'esame del progetto al Consiglio Nazionale, dopo che quello degli Stati con qualche modifica l'aveva approvato (cfr. BN CS 1997, pag. 185 segg.), esso è stato oggetto di diverse modifiche, tant'è che quest'ultima Camera ha introdotto alcuni nuovi articoli su proposta della sua Commissione (cfr. BU CN 1997, pag. 1855 segg.) ed è stato necessario ritornare il progetto all'altra Camera. Per quanto qui interessa, nel messaggio il Consiglio federale ha proposto un nuovo art. 24 a cpv. 3 LPT, poi divenuto con una modifica redazionale da parte della Commissione degli Stati l'art. 24 d cpv. 2 LPT, che è stato adottato dalle Camere già con la prima deliberazione. L'intenzione del Governo era quella di estendere le possibilità offerte dall'art. 24 vOPT '89, da cui è poi derivato l'attuale art. 39 cpv. 2 OPT, circoscritte unicamente a compresori qualificati (cfr. messaggio 96.040 cit., cap. 111.4 e 114). Se ne può dedurre che secondo il Consiglio federale le possibilità di cui all'art. 24 vOPT '89 erano già sorrette da una sufficiente base legale, ovvero l'art. 24 cpv. 1 lett. a LPT, nella versione in vigore sino al 1° settembre 2000 (RU 1979, pag. 1573), corrispondente all'attuale 24 lett. a LPT. D'altro canto, dall'esame dei verbali dell'Assemblea federale emerge come talvolta l'art. 24 a cpv. 3 del progetto venga definito "lex rustici", rispettivamente che per taluni partecipanti - ivi compreso il consigliere federale Koller - si trattava di dare una base legale a quanto (già) previsto dalla vOPT '89 (BU CS 1997, pag. 220).

##### **E. 5.1.2**

In una decisione di principio il Tribunale federale, chinatosi sul quesito di sapere se fosse possibile demolire e ricostruire un edificio ancora utilizzato a scopi agricoli dopo il 1972 nei compresori con abitati tradizionalmente sparsi, ha avuto modo di considerare che l'art. 39 OPT costituisce una norma di esecuzione molto estesa dell'art. 24 lett. a LPT (DTF 137 II 338). L'Alta Corte sembra quindi andare nella direzione di considerare l'art. 24 lett. a LPT quale base legale dell'art. 39 OPT. Ancora di recente il Tribunale federale ha nettamente

distinto l'applicazione dell'art. 24 d cpv. 2-3 LPT - riservato alle costruzioni degne di protezione - dall'art. 39 cpv. 2-5 OPT (DTF 145 II 83 consid. 6.2.1). Da notare che, secondo il medesimo giudizio, la necessità di far capo alla procedura pianificatoria è data anche nel caso in cui si volesse considerare l'art. 39 OPT come una norma di esecuzione dell'art. 24 d LPT (DTF 145 cit. consid. 8.1).

### **E. 5.1.3**

Anche la dottrina ha avuto modo di esprimersi in merito all'art. 39 OPT. Secondo Muggli l'art. 39 cpv. 2 OPT, dopo la revisione parziale del 1998 che ha introdotto il nuovo art. 24 d LPT, deve essere inteso quale norma di esecuzione di quest'ultimo, siccome *lex specialis* in rapporto all'art. 24 LPT ( Muggli , op. cit., n. 38 ad art. 24 e n. 8 ad art. 24 d ). Quanto previsto dall'ordinanza sarebbe dunque applicabile solo nella misura in cui non è in conflitto con l'art. 24 d LPT, ciò che sarebbe problematico, giacché i requisiti non sono i medesimi ( *ibidem* , n. 40 e 41 ad art. 24). Comunque, l'autore ritiene possibile un'interpretazione conforme alla legge dell'art. 39 cpv. 2 OPT nel senso che per applicare l'art. 24 d cpv. 2 LPT a interi paesaggi caratterizzati da edifici tipici che abbracciano più Comuni è corretto esigere - come fa l'ordinanza - che la regolamentazione sia contenuta nel piano direttore cantonale e in un piano d'utilizzazione cantonale o comunale, mentre per singoli oggetti meritevoli è sufficiente una semplice decisione di protezione ( *ibidem* , n. 42). L'autore sostiene dunque che proprio il PUC-PEIP rappresenterebbe un buon esempio di come l'art. 39 cpv. 2 OPT possa essere interpretato conformemente all'art. 24 d cpv. 2 LPT ( *loc. cit.* ). Hänni rileva che la revisione parziale della LPT del 1998 ha introdotto una serie di autorizzazioni eccezionali facilitate di modo che l'art. 24 LPT ha oggi una portata sussidiaria ( Hänni , op. cit., §10 VII.3., pag. 204). L'autore tratta l'art. 39 OPT come un caso a sé, che completa le disposizioni degli art. 24 segg. LPT, distinguendo il campo di applicazione dell'art. 24 d cpv. 2 LPT da quello dell'art. 39 cpv. 2 OPT e, per quanto riguarda il rapporto tra queste due norme, limitandosi a rinviare alla citata DTF 137 II 338 ( Hänni , op. cit., §10 VII.3.j, pag. 231 con rinvio alla nota n. 802). Pure Dupré distingue tra l'art. 24 d cpv. 2 OPT e l'art. 39 cpv. 2 OPT ( Chantal Dupré in: Heinz Aemisegger e altri, *Commentaire LAT, Ginevra/Zurigo/Basilea 2010*, n. 15 ad art. 24d), approccio condiviso anche da Favre ( Anne-Christine Favre , *La zone agricole*, in: *Journées du droit de la construction 2009*, pag. 47 segg., pag. 77). Parrebbe potersi dedurre, quindi, che per questa dottrina la base legale vada cercata nella norma sussidiaria generale di cui all'art. 24 LPT. Infine, secondo Waldmann/Hänni l'art. 39 OPT non sarebbe una semplice norma di esecuzione, ma una derogazione a sé stante relativa al principio della separazione del territorio edificabile da quello non edificabile ( Waldmann/Hänni , op. cit., n. 27 ad art. 24). Stante il carattere esaustivo delle eccezioni previste dalla LPT e l'assenza di una norma di delegazione, questi autori mettono in dubbio la legalità e la costituzionalità dell'art. 39 OPT ( *loc. cit.* ; ancora più categorico: Bernhard Waldmann , *Zur Standortgebundenheit von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone*, in: Benoît Bovay/Minh Son Nguyen [curatori], *Mélange Pierre Moor*, Berna 2005, pag. 779 segg., 787). Parere condiviso da Karlen e da Marti (Peter Karlen , *Die Ausnahmegewilligung nach Art. 24-24 d RPG, System der neuen Regelung*, in: *ZBl 102/2001*, pag. 291 segg., 294 e 305; Arnold Marti , *Commento della DTF 137 II 338 in: ZBl 113/2012*, pag. 304).

### **E. 5.2**

Alla luce di quanto appena ricordato, questo Tribunale ritiene che l'art. 39 cpv. 2 OPT abbia la sua base legale nell'art. 24 lett. a LPT. Ciò emerge innanzitutto dalla genesi della norma,

sviluppata prima dell'adozione dell'art. 24 d cpv. 2 LPT e ripresa in seguito senza modifiche sostanziali nella vigente ordinanza. In secondo luogo, le condizioni di applicazione dell'art. 24 d cpv. 2 LPT e dell'art. 39 cpv. 2 OPT, come spiegato, divergono su più punti. Da sottolineare, in particolare, che nell'ambito dell'adozione dell'art. 24 d cpv. 2 LPT, l'Assemblea federale e meglio il Consiglio nazionale ha esplicitamente respinto la proposta di imporre ai Cantoni una procedura pianificatoria ai fini della sua applicazione (BU CN 1997, pag. 1863 segg.), aspetto invece centrale nell'impianto dell'art. 39 cpv. 2 OPT. Nell'esigere che l'edificio si presti all'utilizzazione prevista, l'art. 24 d cpv. 3 LPT sembra inoltre escludere la possibilità di farvi capo quando il cambiamento di destinazione richiesto sia da fienile o stalla in abitativo secondario (cfr. messaggio n. 96.040 cit., cap. 208.41). Da ultimo, ma non per importanza, l'art. 39 cpv. 2 OPT fa espressamente riferimento al concetto di ubicazione vincolata, mentre parte della dottrina ritiene che l'art. 24 d LPT prescindendo da questa necessità (cfr., ad esempio, Waldmann, op. cit., pag. 780). Secondo questa Corte, dunque, l'art. 39 cpv. 2 OPT altro non fa che esplicitare il concetto di natura indeterminata (Muggli, op. cit., n. 2 ad. 24; Waldmann, op. cit., pag. 787) espresso dalla locuzione esige un'ubicazione fuori della zona edificabile di cui alla lett. a dell'art. 24 LPT, ponendo severe esigenze affinché possa essere riconosciuta la necessità di permettere il cambiamento di destinazione degli edifici rurali per motivi paesaggistici. Condizioni che appaiono in linea con l'impianto della LPT e dunque non possono essere ritenute contrarie alla legge né tantomeno alla Costituzione federale, atteso come permettono di considerare a sufficienza il principio di separazione della zona edificabile da quella non edificabile. Nel solco della giurisprudenza dell'Alta Corte citata (cfr. pure l'approccio giuridico della STF 1A.20/2005 del 4 agosto 2005 consid. 4), anche nel caso del cpv. 2 dell'art. 39 OPT è dunque possibile riconoscere una norma di esecuzione dell'art. 24 lett. a LPT.

### **E. 5.3**

NAPUC è comunque possibile dedurre che laddove il piano invade la zona edificabile stabilita secondo l'art. 15 LPT esso non esplica effetti: qui valgono - negli intenti del legislatore - le disposizioni del piano regolatore comunale (cfr. rapporto di pianificazione, pag. 31).

### **E. 6**

Ai fini di poter far uso delle possibilità di cui all'art. 39 cpv. 2 OPT, i Cantoni devono innanzitutto ossequiare la condizione di cui alla lett. d, indicando nel piano direttore cantonale i criteri secondo cui dev'essere valutato il carattere degno di protezione dei paesaggi e degli edifici. Il Cantone Ticino ha dunque adottato la scheda di coordinamento 8.5. Questa è stata approvata il 30 gennaio 2002 dal Consiglio federale (FF 2002, pag. 714), apportando alcune modifiche e facendo proprio il testo di cui all'allegato B del rapporto d'esame dell'ARE del 14 novembre 2001. Il Governo federale ha inoltre posto alcuni oneri a carico del Cantone, segnatamente: I. Il Cantone tiene inventari in merito a: a. paesaggi protetti ai sensi dell'articolo 39 capoverso 2 OPT (inclusa la cartografia), b. edifici che in questi paesaggi sono stati posti sotto protezione, c. autorizzazioni per costruire o trasformare edifici o impianti all'interno di questi paesaggi, suddivise in: 1) autorizzazioni concernenti edifici protetti; 2) autorizzazioni concernenti altri edifici o impianti, d. messa sotto protezione di edifici rustici diroccati e autorizzazioni rilasciate per la ricostruzione e la trasformazione dell'utilizzazione di siffatti edifici, e. abusi edilizi in questi paesaggi indicando stato e genere del disbrigo, f. rendiconti periodici (almeno ogni due anni) dei Comuni sullo stato dell'esecuzione riguardante questi paesaggi. II. Il Cantone trasmette

annualmente all'USTE gli inventari aggiornati indicando le modifiche intervenute. III. Il Cantone adegua le "Direttive dipartimentali per l'elaborazione dell'inventario comunale degli edifici situati fuori delle zone edificabili, febbraio 1991" e la "Norma integrativa tipo alla norma di attuazione dei PR (edizione agosto 1994)" alla versione della scheda di coordinamento approvata.

#### **E. 6.1.1**

La scheda coordinamento n. 8.5, di dato acquisito, affronta la tematica dei paesaggi con edifici e impianti degni di protezione dipartendosi dalla seguente analisi: Il paesaggio rappresenta in Ticino un aspetto territoriale di notevole importanza non solo per la società che vi vive, ma anche quale componente dell'attrattiva turistica. Di particolare rilevanza per la qualità formale del paesaggio sono la ricchezza e la diversità degli ambienti, frutto di secoli di utilizzazione agricola e forestale del territorio, basata sulla transumanza stagionale dal piano alla montagna e viceversa. Questa forma tradizionale di utilizzazione del territorio ha determinato l'alternanza tra foreste e spazi aperti e ampie superfici pascolive alpestri sovente valorizzati dalla presenza di edifici, raggruppati o isolati, testimoni di un'arte edilizia minore, ma di grande dignità (cfr. Atlante dell'edilizia rurale in Ticino). Il quadro paesaggistico legato a questo territorio costruito rappresenta una delle varie ricchezze culturali con carattere di unicità che il Ticino può offrire. La storia e i ricordi collegati a queste testimonianze hanno radici profonde ancora nell'attuale società locale e negli ultimi anni tendono sempre più a rappresentare un punto di riferimento per una popolazione sempre più sottoposta ai ritmi stressanti e alienanti della vita urbanizzata. Per gli abitanti delle valli il patrimonio tradizionale costruito rappresenta anche un'importanza economica, non tanto per il suo indotto diretto legato al ricupero edilizio, ma per la sua funzione paesaggistica e di conservazione di una specificità che è sempre più indispensabile sul piano di un'offerta turistica basata su un uso durevole del territorio. Il paesaggio merita pertanto un'attenzione particolare, una protezione ma anche una gestione attiva tale da evitarne, nel limite del possibile: - l'impoverimento nel senso di una ulteriore perdita delle testimonianze della vita e delle attività passate ma anche nel senso economico del termine perché questo patrimonio costruito rappresenta pur sempre un valore per i loro proprietari, - l'inselvaticamento nel senso di una banalizzazione del paesaggio a causa di una copertura forestale sempre più omogenea e monotona che non permette più una lettura del territorio nelle sue componenti morfologiche e storiche, - il degrado naturale nel senso di una diminuzione della varietà delle specie floreali e faunistiche e della tendenza a un disequilibrio della stabilità idrogeologica in seguito all'abbandono della manutenzione dei manufatti tradizionali e a un inevitabile aumento degli incendi boschivi. Il problema della forte progressione del bosco a scapito degli spazi aperti agricoli con una conseguente banalizzazione del paesaggio assume una certa priorità in tutto il territorio del Cantone. Uno degli strumenti, ma non l'unico, è la scheda 8.5. La presenza dell'uomo sul territorio in questo contesto e a certe condizioni va quindi vista come un elemento di cura dell'ambiente e non automaticamente come un elemento di disturbo. Tramite appropriate politiche cantonali e comunali nel settore degli edifici tradizionali fuori zona è quindi possibile favorire un approccio partecipativo e di responsabilità nella gestione del territorio passando da un atteggiamento puramente consumistico nei confronti della natura e del paesaggio a un atteggiamento più diretto e attivo. Quando la funzione agricola di un tempo non può più essere esercitata, e solo nei casi in cui essa non può più essere ripristinata a scopo produttivo, il rustico trasformato può anche assumere una funzione sociale equilibrante per la popolazione che lo utilizza. In Ticino vi è un numero considerevole di edifici (rustici) e

impianti che resta a testimonianza del recente passato. Questi edifici e impianti individuabili su tutto il territorio cantonale, rappresentano sovente componenti essenziali del paesaggio culturale che, in assenza di essi, risulterebbe impoverito. La conservazione degli stessi pertanto può essere opportuna anche se sono situati fuori zona edificabile e se si rende necessario il cambiamento della loro destinazione originaria, salvo naturalmente i casi in cui la destinazione agricola può essere mantenuta. D'altra parte un cambiamento di destinazione senza presupposti e limiti chiari e stretti può vanificare la funzione originaria di testimonianza di questi edifici e alterare gravemente il valore del paesaggio che li custodisce. Il cambiamento di destinazione diventa una misura che permette: - la conservazione dell'edificio stesso - la creazione delle premesse necessarie per la cura delle aree circostanti. È quindi evidente che la condizione che sta alla base di un cambiamento di destinazione di un edificio fuori zona deve comprendere le due componenti sopracitate. La trasformazione di edifici esistenti può addirittura contribuire a una migliore cura del territorio e della natura e a fare da contrappeso stagionalmente all'eccessiva concentrazione della popolazione e delle attività in una parte esigua del territorio cantonale (in Ticino il 18% del territorio comprende l'80% della popolazione e il 90% dei posti di lavoro; a questo territorio molto densamente abitato si contrappone una vasta superficie che tende ad essere abbandonata a sé stessa se non ci fosse un minimo di interesse da parte della popolazione come quello per la conservazione dei rustici).

#### **E. 6.1.2**

La scheda 8.5 stabilisce in seguito come viene attuato il coordinamento a livello cantonale, elencando in primo luogo i criteri per la delimitazione dei paesaggi con edifici e impianti degni di protezione. Essa sancisce innanzitutto il criterio di base (1a) secondo cui il territorio cantonale per il quale va esaminata una messa sotto protezione comprende 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. La scheda elenca poi i criteri di esclusione (1b), specificando che per una messa in protezione, non entrano in linea di conto il bosco secondo la legislazione forestale, le superfici per l'avvicendamento colturale (SAC), le aree per attrezzature, impianti o funzioni d'interesse nazionale, cantonale o regionale e, infine, le aree soggette a forti pericoli naturali accertati. Stante la necessità di proteggere un territorio che travalica i confini dei singoli Comuni, il Cantone è chiamato a svolgere un ruolo di coordinamento tra i piani regolatori, ai fini di ottenere un quadro paesaggistico coerente con i principi che informano la pianificazione direttrice. Quali strumenti entrano in linea di conto il piano comprensoriale, l'elaborazione di sottoschede per unità geografiche specifiche, la pianificazione intercomunale e il piano di utilizzazione cantonale.

#### **E. 6.1.3**

In seguito la citata scheda stabilisce anche come devono procedere i Comuni. Questi devono dapprima approntare gli elementi conoscitivi di base che servono per preparare la decisione sulla protezione: - definiscono il territorio che non può entrare in linea di conto (come il bosco, le superfici SAC, le zone di pericolo; le aree per attrezzature, impianti o funzioni d'interesse nazionale, cantonale o regionale); - allestiscono l'inventario IEFZE; - raccolgono le informazioni inerenti lo stato e l'utilizzazione del territorio (attività agricola, selvicoltura ecc.); - individuano gli elementi naturali; - definiscono eventuali elementi storici e culturali specifici della zona; - rilevano le infrastrutture e i servizi

esistenti. Sulla scorta di tali elementi conoscitivi di base, i Comuni: - decidono in modo restrittivo sulla protezione di paesaggi nel senso di questa scheda e ne delimitano - nel caso - il perimetro dopo una ponderazione di tutti gli interessi in gioco; - decidono quali edifici, compresi 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.

### **E. 7.1**

L'art. 75 cpv. 3 LALPT affida al piano regolatore - dunque ai Comuni - il compito di designare in particolare, all'interno dei paesaggi secondo l'art. 39 cpv. 2 OPT, i rustici meritevoli di conservazione. Per rustici s'intendono quegli edifici che per origine, forma, struttura e materiali appartengono all'edilizia rurale tradizionale (art. 29 prima frase del regolamento della legge cantonale di applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio; RLALPT; BU 1991, pag. 48). Tale regolamentazione è oggi ripresa agli art. 70 cpv. 2 e 3 LST, rispettivamente 85 cpv. 4 del regolamento della legge sullo sviluppo territoriale del 20 dicembre 2011 (RLst; RL 701.101). Competenza comunale che, come ha avuto modo di considerare di recente il Tribunale, non è venuta meno con l'adozione del PUC-PEIP (STA 90.2017.43 del 16 dicembre 2019 consid. 4).

### **E. 7.2**

L'inventario degli edifici situati fuori dalle zone edificabili 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). Stando alle indicazioni della scheda 8.5 e del rapporto d'esame relativo alla sua approvazione del 14 novembre 2001, questi inventari costituiscono un'eccellente base per le ulteriori decisioni. In particolare, 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 cernita occorre partire da una prima scelta sulla base dell'inventario: quest'ultima è, però, puramente indicativa nel senso che non può essere automaticamente riportata sugli edifici inclusi nei paesaggi protetti. L'inventario serve, quindi, in primo luogo quale strumento di analisi e di controllo della situazione del patrimonio costruito fuori della 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 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 ( pro multis : STA 90.2007.118/122 del 28 febbraio 2008 con riferimenti).

### **E. 7.3**

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. 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. Censure di carattere generale

### **E. 8.1**

RI 1, pur avendo ridotto l'oggetto del litigio solamente a determinati comparti e non contestando più le NAPUC a seguito della variante del 28 giugno 2012, ha comunque mantenuto una serie di critiche di carattere generale sul metodo con cui l'Autorità cantonale ha definito i paesaggi degni di protezione. Secondo RI 1 il PUC-PEIP non rispetta sufficientemente il principio della separazione della zona edificabile dalla zona non edificabile. In violazione di quanto previsto dall'art. 47 cpv. 1 OPT, norma che concretizza l'obbligo di ponderare gli interessi previsto all'art. 3 cpv. 2 OPT, né il rapporto di pianificazione né il messaggio governativo spiegherebbero sufficientemente le scelte fatte in relazione a ciascun comparto. Trattandosi di una pianificazione innovativa, potenzialmente in conflitto con il diritto federale e in particolare con il citato principio, il Consiglio di Stato avrebbe dovuto fornire al Gran Consiglio, autorità preposta all'adozione del piano, un rapporto particolarmente approfondito, ciò che non ha fatto. Tale importante carenza avrebbe comportato la definizione di vasti comparti (oltre 600 km<sup>2</sup>), senza un esame puntuale delle loro qualità paesaggistiche e dell'esistenza di un'unità degna di protezione fra edifici e paesaggi. L'art. 39 cpv. 2 OPT e il piano direttore richiederebbero una delimitazione restrittiva dei paesaggi, sulla base di una ponderazione alla luce degli elementi conoscitivi di base, che il Cantone non avrebbe raccolto o comunque né considerato né applicato. Il perimetro, prosegue il ricorrente, è troppo ampio anche in relazione alla gestione e al controllo delle attività edilizie al suo interno nonché al raggiungimento degli obblighi e obiettivi del PUC (salvaguardia del perimetro con le sue qualità, soprattutto l'impedimento di un ulteriore imboschimento). La delimitazione di paesaggi protetti non dovrebbe nemmeno pregiudicare il mantenimento di superfici sufficienti per eventuali bisogni di quelle utilizzazioni del suolo che si svolgono fuori della zona edificabile (agricoltura, urbanizzazione, svago ecc.). Secondo l'insorgente la questione degli inventari è particolarmente problematica. Intanto, questi non sarebbero nemmeno ancora stati adottati da tutti i Comuni. In secondo luogo essi terrebbero conto principalmente (se non esclusivamente) delle qualità dell'edificio, senza considerarne il contesto e quindi chinarsi sul quesito fondamentale dell'esistenza di un'unità degna di protezione secondo l'art. 39 cpv. 2 lett. a OPT. Il Cantone avrebbe poi ommesso di effettuare la seconda scelta, come prevede il piano direttore: si sarebbe limitato a conferire carattere costitutivo agli inventari, senza ponderare gli interessi (art. 3 OPT), ciò che non sarebbe

possibile fare ora poiché gli inventari non sono in quanto tali oggetto della procedura. RI 1 rileva poi come il controllo di un'area così ampia, spesso montagnosa, discosta e di difficile accesso è estremamente difficoltoso, se non impossibile. La sporadicità e inefficacia degli interventi delle autorità preposte alla polizia edilizia dimostrerebbe il sovradimensionamento del piano. Infine, il ricorrente sostiene che l'inserimento di un'area nel PUC-PEIP nemmeno ne consente il recupero, giacché l'apparato normativo non lo permetterebbe.

## **E. 8.2**

La Divisione spiega il processo che ha condotto alla definizione dei comprensori, sostenendo che il pianificatore ha comunque già applicato in maniera incisiva i criteri di esclusione enunciati nella scheda del PD, demandando solo alla fase della domanda di costruzione la loro verifica puntuale. Inoltre, ha rafforzato i criteri di delimitazione. In merito al concetto di degno di protezione secondo l'art. 39 OPT la Divisione - richiamandosi alla pubblicazione dell'Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio, *Il paesaggio tra passato e futuro*, Berna 1998, pag. 28 seg. - ritiene che esso si riferisca a quel paesaggio che presenta indubbiamente dei valori tali da giustificare la tutela, senza per questo dover necessariamente manifestare dei valori di eccezionalità ed essere assolutamente intatto. Questi ultimi apparterrebbero piuttosto al concetto di particolarmente degno di protezione, insieme all'unicità, all'insostituibilità, alla rarità o alla rappresentatività delle caratteristiche del paesaggio (cfr. risposta della Divisione dello sviluppo territoriale e della mobilità, pag. 11). Premesso che la scarsa qualità del patrimonio costruito ha già condotto all'esclusione di un buon numero di aree, essa specifica che nei casi limite il Cantone ha dato maggior peso al potenziale di riqualifica promosso dal PUC-PEIP in consonanza con la scheda del piano direttore. Seppur diversi da quelli adottati dalla Confederazione, i criteri utilizzati dal Cantone non avrebbero certo minor valore. Esso ha inteso la tutela come non limitata alla conservazione e alla salvaguardia ma anche nell'ottica di uno sviluppo compatibile col paesaggio. Si tratta dunque di un concetto di paesaggio dinamico, in continua evoluzione, la cui trasformazione e riqualifica potrebbe essere controllata in maniera efficace ed effettiva se inserito nel perimetro del PUC-PEIP. Quanto alla valutazione tecnica commissionata dal RI 1 alla \_\_\_\_\_ di \_\_\_\_\_, la Divisione sottolinea che essa si diparte da criteri troppo rigidi e mal applicabili alla realtà cantonale. Tale metodo scientifico sarebbe stato messo in pratica pedissequamente, senza la necessaria approfondita conoscenza del territorio. S'impone, invece, un approccio di tipo poliedrico, che abbracci aspetti scientifici e valutazioni empiriche, ciò che spetta ai Cantoni come stabilito dall'art. 75 cpv. 1 Cost. e non può essere delegato ad altre autorità sulla base di studi ad hoc. A torto questo studio parla di paesaggio compromesso o paesaggio pregiudicato, termini che implicitamente esprimono un giudizio di valore; più corretto sarebbe parlare di paesaggi trasformati, che non possono essere giudicati solo in modo asettico, ma la cui definizione non può prescindere anche dalla percezione, ovvero dalle emozioni che suscita nel singolo. La Divisione, infine, sottolinea come la prossimità della zona edificabile o la presenza di infrastrutture moderne andrebbero contestualizzate. Per quanto riguarda le zone edificabili, essa sottolinea l'importanza del contorno degli abitati, che creano una fascia di distacco tra l'edificato e il bosco e presentano spesso valori come vigne, muri a secco, percorsi. Quanto alle infrastrutture moderne (in special modo gli edifici agricoli) si tratta di una semplice sovrapposizione di elementi nell'ottica dinamica del paesaggio, che non pregiudica il valore di paesaggio tradizionale.

## **E. 9**

Per valutare la correttezza dell'operato delle Autorità cantonali, è necessario innanzitutto ripercorrere nel dettaglio l'iter che ha condotto all'elaborazione del PUC-PEIP.

### **E. 9.1**

Conseguita il 30 gennaio 2002, l'approvazione della scheda 8.5, il 3 dicembre 2002 il Consiglio di Stato ha istituito la Commissione per la sua applicazione, affidandole il compito di approfondire i criteri di base per la delimitazione dei paesaggi con edifici e impianti degni di protezione, di predisporre le basi pianificatorie per l'inserimento formale dei paesaggi protetti nei piani di utilizzazione e di verificare le direttive per gli IEFZE. Essa, svolto un lavoro d'indagine del complesso del paesaggio cantonale, ha precisato i criteri per l'individuazione specifica dei paesaggi con edifici e impianti degni di protezione (criteri d'inclusione), i quali oltre a rispettare il criterio di base (rapporto di pianificazione, allegato 1): - sono caratterizzati dall'alternanza tra foreste e spazi aperti e da ampie superfici pascolive alpestri (legate alla transumanza stagionale); - sono valorizzati dalla presenza di edifici, raggruppati o isolati, testimonianza di un'arte edilizia minore ma di grande dignità; - costituiscono una ricchezza culturale con carattere di unicità; - contengono un patrimonio edilizio determinante per la sua funzione paesaggistica e per la conservazione della sua specificità; - necessitano della trasformazione del patrimonio edilizio che vi si trova quale condizione per garantire la presenza dell'uomo e quindi per evitare il loro degrado e il loro abbandono. Definite (secondo l'orografia e l'appartenenza a contesti territoriali univoci per specificità e vocazioni predominanti) 22 unità territoriali chiaramente identificabili (comprensori), la Commissione ne ha individuato tre tipologie (Rapporto di pianificazione, pag. 21 e allegato 3): 1. comprensori che, nel loro complesso e sulla base dei criteri precedentemente stabiliti, possono essere già considerati paesaggi degni di protezione ai sensi della Scheda 8.5; 2. comprensori che contengono in modo evidente, ma circoscritto, aree che soddisfano i criteri della Scheda 8.5; 3. comprensori nei quali non emerge in modo chiaro l'esistenza di un patrimonio edilizio rurale tradizionale diffuso e determinante per la sua funzione paesaggistica.

### **E. 9.2**

La Commissione ha quindi affidato a un Gruppo di lavoro interdisciplinare esterno l'analisi approfondita dei comprensori delle categorie 2 e 3 appena elencate (cfr. anche l'allegato 4 riportato più sotto), chiedendogli di allestire, in particolare, adeguate rappresentazioni cartografiche con la sintesi delle singole analisi comprensoriali e una proposta di delimitazione delle aree territoriali che adempiono ai criteri d'attribuzione precisati dalla Commissione (cfr. Allegato 4, qui sotto). Il rapporto di pianificazione spiega nel dettaglio il lavoro svolto dal Gruppo di lavoro interdisciplinare (pag. 22): Quale compito preliminare del Gruppo di lavoro, il capitolato ha previsto la raccolta e l'organizzazione dei dati necessari allo studio, da cui elaborare delle schede di descrizione territoriale dei singoli comprensori, in particolare delle loro caratteristiche naturali, antropiche e storiche, così come delle componenti evocative e percettive e delle tendenze evolutive. In seguito, al Gruppo di lavoro è stato richiesto il rilievo dei comprensori d'approfondimento e, dopo valutazione del risultato, la successiva delimitazione dei paesaggi con edifici e impianti degni di protezione all'interno dei medesimi. (...) Affinato il metodo sulla base di un comprensorio campione, il Gruppo di lavoro interdisciplinare lo ha applicato all'insieme del territorio, descrivendo anche quei comprensori che la Commissione non aveva ritenuto necessario approfondire. Prosegue il rapporto: Il compito principale del rilievo è consistito

in una lettura territoriale dettagliata, avvenuta laddove la ricerca dei paesaggi o del loro limite necessitava di un'indagine approfondita. In questa fascia, il territorio è stato suddiviso nelle seguenti tipologie di paesaggio: - territorio prevalentemente insediato; - territorio prevalentemente agricolo; - territorio prevalentemente boschivo (comprensivo di radure); - territorio a carattere fluviale e dei laghi; - territorio aperto oltre il limite del bosco; - territorio al di sopra della quota di 2000 m s.l.m.; - altri territori. I risultati della lettura territoriale, che è stata effettuata in questa fase senza tener conto dei criteri d'esclusione della Scheda 8.5, si possono leggere per tutti i comprensori oggetto d'indagine (...) negli elaborati grafici del PUC-PEIP posti in consultazione nell'ambito della procedura d'informazione e partecipazione pubblica prevista dall'art. 46 LALPT. Essa è inoltre riassunta nell'Allegato 5. Sempre in merito all'indagine territoriale svolta, il rapporto quindi conclude che: In seguito ai risultati emersi dalla lettura territoriale, dalla descrizione dei comprensori e in applicazione dei criteri definiti dalla scheda 8.5 del PD, è stato delimitato il territorio che corrisponde alla definizione dei paesaggi con edifici e impianti degni di protezione. Questa delimitazione è avvenuta per gradi, con un rapporto stretto tra Commissione e Gruppo di lavoro per l'affinamento progressivo dei criteri di delimitazione.

### **E. 9.3**

Queste fasi preliminari hanno quindi, da un lato, permesso l'affinamento dei criteri d'indagine territoriale e, dall'altro, approntato una cartografia dei paesaggi con edifici e impianti degni di protezione per l'intero territorio cantonale.

### **E. 10.1**

Per il consolidamento pianificatorio l'Autorità cantonale ha optato per lo strumento del piano di utilizzazione cantonale (PUC). Essenzialmente per due motivi. Il primo, di natura strettamente pianificatoria, è quello di permettere di delimitare il paesaggio in modo uniforme sull'intero territorio cantonale, senza interruzione in corrispondenza dei confini comunali. Il secondo motivo, fondato su ragioni di opportunità, è da ricercare nella volontà di disporre in tempi relativamente brevi dell'anello giuridico mancante per permettere l'applicazione dell'art. 39 cpv. 2 OPT, scaricando di quest'onere i Comuni. Per ragioni di uniformità e per garantire la piena compatibilità con il diritto federale, il PUC riunisce a livello cantonale anche l'impianto normativo edilizio in materia di rustici. In un primo momento, dato che il paesaggio era già tutelato dalla legislazione federale, cantonale e dai piani regolatori comunali, il legislatore ha rinunciato a porre sotto protezione l'insieme del paesaggio delimitato, ponendo l'accento sulla salvaguardia del territorio direttamente adiacente agli edifici, fissando norme di attuazione per gli interventi ammissibili nell'area esterna di pertinenza del rustico e per la sua gestione. In seguito, con le citate modifiche delle NAPUC del 28 giugno 2012, la protezione del paesaggio è stata rafforzata, sottolineando la portata generale degli effetti del piano all'interno dei comprensori protetti.

### **E. 10.2**

Come visto, la scelta di far capo al piano di utilizzazione cantonale quale strumento di coordinamento tra i singoli piani regolatori comunali è esplicitamente prevista dal piano direttore. Il Gran Consiglio, seguendo quanto proposto dal Governo, ha inoltre deciso di delimitare direttamente il perimetro del paesaggio, sostituendosi così nel compito che la pianificazione direttrice affida, in linea di principio, ai Comuni. L'art. 5.1 NAPUC, che si riferisce ai rapporti con i piani regolatori comunali e gli ordinamenti pianificatori cantonali, prevede infatti che il PUC si sovrappone a questi, disciplinando esclusivamente gli aspetti

settoriali legati alla messa in atto dei contenuti della scheda 8.5 del PD, segnatamente la delimitazione dei paesaggi con edifici e impianti protetti. Nonostante la redazione non proprio cristallina della norma, dall'art.

### **E. 10.3**

In una prima fase la delimitazione dei paesaggi in parola è avvenuta unicamente in applicazione del criterio di base, senza considerare quelli di esclusione. Secondo il rapporto di pianificazione (pag. 24) i motivi di quella scelta erano tre: - stabilire giuridicamente il bosco, le zone di pericolo, le SAC e le aree d'interesse pubblico su quasi tutto il territorio cantonale avrebbe comportato un grande dispendio e procrastinato l'entrata in vigore del piano; - il riconoscimento giuridico di queste componenti non è necessario ai fini della lettura del paesaggio nel suo insieme, ciò dovendo avvenire sulla base delle loro qualità percettibili; - infine, si tratta di superfici non stabili nel tempo, soggette a frequenti cambiamenti, ciò che comporterebbe un continuo adattamento del piano per adeguare la delimitazione dei paesaggi. La proposta di delimitazione così elaborata (cfr. sotto, allegato 6) è stata posta in consultazione per informazione e partecipazione pubblica dal 29 maggio al 28 giugno 2006. Esempio di scheda pubblicata:

### **E. 10.4**

Terminata la fase di consultazione, il Dipartimento del territorio ha elaborato la versione definitiva del PUC-PEIP all'indirizzo del Consiglio di Stato per l'adozione. Tenendo conto delle osservazioni pervenute, in particolare di quelle del RI 1, l'Autorità cantonale ha ristretto i perimetri, da un lato applicando con maggiore severità i criteri di delimitazione, dall'altro individuando ampi comparti toccati in maniera importante dai criteri di esclusione, scartandoli laddove questi risultavano prevalenti e la modifica non comportava una frammentazione dell'unità territoriale considerata. Il rapporto di pianificazione spiega poi che (pag. 28): [P]ur essendo stati considerati in ampia misura nella stesura definitiva del PUC-PEIP, i criteri d'esclusione devono essere verificati al momento della domanda di costruzione, distinguendo la distinzione della lettura paesaggistica del territorio da quella prettamente legale. La procedura dell'autorizzazione edilizia è dunque lo strumento giuridico che accerta se la protezione istituita dal PUC-PEIP, e di riflesso la possibilità di cambiamento di destinazione, sia inibita dalla sussistenza di un criterio di esclusione. (...) [L'appartenenza di un edificio ad un paesaggio delimitato dal PUC-PEIP non significa direttamente la possibilità di cambiare destinazione, ma indica che l'edificio è solo potenzialmente trasformabile. (...) [Con la procedura di autorizzazione edilizia] si verifica il rispetto di tutte le condizioni poste dall'art. 39 cpv. 2 e cpv. 3 OPT e, eventualmente, delle disposizioni restrittive previste dai Comuni.

### **E. 10.5**

Con risoluzione del 26 maggio 2009 il Consiglio di Stato ha adottato il PUC-PEIP.

### **E. 11**

Il Governo ha quindi trasmesso il piano accompagnato dal messaggio citato in narrativa al Parlamento. La Commissione speciale per la pianificazione del territorio si è quindi chinata sulla tematica, rendendo il 27 aprile 2010 il proprio Rapporto (n. 6224 R).

#### **E. 11.1**

La Commissione non si è limitata a prendere atto delle valutazioni contenute nel progetto di piano trasmessogli, ma ha formato al suo interno una sottocommissione che (Rapporto cit.,

pag. 138): ha dapprima allestito un resoconto della consultazione del 2006, poi ha verificato i criteri di delimitazione dei paesaggi e le loro conseguenze pratiche (...) quindi ha proceduto ad un'analisi più ampia della situazione (...). La sottocommissione e altri membri della commissione hanno pure proceduto a dei sopralluoghi in Valle Leventina, in particolare nei Comuni di Dalpe, Prato Leventina e Quinto (Piora/Cadagno). Queste visite hanno dato lo spunto per un approfondimento della politica cantonale del paesaggio e le opzioni di sviluppo del paesaggio del Progetto territoriale Svizzera. (...) Per una valutazione degli aspetti economici (...) sono stati contattati la Sezione della promozione economica e l'Ufficio statistica del Dipartimento delle finanze e dell'economia.

### **E. 11.2**

Per quanto concerne i criteri per la delimitazione dei paesaggi, il Rapporto spiega nel dettaglio quanto fatto dal Governo sino a quel momento (pag. 125 segg.): a) Bosco La scheda 8.5 indica che i paesaggi degni di protezione sono in particolare quelli caratterizzati dall'alternanza tra foreste e spazi aperti. In certe parti impervie del territorio cantonale, l'alternanza tra foreste e spazi aperti non c'è mai stata; in altre zone, il progressivo abbandono dei pascoli ha causato una forte estensione del bosco, che ha cancellato quasi tutte le radure. Per questi motivi, con il riesame dei paesaggi, diversi comparti caratterizzati da un bosco fitto senza radure sono stati esclusi dal PUC. Si tratta ad esempio di aree come la sponda destra della Valle Vergelletto, la Valle di Arbedo, il versante destro tra Ambrì e Rodi o anche di superfici più limitate. b) Territorio aperto oltre i monti e i maggenghi Il progetto di PUC del 2006 riportava quasi sistematicamente la quota di 2000 m s.l.m. quale limite superiore dei paesaggi con edifici e impianti protetti. Con il riesame dei paesaggi sono stati considerati più attentamente i monti e i maggenghi; il limite superiore è ora sovente tracciato appena sopra questi insediamenti. Restano di conseguenza escluse molte zone aperte impervie e prive di rustici e anche parecchi alpeggi in cui l'attività agricola è ancora ben presente e deve avere la priorità. Ad esempio in Valle Bedretto, Valle Carassina (Blenio), Val Vogornesso (Sonogno). c) Zone di pericolo naturale Nel riesame dei paesaggi, alcune zone di pericolo di una certa dimensione già consolidate con i piani previsti dalla legge sui territori soggetti a pericoli naturali sono state escluse dai perimetri del PUC, in particolare le principali zone valangarie di Airolo. La maggior parte dei pericoli naturali dovrà comunque essere considerata nell'ambito della procedura edilizia, anche perché i piani delle zone di pericolo si concentrano soprattutto sulle zone edificabili. d) Attrezzature, impianti o funzioni d'interesse superiore La scheda 8.5 esclude dai paesaggi con edifici e impianti protetti le aree per attrezzature, impianti o funzioni d'interesse nazionale, cantonale o regionale. In particolare sono state escluse le piazze d'armi di Airolo, del Monte Ceneri e di Isonne e le zone sciistiche di Pescium (Airolo) e Carì. e) Aree agricole Con l'esclusione delle superfici per l'avvicendamento culturale (SAC), una buona parte del territorio di fondovalle fino a 500-600 m s.l.m. risulta già automaticamente escluso dai paesaggi con edifici e impianti protetti. Già con il progetto del 2006 erano state escluse anche altre importanti aree agricole come la campagna di Dalpe e Prato Leventina, il Pian Castro (Acquarossa) e il fondovalle della Tresa (Monteggio). f) Aree a contatto con gli agglomerati urbani I paesaggi con edifici e impianti protetti a contatto con le zone edificabili sono già percettibilmente limitati dall'esclusione delle aree agricole più importanti. Il principio della separazione tra zona edificabile e zona non edificabile impone però altre selezioni negli agglomerati urbani, in particolare nelle zone collinari. Il progetto di PUC del 2006 escludeva già dai paesaggi del PUC la collina tra Bioggio e Cademario, la Collina d'Oro, la fascia pedemontana tra Gudo e Gordola, le zone di Artore, Daro (Bellinzona) e Paudo

(Giubiasco). Con il riesame dei paesaggi sono state precisate queste aree e sono state escluse anche le fasce collinari tra Bioggio e Caslano e tra Orselina e Tenero. g) Aree paesaggisticamente già compromesse Dai paesaggi con edifici e impianti protetti sono stati esclusi insediamenti che a causa delle numerose trasformazioni hanno perso le loro caratteristiche paesaggistiche. Si tratta ad esempio di Mornera (Montecarasso) - parzialmente incluso in zona edificabile, e già escluso nel progetto del 2006 - dei Monti di Fosano, di Piazzogna, di Vairano e di Gerra (Gambarogno), di alcuni monti di Brissago, dei Monti di Paudò (Bellinzona). h) Assenza di edifici degni di protezione In alcuni casi, il riesame dei paesaggi ha portato all'esclusione dal PUC di comparti caratterizzati da un numero molto limitato o dalla totale assenza di edifici degni di protezione. Si tratta ad esempio del Monte San Giorgio e dell'Arbostora, il cui valore paesaggistico non è legato ai pochi edifici rilevati.

### **E. 11.3**

Il Rapporto affronta poi in modo approfondito la questione del paesaggio e delle tensioni esistenti tra una visione statica, che cerca di fissare un quadro materialmente e giuridicamente inequivocabile della situazione, e una realtà dinamica, che sovente evolve in modo autonomo. La Commissione si china quindi dapprima sulla politica cantonale del paesaggio, poi sullo studio elaborato dall'Istituto federale di ricerca per la foresta, la neve e il paesaggio (WSL) in vista dell'elaborazione del Progetto territoriale Svizzera, nel frattempo giunto a compimento, e che si configura come base di riferimento e aiuto decisionale, non vincolante, per le attività d'incidenza territoriale di tutti i tre livelli istituzionali: Confederazione, Cantoni e Comuni (cfr. [www.progetto-territoriale-svizzera.ch](http://www.progetto-territoriale-svizzera.ch)). In merito alla politica cantonale essa spiega in particolare che (p.to 5.2., pag. 130): Sul fondovalle e nella fascia collinare i maggiori rischi sono legati al perdurare della pressione insediativa e alla tendenza a occupare ulteriori spazi liberi. Per la fascia montana e alpina i rischi sono invece: - la tendenza all'abbandono del territorio agricolo, con conseguente aumento dell'uniformità paesaggistica; - la scomparsa di ambienti di rilevanza naturalistica, come i prati e i pascoli magri; - la perdita ulteriore di tipologie di paesaggio legate al passato contadino, come i paesaggi terrazzati; - la banalizzazione del patrimonio costruito, in particolare per quanto riguarda i nuclei storici, i rustici e i loro paesaggi. Per conservare gli spazi aperti nel territorio montano e alpino la scheda P1 del Piano direttore indica tre indirizzi: - un sostegno all'agricoltura di montagna; - la definizione, attraverso i progetti di paesaggio, di zone prioritarie di mantenimento degli spazi aperti; - la gestione attiva del territorio correlata con la conservazione e l'uso dei rustici per le residenze secondarie. Quindi, per la conservazione degli spazi aperti nel territorio montano alpino, la Commissione sottolinea l'importanza determinante della gestione attiva del territorio correlata con la conservazione e l'uso dei rustici per le residenze secondarie (p.to 5.4, pag. 131). Di fronte alla richiesta dell'RI 1 di restringere ulteriormente i perimetri del PUC ritiene che ciò non garantirebbe un risultato migliore e non sarebbe compresa né dalla popolazione locale né da molti forestieri, essendo più importante per il risultato finale le norme di attuazione del PUC. Per quanto concerne, invece, il citato studio del WSL, la Commissione ha valutato le varie opzioni a disposizione.

### **E. 11.4**

Da ultimo la Commissione si è chinata sulla valenza economica del ritorno dell'uomo sul territorio periferico abbandonato, sottolineando l'indotto generato dal recupero della sostanza edilizia storica, che va al di là dei lavori necessari alla loro ristrutturazione (p.to 7,

pag. 135 segg.). Salvaguardando la specificità e il pregio di questi territori, si favorirebbe in particolare l'attività turistica, pilastro essenziale della fragile economia dei territori rurali e montani ticinesi, anche in riferimento alla residenza secondaria. Ciò comporterebbe una serie di ripercussioni positive sul piano anche sociale e non da ultimo dello sviluppo di una forma di turismo sostenibile, ove l'offerta di alloggio turistico si basa prevalentemente sulla salvaguardia e il recupero del patrimonio costruito esistente, anche al di fuori della zona edificabile. Le iniziative poste in essere in relazione all'utilizzazione turistica dei rustici fornirebbero un'ulteriore garanzia per la corretta gestione e trasformazione della sostanza edificata tradizionale, poiché presuppongono esigenze di qualità e di autenticità del suo pregio, originale e tipico.

#### **E. 11.5**

Il Rapporto conclude condividendo quanto fatto dal Consiglio di Stato, ritenuto compatibile col diritto federale, coerente con la politica cantonale di promozione del paesaggio e con gli indirizzi del progetto territoriale della Confederazione (p.to 8, pag. 138 segg.).

#### **E. 11.6**

Anche il Gran Consiglio ha condiviso il lavoro svolto dall'Autorità cantonale, con un'accresciuta volontà di gestire attivamente il territorio protetto. Il deputato Luca Beretta Piccoli, correlatore con il collega Lorenzo Orsi, ha avuto modo di illustrare nuovamente quanto fatto dalla Commissione (RVGC, Anno parlamentare 2009-2010, vol.10, pag. 71 segg., 88): In seguito abbiamo tentato di rafforzare il messaggio governativo, forse troppo concentrato sugli aspetti storici, sociali e culturali, sviluppando in particolare: 1. il tema del paesaggio, appena esposto dal collega Lorenzo Orsi; 2. l'aspetto delle valenze economiche degli edifici meritevoli di protezione per le regioni periferiche, molto ben ripreso da Marco Marcozzi nel suo intervento. Abbiamo inoltre: - verificato la legittimità dei perimetri (comprendenti circa 11 mila rustici ancora da riattare), contestati dall'autorità federale, cercando di giustificarne l'estensione; - operato una corretta ponderazione degli interessi a cui deve rispondere il PUC-PEIP; - dato un forte segnale affinché si prenda atto che questa situazione di insicurezza giuridica non può più continuare. Si tratta di definire, con l'ultimo tassello mancante, il quadro giuridico e pianificatorio volto a consentire la conservazione e la valorizzazione dei rustici nel pieno rispetto della legislazione federale e della scheda P3 del PD (particolarmente restrittiva, come richiesto da Berna); - applicato le norme di attuazione del PUC-PEIP, al fine di creare una piattaforma di discussione con le autorità federali. Il PUC-PEIP ha quindi raccolto pressoché l'unanimità dei consensi dei deputati presenti (73 voti favorevoli, 3 contrari e 3 astensioni).

#### **E. 12**

Alla luce di quanto precede, il Tribunale ritiene che le critiche di ordine generale mosse dal RI 1 debbano essere respinte, non senza osservare una certa incoerenza nella richiesta di considerare contrario al diritto e alle indicazioni del piano direttore il modo di procedere seguito dal Cantone, mettendo in discussione la pianificazione in quanto tale anche se solamente in relazione ai comparti rimasti contestati. Infatti, la procedura era stata a suo tempo sospesa su richiesta del ricorrente stesso, il quale aveva indicato che era sua intenzione sostenere le autorità ticinesi nel loro impegno per l'attuazione conforme alla legislazione federale del PUC PEIP e che l'impugnativa non aveva quale scopo primario di ottenere l'annullamento del piano. Ora, se veramente RI 1 riteneva, invece, che quanto messo in atto dal pianificatore cantonale presentasse difetti metodologici di gravità tale da

giustificare l'accoglimento in limine del ricorso senza nemmeno entrare nel merito di ogni singolo comparto contestato, questo Tribunale fatica a comprendere per quale motivo esso si sia limitato in un secondo tempo a chiedere l'annullamento parziale del piano e solo in relazione a alcuni settori, dopo una lunga e dispendiosa istruttoria, riproponendo per di più le medesime critiche di principio sollevate nel ricorso. D a notare che già con il cosiddetto complemento al ricorso del 24 luglio 2013 RI 1 era entrato nel merito della necessità di escludere solo determinati comparti, producendo lo studio dell'ottobre 2012 e indicando inoltre che (pag. 2): le discussioni tra le Autorità federali e cantonali sono state proficue. Sulla base degli accordi presi, il Consiglio di Stato ha licenziato un messaggio (n. 6495, del 4 maggio 2011) mediante il quale è stato richiesto un credito quadro di CHF 3'200'000 per la gestione e la valorizzazione del paesaggio. Nel messaggio inoltre è stata proposta la modifica, nel senso auspicato dall'USTE [ARE], di diverse norme di attuazione del PUC PEIP. Il parlamento ha approvato il messaggio (con alcune modifiche) il 28 giugno 2012. Ora, tuttavia e come già detto, il procedere del RI 1 non integra comunque sia gli estremi di un agire contrario alla buona fede, come alcuni resistenti pretendono.

### **E. 12.1**

Il lavoro svolto dalle autorità cantonali permette innanzitutto di considerare a sufficienza il principio della separazione del territorio edificabile da quello non edificabile.

#### **E. 12.1.1**

In termini assoluti l'estensione dei perimetri protetti non conduce di per sé a ritenere una violazione del citato principio. La questione non può essere valutata sotto il mero profilo quantitativo, determinante essendo invece le reali qualità del territorio protetto; il fatto che il numero dei rustici potenzialmente interessati sia elevato nulla muta al riguardo. Né la legge né l'ordinanza pongono limiti quantitativi precisi. Certo, si tratta pur sempre di porre le basi per un'autorizzazione edilizia eccezionale. Ora, secondo i dati del rapporto dell'Osservatorio dello sviluppo territoriale del 2007 relativo agli insediamenti ( <https://www.w4.ti.ch/dt/dstm/sst/temi/piano-direttore/ost-ti/osservatorio-dello-sviluppo-territoriale/> ) la superficie complessiva cantonale al netto dei laghi è di 2'741.71 km<sup>2</sup> . Basandosi sul dato indicato nel rapporto dell'ottobre 2012 secondo cui il PUC-PEIP avrebbe una superficie complessiva di 630 km<sup>2</sup> (642.5 km<sup>2</sup> secondo il complemento al ricorso del 24 luglio 2013) con una buona approssimazione si può dire che il PUC concerne circa il 23% del territorio cantonale. Si tratta di una superficie senz'altro rilevante, ma che da sola non permette ancora di scalfire il carattere di eccezionalità delle potenziali licenze edilizie che potrebbero essere rilasciate. Tant'è che la riduzione postulata dal ricorrente ai fini di rendere conforme il piano al diritto (circa 69.4 km<sup>2</sup> secondo il complemento del 24 luglio 2013, poi ulteriormente ridotto con la replica) è supergiù l'11% di quella ricompresa nel perimetro del PUC-PEIP, vale a dire all'incirca il 2.5% di quella del territorio cantonale.

#### **E. 12.1.2.1**

Nemmeno i problemi legati alla polizia delle costruzioni, a cui si riferiscono anche parte degli oneri imposti dal Consiglio federale nell'ambito dell'approvazione della scheda 8.5, giustificano l'accoglimento in limine dell'impugnativa. Anche volendo considerare le riserve del RI 1 nei confronti dell'operato del nostro Cantone, ciò non permette di subordinare l'approvazione dello strumento in esame a condizioni non previste dall'art. 39 cpv. 2 OPT né dall'art. 24 LPT. Del resto, sotto questo profilo, il Tribunale non vede in che modo il fatto che un territorio sia estromesso dal perimetro del PUC dovrebbe prevenire una

qualche forma di abuso edilizio. Nuovamente, è verosimile piuttosto il contrario, perché interventi non autorizzati e, soprattutto, non autorizzabili poiché contrari allo spirito e alle norme che informano il PUC-PEIP, possono condurre all'esclusione di un territorio dal suo perimetro. Ciò che si ripercuote direttamente sui proprietari di edifici rustici, in particolare di quelli che ancora non hanno sfruttato le possibilità concesse dal piano di utilizzazione, i quali hanno dunque un interesse accresciuto a vigilare e a segnalare le situazioni di irregolarità, onde prevenire il decadimento delle caratteristiche che hanno condotto alla tutela del paesaggio, nel comparto in cui sono situati. Il controllo del territorio dovrebbe dunque risultare rafforzato. La facoltà (invero molto condizionata e limitata) di poter conservare gli edifici rustici in modo sostenibile sotto il profilo ambientale, in senso lato, ed economico dovrebbe permettere di ottenere il consenso necessario per prevenire il proliferare incontrollato di interventi edilizi abusivi. Si tratta, in definitiva, di favorire una gestione ragionevole e condivisa di una parte del territorio cantonale ove sono salde radici storiche e culturali molto sentite dalla popolazione, non solo di quella residente.

#### **E. 12.1.2.2**

A scanso di equivoci, come del resto verrà spiegato diffusamente in seguito, l'aspetto relativo alla polizia delle costruzioni e alla legalità degli interventi edilizi non è privo di portata. Al contrario: laddove la situazione fosse sfuggita di mano, molto spesso si possono constatare interventi non compatibili con lo spirito della pianificazione in parola e che conducono e hanno condotto all'esclusione di un paesaggio dal perimetro del PUC-PEIP. Inoltre, le informazioni esatte dal RI 1 possono essere necessarie nell'ottica di un reale recupero di paesaggi che hanno perso le qualità per essere considerati degni di protezione. Ciò che, come si vedrà in seguito, comunque non è possibile fare sulla base del piano adottato.

#### **E. 12.2**

Pure a torto RI 1 sostiene che le autorità di pianificazione, Governo e Parlamento, abbiano ommesso di ponderare gli interessi, rispettivamente che nemmeno avessero a disposizione gli elementi di base previsti dal piano direttore per poterlo fare. Il lavoro svolto dall'Esecutivo, prima, e dal Parlamento, poi, per il tramite di una propria Commissione, riportato in precedenza, testimonia tutto sommato il contrario. In particolare, pretendere che il pianificatore si dilungasse ad argomentare la necessità di includere ogni singolo comparto all'interno dei perimetri protetti è eccessivo, i motivi alla base delle scelte fatte essendo comunque sia sufficientemente noti. In nessun caso si può dunque ritenere che il Gran Consiglio abbia deciso senza una precisa cognizione di causa.

#### **E. 12.3**

Il fatto di procedere a una più precisa verifica dei criteri di esclusione al momento della presentazione della domanda di costruzione (art. 10.2 NAPUC) non permette di concludere che quanto previsto dal piano direttore non sia stato sufficientemente attuato. Pertinenti, del resto, sono anche le motivazioni di ordine economico e pratico evocate dal pianificatore (cfr. supra, consid. 10.3). Determinante, inoltre, è il rispetto di questi criteri in relazione al rilascio delle licenze edilizie, ciò che questo modo di procedere permette di considerare. Non dev'essere dimenticato che l'applicazione dell'art. 39 cpv. 2 OPT è volta a individuare i comparti in cui determinati edifici e impianti possono essere considerati di ubicazione vincolata, secondo l'art. 24 lett. a LPT. L'inclusione di un edificio nel perimetro del PUC-PEIP non ha, dunque, come effetto di renderlo conforme alla zona di situazione: un

eventuale permesso di cambiamento di destinazione resta di carattere eccezionale. Pertanto, in ossequio all'art. 24 lett. b LPT, il rilascio della licenza può avvenire unicamente se non si oppongono interessi preponderanti. In altre parole, dev'essere operata una ponderazione globale degli interessi secondo l'art. 3 OPT, alla luce anche dei criteri d'esclusione previsti dalla pianificazione direttrice. Allo stadio attuale, la ponderazione degli interessi svolta dal Cantone per definire i paesaggi e gli edifici potenzialmente degni di protezione appare dunque tutto sommato sufficiente. Sapere se il risultato a cui è giunto il pianificatore sia corretto, è questione che viene affrontata nel seguito in relazione a ciascuna regione interessata.

#### **E. 12.4**

Da ultimo, nell'ambito dell'adozione del piano, come visto, sono stati anche considerati gli inventari IEFZE e, in ogni caso, la realtà del patrimonio edilizio rurale è stata valutata. Ciò emerge anche dalle precisazioni fornite dal rappresentante del Gran Consiglio nell'ambito dell'udienza del 25 agosto 2014 (relativa al settore 18): Il GC precisa che si sta discutendo l'ultimo passo di un iter durato circa 30 anni. Gli inventari fanno parte di un processo di sviluppo di competenza comunale ed alcuni di essi risalgono alla prima metà degli anni '90. Per avere uno stato di fatto aggiornato alla data odierna, vorrebbe dire rifare tutto e aggiornare tutti gli inventari (20 anni di lavoro). Gli inventari sono quindi stati presi quale dato acquisito dal Cantone. (...) L'avv. \_\_\_\_\_ chiede quale fosse la funzione dell'inventario nella preparazione del perimetro del PUC-PEIP e nella definizione dello stesso. Il GC precisa che gli inventari sono comunali, approvati dal CdS e al momento della stesura del PUC-PEIP ci si è concentrati principalmente sulle qualità paesaggistiche. I perimetri del 2006, dal profilo grafico, non davano conto degli edifici, facendo astrazione della sostanza costruita e basandosi principalmente sulle qualità paesaggistiche ad ampia scala. In seguito tale procedura è stata affinata. Nell'affinamento, grazie ad un supporto tecnico (GIS) si è riusciti ad avere una collocazione degli edifici sul territorio. Sono quindi stati fatti i due lavori in parallelo, da una parte i sopralluoghi e dall'altra il riporto degli edifici meritevoli su supporto informatico. Incrociando i perimetri definiti sul territorio e il dato degli edifici, è stato ottenuto il risultato attuale. Per poterlo aggiornare, si andrebbe incontro a spese insostenibili, e anche se lo si facesse, lo stesso non sarebbe comunque definitivo ma da rifare ogni "5 anni". Per questo motivo è stata trovata la soluzione di cui parlava il Giudice delegato relativa alla necessità delle foto attuali per poter ottenere una LE. Il GC precisa pure che le schede non sono state determinanti per il lavoro svolto, ma sono state degli strumenti utilizzati. La presenza della sostanza costruita è stata determinante nelle valutazioni che hanno portato alla stesura dei piani, ma la conoscenza della sostanza costruita non è riconducibile solo agli inventari comunali, bensì si compone anche dell'acquisizione dello stato di fatto sul terreno (sopralluoghi). (...) Il GC precisa che tale lavoro non è stato fatto in senso meccanico, ma implicitamente sì nella definizione del paesaggio meritevole. L'inventario ad oggi è uno strumento superato. Precisa pure che le aree viola sono degli affinamenti di un'area molto più estesa. Ribadisce il concetto che gli inventari ci sono, ma che possono essere vetusti, tale aspetto può essere supplito dall'effettiva conoscenza del territorio e le due cose concorrono nella definizione degli edifici meritevoli. Le qualità paesaggistiche, la sostanza edilizia e le altre componenti contenute nella scheda, sono state considerate per ottenere il risultato finale di paesaggio meritevole di protezione. Che gli inventari non siano, in fondo, strettamente necessari ai fini della definizione dei comparti, lo conferma a ben vedere il ricorrente stesso laddove afferma (p. es. cfr. rapporto giustificativo 25 giugno 2013 relativo alla regione 15, settore E): Il

Comune di Torricella-Taverne non sembra ancora disporre di un inventario degli edifici situati all'esterno del perimetro delle zone edificabili, ciò che impedirebbe il rilascio di permessi di costruzione ai sensi dell'art. 39 OPT, ma che non impedisce di esaminare le qualità del paesaggio da tutelare e quindi l'inserimento nel PUC-PEIP.

### **E. 13**

Alla luce di quanto precede si può anche concludere che è a torto che alcuni resistenti (contraddicendosi laddove postulano comunque la reiezione del gravame) mettono in dubbio la legalità del PUC-PEIP. Intanto, nella misura in cui esso si prefigge di attuare quanto previsto dall'art. 39 cpv. 2 OPT, che - come detto - si fonda validamente sull'art. 24 LPT, esso risulta conforme al diritto federale. In secondo luogo, i motivi addotti dalle autorità di pianificazione per procedere con lo strumento del piano di utilizzazione cantonale ( supra , consid. 10.1), peraltro come ipotizzato anche dalla pianificazione direttrice ( supra , consid. 10.2) possono tutto sommato essere qui condivisi (art. 44 LALPT). Censure relative alla regione 9, Monti di Bellinzona

### **E. 14**

Il ricorrente chiede l'esclusione dal perimetro del PUC-PEIP dei seguenti otto settori compresi nella regione 9, tutti nel territorio del Comune di Bellinzona, secondo la numerazione del RI 1: n. Denominazione Quartiere 9-A Gorduno Gorduno 9-B Biancarescio Gorduno e Gnosca 9-C Galbisio - Lusanico Bellinzona 9-D Baltico Bellinzona 9-E Gaggio Bellinzona e Monte Carasso 9-F Belcorte - Pié Moretti Bellinzona e Monte Carasso 9-G Frighiscio Monte Carasso 9-H Monti di Sementina Sementina e Gudo Il 2 aprile 2017 i territori di Gorduno, Gnosca, Monte Carasso, Sementina e Gudo sono confluiti nel nuovo Comune di Bellinzona, che è subentrato nei diritti e negli obblighi dei comuni preesistenti (BU 2016, 227, BU 2016, 479).

#### **E. 14.1**

Il motivo principale della richiesta di esclusione dal perimetro del PUC-PEIP, comune a tutti i settori contestati, è la qualità dell'edificazione, sostanzialmente estranea a quella ricercata ai fini della protezione. Dominano, infatti, le costruzioni moderne o edifici originariamente rustici, ma che sono stati pesantemente modificati, dunque snaturati. Quelli pregevoli e ancora integri, che potrebbero giustificare una protezione, sarebbero pochi o comunque minoritari. Attorno agli edifici, le sistemazioni del terreno e le opere accessorie di vario genere avrebbero contribuito ad alterare il paesaggio, le cui caratteristiche tradizionali originarie, riconducibili alla civiltà contadina, sarebbero a questo punto scomparse. Problematica sarebbe talvolta pure la vicinanza della zona edificabile. Alcuni settori sarebbero poi prevalentemente boschivi. La ponderazione degli interessi porterebbe all'esclusione di queste zone dal PUC-PEIP, siccome non adempirebbero ai requisiti dell'art. 39 cpv. 2 OPT e alle condizioni poste dalla scheda 8.5 del piano direttore cantonale.

#### **E. 14.2**

La perizia prodotta dalla Divisione con la risposta non si esprime su tutti i settori contestati, ma soltanto su quelli 9-C, Gordola (Galbisio-Lusanico) e 9-H, Sementina (Monti di Sementina). Il primo è attribuito alla tipologia C-Ronchi e campagne in prossimità dell'abitato , che comprende gli intorni dei nuclei e degli abitati, generalmente utilizzati quali campagne (prati da sfalcio, colture, vigneti); si tratterebbe spesso di comparti molto ricchi di strutture antropiche, quali terrazzamenti, muri a secco, percorsi e oggetti culturali. La qualità del paesaggio sarebbe determinata dalla compresenza di elementi rurali

tradizionali e di colture diversificate (cfr. pag. 3 seg.). Per quanto concerne il settore 9-H, Sementina, la Divisione lo attribuisce alla tipologia B-Monte con accesso carrabile, che comprende, invece, le superfici prative e le cascine (isolate o a gruppi) con accesso stradale, elemento questo che avrebbe ampliato le possibilità edificatorie, in particolare per quanto riguarda l'impiego di materiali e la sistemazione degli spazi esterni nell'ambito delle trasformazioni degli edifici, alcuni dei quali nuovi (cfr. pag. 3 seg.). Il dettaglio della valutazione contenuta nella perizia sarà ripreso in relazione ai singoli settori.

### **E. 14.3**

Il 30 luglio 2014, il 4 novembre 2014, il 13 novembre 2014, il 3 settembre 2015 e il 22 settembre 2015 il giudice delegato ha tenuto le udienze visitando i luoghi delle contestazioni, documentandoli con numerose fotografie, acquisite all'incarto.

### **E. 15**

15.1. Come già visto in precedenza, a norma dell'art. 39 cpv. 2 lett. a OPT edifici e paesaggio devono formare un'unità degna di protezione; essi, inoltre, sono tenuti a valorizzarsi reciprocamente, come prescrive il piano direttore. Quest'ultimo e le NAPUC pongono l'accento sulla valenza formale del paesaggio, in quanto testimonianza storica e ricchezza culturale con carattere di unicità, frutto dell'utilizzazione agricolo-forestale secolare legata, in particolare, alla transumanza stagionale e caratterizzata da un'edilizia rurale tradizionale. Ciò non significa che per essere ricompreso nel perimetro del PUC il paesaggio debba essere assolutamente intatto. Tuttavia, il suo carattere rurale, originale e storico, che ne giustifica la tutela, deve essere ben percettibile al punto da giustificare di derogare a titolo eccezionale al principio di separazione tra zona edificabile e inedificabile, permettendo così il cambiamento totale di destinazione. Indispensabile, dunque, è innanzitutto che la sostanza edilizia oggetto della tutela - ovvero edifici originali non ancora trasformati, rispettivamente trasformati compatibilmente con le qualità formali esatte dalle NAPUC - sia effettivamente presente nel comparto e che lo sia in modo ben riconoscibile, tale da determinarne chiaramente le caratteristiche. Del resto, come visto, già il pianificatore ha operato in questo senso, escludendo dal perimetro del PUC-PEIP quei territori ove non è stata riscontrata la presenza di edifici degni di protezione. Solo così è possibile considerare l'esistenza di una relazione sufficiente tra paesaggio ed edifici protetti. Non basta dunque - come vorrebbe invece la Divisione (risposta, pag. 11) - che nel quadro d'insieme gli elementi che costituiscono il carattere agricolo del paesaggio siano prevalenti. Deve trattarsi di testimonianze della civiltà agricola che il piano in esame, in applicazione del piano direttore, intende tutelare perché tipiche del paesaggio, non di ogni generico manufatto agricolo recente o comunque non riconducibile alla sostanza storica descritta dalla pianificazione direttrice e disciplinata dal PUC-PEIP. Inoltre, per poter rispettare i requisiti del diritto federale, il concetto giuridico indeterminato di degno di protezione dev'essere effettivamente inteso in maniera restrittiva, come suggerito dal RI 1 e dalla scheda 8.5. In caso contrario, la possibilità di cambiamento di destinazione in base all'art. 24 LPT e all'art. 39 cpv. 2 OPT non avrebbe più un carattere eccezionale, fondata su motivazioni di ordine oggettivo. Il concetto di ubicazione vincolata verrebbe esteso in modo incompatibile con la legislazione pianificatoria federale e cantonale. Nulla muta al riguardo la differente terminologia in uso presso l'Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio, riportata dalla Divisione nella risposta ( loc. cit. ).

### **E. 15.2**

La Divisione - così come altri resistenti - critica quello che definisce l'approccio museale del RI 1, sottolineando come il pianificatore abbia operato invece secondo il concetto di paesaggio dinamico, in continua evoluzione, nell'ottica di una politica territoriale di recupero della sostanza storico-paesaggistica. Ora, lo stesso approccio fortemente conservativo nelle norme del piano in esame contraddice tale affermazione. Anche se il rapporto di pianificazione fa più volte cenno al recupero dei paesaggi, ciò non si è poi concretamente tradotto nell'approntamento di un apparato normativo confacente. Inoltre, per poter procedere alla riqualifica di un comparto deteriorato attraverso la sua inclusione nel perimetro del PUC-PEIP, il pianificatore avrebbe dovuto disporre di informazioni ben più circostanziate di quelle usate per l'allestimento del piano. La possibilità di eliminare gli elementi di disturbo dipende, infatti, da molteplici fattori, che in concreto non sono stati valutati. Perché una riqualifica nell'ottica di conformare il comparto alle severe esigenze del PUC-PEIP non sia semplicemente illusoria, finanche pretestuosa, occorre che gli elementi di disturbo vengano dapprima individuati con precisione; deve quindi essere esaminata la reale possibilità di apportare correttivi. Ciò dipende, innanzitutto, dalla conoscenza della legalità dell'intervento, dalla possibilità di procedere a una misura di ripristino, vuoi tramite decisione (che comporta una verifica, tra l'altro, della proporzionalità e dei termini di perenzione dell'azione di ripristino), vuoi su base volontaria, ciò che presuppone invece la conclusione di accordi vincolanti con i proprietari. Il semplice inserimento nel perimetro del PUC-PEIP non dà nessuna garanzia che il comparto venga effettivamente recuperato e, di riflesso, che i requisiti che ne giustificano la tutela siano mai, o comunque in un ragionevole tempo futuro, adempiuti. Non è manifestamente sufficiente quanto previsto dall'art. 13.3 NAPUC, che si limita a porre il principio secondo cui: Gli elementi architettonici deturpanti, in particolare quelli estranei all'architettura rurale tradizionale, anche qualora ubicati nelle adiacenze di tali oggetti, devono essere rimossi al più tardi in occasione di nuovi interventi sostanziali sugli edifici ammessi in base alle presenti norme. Ciò vale in particolare anche per le opere di sistemazione esterna nelle adiacenze degli oggetti protetti. Tanto più che questa norma non permette d'intervenire nell'intero paesaggio ai fini di un suo recupero coerente, ma, al più, nelle sole adiacenze degli oggetti protetti. Ne discende che allo stadio attuale, laddove non è possibile già ora riconoscere un'unità degna di protezione secondo l'art. 39 cpv. 2 OPT, il paesaggio dev'essere escluso dal perimetro del PUC-PEIP. Resta impregiudicata la possibilità del pianificatore di chinarsi nuovamente su questi territori, una volta eliminati gli elementi di disturbo o, eventualmente, sulla base di un progetto concreto e vincolante per il loro recupero.

### **E. 15.3**

Il criterio base posto dalla pianificazione direttrice risulta adempiuto nella misura in cui tutti i settori in esame sono posti al di sotto del limite 2'000 m s.l.m. ed è possibile riscontrare ovunque l'alternanza tra foreste e spazi aperti e aree alpestri. Resta quindi da verificare se essi adempiono anche i requisiti qualitativi per essere ricompresi nel perimetro del piano, prestando particolare attenzione alla presenza di edifici rurali originali che devono valorizzarli, verifica che avviene in base a quanto appena spiegato. Oltre che alla documentazione agli atti, il Tribunale fa capo anche alle vedute aeree di Swisstopo [www.map.geo.admin.ch/](http://www.map.geo.admin.ch/) e alle viste [www.google.ch/maps](http://www.google.ch/maps) (cfr. al riguardo STF 1C\_382/2015 del 22 aprile 2016 consid. 6.5). Quando non è altrimenti indicato, il numero della foto è quello del dossier settoriale prodotto dal RI 1.

### **E. 15.4**

Nella misura in cui i resistenti avanzano argomenti che sono stati trattati e risolti nell'ambito dell'evasione delle censure di carattere generale avanzate dalRI 1, per economia di giudizio, si rinvia a quanto spiegato in precedenza.

#### **E. 15.5**

In quanto non assunte nel corso dell'istruttoria, vanno disattese le ulteriori richieste di prova avanzate dal Municipio di Bellinzona, peraltro parzialmente riferite a documenti pubblici (dunque considerati noti alle parti), poiché - alla luce delle considerazioni di carattere generale sviluppate in precedenza, rispettivamente relative ai settori che seguono - esse non sono suscettibili di apportare ulteriori elementi utili alla definizione della vertenza.

#### **E. 15.6**

Prima di affrontare l'esame di ciascun settore va ancora precisato che, come visto, al momento della presentazione della risposta l'aggregazione del nuovo Comune di Bellinzona non era ancora avvenuta; essa è anzi successiva anche alle udienze e ai sopralluoghi. Come confermato anche nelle conclusioni, il Municipio di Bellinzona si esprime dunque unicamente in relazione al territorio della sezione di Bellinzona. Da notare che in esito al sopralluogo del 30 luglio 2014, l'8 agosto successivo l'Esecutivo comunale ha precisato di non contestare più l'esclusione dal perimetro del PUC-PEIP dell'area Tamporì/Marn sopra Carasso (settore 9-D), zona per la quale il 2 settembre 2014 ha prodotto una planimetria.

#### **E. 16**

Settore 9-A, Gorduno (Estratto dal dossier prodotto dalRI 1 con la replica, pag. 5) La perizia della Divisione non si esprime in merito a questo settore.

#### **E. 16.1**

Il settore 9-A comprende la fascia pedemontana a ovest del villaggio di Gorduno. Secondo l'immagine aerea riportata qui sopra, al suo interno vi sono tre edifici classificati come meritevoli di conservazione 1a e un oggetto culturale. Il settore è prevalentemente boschivo, fatta eccezione per alcune aree prative, alcune terrazze, in cui si trovano le costruzioni. Sempre nell'immagine qui sopra, si scorge una strada asfaltata che attraversa l'intero settore, collegandolo con il fondovalle. Dal profilo pianificatorio, il vigente piano regolatore del quartiere di Gorduno attribuisce le superfici in corrispondenza dei vigneti e delle aree prative aperte alla zona agricola dei monti, cui a sud si sovrappone una zona di protezione del paesaggio, mentre la restante superficie del settore è boschiva.

#### **E. 16.2**

Procedendo da nord verso sud, la situazione edilizia fuori della zona edificabile è la seguente. Comparto 1, rustici 1a sopra la strada a ca 400 m, e porzione settentrionale del settore. Nel settore non vi è traccia di edilizia rurale tradizionale (foto agli atti, viste Swisstopo e Google). Nemmeno laddove dovevano esservi i due edifici censiti 1a secondo le indicazioni del ricorrente. Del resto, in realtà si tratta di costruzioni che l'IEFZE attribuisce alla categoria rilevati 4. Il paesaggio è inoltre compromesso dal profilo del PUC-PEIP anche sotto il profilo delle sistemazioni esterne (alto muro di sostegno con supporti in cemento, cancelli, manufatti vari). Comparto 2, sotto comparto "rustico 1a sotto il serbatoio". Qui è reperibile un unico edificio, censito 1a, che ha conservato qualità rurali originali compatibili con quelle descritte nella pianificazione direttrice (mapp. 962, foto n. 9, 11, 19), ma a causa della sua posizione marginale non ha la forza di caratterizzare il paesaggio di riferimento, costituito dal pendio terrazzato coltivato a vigna, peraltro

nemmeno d'impianto tradizionale, ma realizzato con pali in cemento (v. foto n. 10 e 20 e ingrandimento della foto n. 11). Al di là di alcuni elementi interessanti come muri a secco, il comparto non è dunque caratterizzato da edilizia rurale tradizionale originale.

## **E. 17**

Settore 9-B, Biancarescio (Estratto dal dossier prodotto dal RI 1 con la replica, pag. 6) La perizia della Divisione non si esprime in merito a questo settore.

### **E. 17.1**

Il settore 9-B si trova poco più a ovest del precedente e si estende per la maggior parte sul territorio del quartiere di Gorduno, sul versante settentrionale dell'omonima Valle, invadendo appena il territorio di Gnosca (nord-est). Secondo l'immagine aerea riportata qui sopra, al suo interno dovrebbero esservi una settantina di edifici censiti 1a e 15 oggetti culturali 1c. Prevalentemente boschivo, al suo interno si individuano diverse aree aperte (dove sono gran parte degli edifici), tra loro collegate dalla strada che sale dal precedente settore; nella porzione est s'intravedono i fili di un elettrodotto. Il vigente piano regolatore di Gorduno attribuisce il settore, in quanto non boschivo, alla zona agricola dei monti, cui si sovrappongono tre vaste zone di protezione del paesaggio. Il piano regolatore di Gnosca assegna alla zona forestale la piccola porzione settentrionale del settore che invade l'omonimo quartiere.

### **E. 17.2**

Procedendo da ovest verso est, la situazione edilizia è la seguente. Nord-ovest del settore (comparti 1, 2 e 3 e a est del comparto 2) . In questo comparto dovrebbe trovarsi una presenza significativa di edifici della tipologia ricercata, visto che sono censiti una ventina di edifici 1a. Dall'insieme delle immagini fotografiche consegnate all'incarto, tuttavia, emerge come la maggioranza degli edifici non corrisponda (più) a quella che il PUC-PEIP mira a tutelare per motivi paesaggistici. Lo si può desumere anche dall'IEFZE, che attribuisce molte costruzioni alla categoria 4. Diversi edifici 1a sono ormai in rovina e inutilizzabili (per esempio comparto 1: mapp. 1249 e 1246, foto n. 34 e 37; comparto 2: mapp. 1200, foto n. 90; comparto 3: mapp. 1278, foto n. 108), vale a dire diroccati (pro multis STA 90.2006.35 del 2 marzo 2007 consid. 3.1 ). Quasi del tutto assenti sono gli edifici che hanno mantenuto le qualità architettoniche originali, di regola tuttavia in relazione diretta a costruzioni estranee a un paesaggio rurale tradizionale (per esempio comparto 1: mapp. 1242, foto n. 10; comparto 2: mapp. 1194, foto n. 84) e/o in posizione marginale e/o ormai lambiti dal bosco, dunque insuscettibili di caratterizzare il paesaggio (per esempio comparto 1: mapp. 1226, foto n. 20; a est del comparto 2: mapp. 1208, viste Swisstopo; comparto 3: mapp. 1277, foto n. 109 e segg.). Di alcuni edifici l'origine rurale tradizionale è intuibile, ma sono stati oggetto di interventi che li hanno snaturati; essi non sarebbero ammissibili secondo le rigide norme edilizie approvate dal Gran Consiglio a tutela dei paesaggi protetti (per esempio comparto 1: edificio classificato 1a al mapp. 1240, foto n. 5 e 9). L'art. 15 NAPUC, che disciplina gli interventi per gli oggetti classificati 1a, 1c e 1d (ovvero quelli meritevoli di conservazione al netto dei diroccati ricostruibili), come pure quelli già trasformati e classificati nella categoria 3 (art. 16 cpv. 3 NAPUC), impone infatti l'assoluto rispetto della tipologia degli edifici in parola, limitando al massimo gli interventi ammessi. Lo conferma anche la documentazione esatta dall'Autorità cantonale nell'ambito delle domande di costruzione per edifici rustici (cfr. art. 12a del regolamento di applicazione della legge edilizia del 9 dicembre 1992 [RLE; RL 705.110]; inoltre:

<https://www4.ti.ch/dt/sg/udc/temi/domande-di-costruzione/rustici/rustici/>). Per quanto riguarda i tetti, per esempio, le NAPUC pongono il principio secondo cui il materiale di copertura originario andrebbe conservato e, se perduto, ripristinato, rispettivamente che il tetto deve conservare la geometria, l'orientamento del colmo, le quote (alla gronda e al colmo), le pendenze delle falde e le sporgenze originarie (art. 15.6.1, 15.6.2 NAPUC). La situazione è incompatibile con un paesaggio nel senso della pianificazione in esame anche sotto il profilo delle sistemazioni esterne, tipiche di una zona residenziale (muri di sostegno, manufatti vari, recinzioni metalliche, staccionate, caminetti ecc.). Centro del settore (comparti 4, 5 e 6 e a ovest del comparto 5) . Scendendo lungo la stradina asfaltata, ove qua e là si scorgono alcuni manufatti, si raggiunge la parte centrale del settore. Anche qui il paesaggio non può certo dirsi valorizzato dalla presenza di edilizia rurale originale; la gran maggioranza delle costruzioni è, del resto, classificata 4 nell'IEFZE. Nemmeno laddove vi sono un certo numero di edifici classificati 1a la situazione riscontrata è (anche solo lontanamente) compatibile con la pianificazione in esame. Spesso questi edifici hanno subito interventi snaturanti (sostituzione della copertura, aperture, ampliamenti, infissi ecc.), contrari a quanto previsto dalle NAPUC, sicché non hanno più alcuna valenza formale: essi non rappresentano più una testimonianza (sufficientemente) intatta dell'edilizia rurale originale e certo non sono suscettibili di valorizzare il paesaggio (per esempio comparto 4: mapp. 1005, foto n. 159, mapp. 1172, foto n. 149; comparto 5: mapp. 1184, foto n. 183). Lo stesso vale per edifici trasformati ma assegnati alla categoria 3 (per esempio comparto 6: mapp. 1292, foto n. 250 e 256 e il limitrofo mapp. 1158, foto n. 257). I pochi edifici che hanno conservato caratteristiche interessanti dal profilo del PUC- PEIP o sono vicini a elementi squalificanti (per esempio mapp. 1157, foto n. 246 e seg., mapp. 1004, foto n. 161) o inseriti in spazi aperti ridotti e, pertanto, non significativi nell'ottica della pianificazione in esame (per esempio mapp. 1142, viste Swisstopo). Qualcuno è anche ormai parzialmente crollato (per esempio comparto 4: mapp. 1003, foto n. 156; comparto 5: mapp. 1184, foto n. 187 e 223). La situazione è poi quasi ovunque compromessa anche dal profilo delle sistemazioni esterne, quali opere di cinta, accessori vari (per esempio caminetti), strade asfaltate con muri di controripa, muretti e muri di sostegno e quant'altro, elementi che non appartengono a un paesaggio rurale tradizionale ma richiamano piuttosto quello di una zona residenziale, ancorché molto estensiva (per esempio comparto 4: mapp. 1813, foto 147, mapp. 1172, foto n. 149; comparto 5: mapp. 1182 e 1183, foto n. 195, mapp. 1178, foto n. 197; comparto 6: mapp. 1150, foto n. 265, mapp. 1158, foto n. 271, mapp. 1164, foto n. 289). Per tutto quanto precede, cfr. anche viste Swisstopo e Google. Est del settore (comparti 7, 8, 9 e 10 e a ovest del comparto 10) . In questa porzione del settore la situazione, sotto il profilo del PUC-PEIP, non migliora, anzi: costruzioni di tipo residenziale rispettivamente costruzioni rustiche snaturate costituiscono la quasi totalità dell'edilizia presente. Non si può non notare la presenza di un vero e proprio campionario sia dal profilo della varietà dell'architettura sia da quello degli interventi assolutamente irrispettosi della sostanza storica soggiacente, ormai quasi impercettibile. Invano, dunque, si cerca una presenza valorizzante di edifici testimoni dell'edilizia rurale tradizionale, tant'è che non è nemmeno necessario dilungarsi, essendo sufficiente rinviare (oltre che alle immagini agli atti e alle viste Swisstopo e Google) a quanto spiegato in precedenza; ciò vale anche per quanto concerne le sistemazioni esterne, tipiche di una zona residenziale. In questo contesto compromesso dal profilo della pianificazione in esame, spicca la presenza di un'eccezione a nord di Scareuvro (comparto 7). Qui vi sono diversi edifici ancora originali, di cui sette censiti 1a, due già trasformati 3 e un oggetto culturale (canvetto; foto

n. 294-300, 302-318). Certo, alcuni interventi sugli edifici non sono ineccepibili (cfr. mapp. 1017 sub. A e sub. C, foto n. 304 e 314), ma tutto sommato non sono essi a caratterizzare l'edilizia presente. Da notare che il ricorrente stesso in sede di sopralluogo ha riconosciuto la presenza di costruzioni interessanti (verbale del 13 novembre 2014, pag. 3). Il comparto può essere percettibilmente delimitato verso sud dal sentiero in corrispondenza dall'antico percorso cintato da muri a secco, ciò che porta a escludere il gruppo di edifici pregiudicati posti oltre a questo manufatto (mapp. 1037-1309, foto n. 291). Non muta il valore del territorio la presenza, sottolineata dalRI 1, dei due elettrodotti e dei relativi tralicci nei pressi dei rustici. Infatti, è innegabile che attualmente gli elettrodotti influiscano sul paesaggio stante la presenza ravvicinata di più linee; si tratta tuttavia di elementi tecnici la cui presenza non impedisce di per sé di percepire comunque e in modo chiaro il carattere storico rurale di un paesaggio. Tanto più che, in un futuro, essi potrebbero essere interrati o spostati, quando ormai la sostanza edilizia pregevole potrebbe essersi irrimediabilmente deteriorata. In definitiva, per la limitata porzione del settore che comprende i mapp. 1017, 1018, 1019, 1020, 1021, 1022, 1032 e 1066 è ancora possibile riconoscere un seppur circoscritto paesaggio rurale meritevole di protezione, valorizzato dagli edifici agricoli ivi presenti.

#### **E. 18**

Settore 9-C, Galbisio - Lusanico (Estratto dal dossier prodotto dalRI 1 con la replica, pag. 5) Il Comune di Bellinzona resiste al ricorso, postulandone la reiezione. CO 7, proprietario del mapp. 8235 di Bellinzona su cui sorgono tre edifici chiede che sia ammessa la ristrutturazione dell'edificio C (...) mantenendo i muri perimetrali e risanando il tetto pericolante. Egli produce tuttavia la scheda IEFZE relativa all'edificio sub. A del medesimo fondo, classificato 1a. CO 98, proprietario del mapp. 8244 su cui insiste un edificio censito 1a, sottolinea le caratteristiche storiche e paesaggistiche della località Vignora, meritevoli di conservazione, e domanda che il suo fondo sia mantenuto nel PUC-PEIP. Ove necessario, gli argomenti dei resistenti saranno discussi in seguito. Facendo riferimento alla località Gordola a nord del settore, la perizia della Divisione indica che la qualità del paesaggio sarebbe data dalle superfici prative alternate ai vigneti intensivi entro i quali si trovano rustici isolati. L'accessibilità stradale, la bassa quota e la vicinanza all'abitato determinerebbero un uso piuttosto intensivo dei vigneti. Si tratterebbe di un tipico paesaggio del Bellinzonese meritevole di protezione, compreso tra l'insediamento principale e il bosco, che si ripeterebbe in sequenza su tutta la sponda destra del Piano di Magadino, fino al Locarnese.

#### **E. 18.1**

Il settore 9-C si trova a sud-est del precedente e comprende la zona collinare a monte delle frazioni di Galbisio e Carasso di Bellinzona. L'immagine aerea riportata qui sopra indica che al suo interno dovrebbero trovarsi una trentina di edifici classificati 1a e quattro oggetti culturali 1c, distribuiti in modo sparso perlopiù nelle aree aperte, in parte vignate visibili a mezzacosta, collegate tra loro da strade asfaltate. Parte del settore è boschivo. Secondo il vigente piano regolatore di Bellinzona, in quanto non bosco, il settore è attribuito alla zona agricola; sono inoltre presenti tre aree per attrezzature pubbliche AP (Gordola di Fuori, Simiano e Sasso Corona) su cui sorgono i serbatoi per l'acqua potabile. A est del settore, nelle località Vignora e Campo di Mezzo, sono segnalati degli affioramenti rocciosi e delle sassaie. Secondo il piano del paesaggio montano il settore è compreso nel perimetro dei paesaggi pittoreschi, in zona di protezione generale della natura e del paesaggio ZPNP, a

cui si sovrappone in gran parte la zona di protezione paesaggistica ZPP.

## **E. 18.2**

Nemmeno questo settore è valorizzato da edilizia rurale originale, come invece richiede la pianificazione in esame. Benché qui vi siano diversi edifici 1a, quelli che hanno conservato le caratteristiche architettoniche originali sono pochissimi, posizionati vicino a elementi fortemente penalizzanti come edifici o vigneti moderni, oppure marginalmente o nel bosco oppure ancora a ridosso della strada asfaltata, sicché non hanno la forza di caratterizzare il paesaggio che li ospitano (per esempio comparto 2: mapp. 8364, foto n. 48; comparto 3: mapp. 8221, foto n. 78, mapp. 8206, foto n. 89 e 110; comparto 4: mapp. 8185, foto n. 125; comparto 5: mapp. 8235 sub. A, foto n. 162 e foto nel CD 6 n. DSCN2354). Alcuni edifici presumibilmente di origine rurale sono stati snaturati con interventi architettonici contrari allo spirito che informa la pianificazione in esame: tetti in tegole, carpenterie alterate, intonacature e aperture del tutto estranee alla loro tipologia originale (per esempio comparto 2: mapp. 8375, foto n. 63 e foto nel CD 6 n. P1070037, mapp. 8357, foto n. 54-56; comparto 5: mapp. 8235 sub. B di proprietà del resistente CO 3, foto n. 210). Altri sono ormai parzialmente crollati, com'è il caso di quello del resistente CO 4 (peraltro vicino a costruzioni deturpanti sotto il profilo del PUC-PEIP) ormai privo di copertura e di parte della muratura; si tratta dunque di opere in rovina e inutilizzabili, vale a dire dei diroccati (pro multis STA 90.2006.35 del 2 marzo 2007 consid. 3.1). Il comparto è in realtà caratterizzato da edilizia di diverse tipologie; le foto dei sopralluoghi, le viste Swisstopo e Google non permettono di trarre conclusione diversa. Anche i vigneti non sono d'impianto tradizionale, ma realizzati con paletti in cemento e dunque insuscettibili di arricchire il paesaggio (per esempio comparto 1: mapp. 8067, foto n. 11; comparto 4: mapp. 8156, foto n. 152; comparto 5: mapp. 8227, foto n. 172 e 193). Qua e là sono visibili anche elementi di un certo interesse, come affreschi (foto n. 117) o muri a secco (cfr. viste Google e Swisstopo). Ma essi, oltre a essere insufficienti per controbilanciare l'assenza di edilizia rurale originale, sono quasi impercettibili se rapportati ai numerosi manufatti e sistemazioni esterne, estranee a quello che dovrebbe essere un paesaggio agricolo meritevole di tutela: giardini attrezzati, caminetti, forni, piscine, casette e capanni da giardino, recinzioni di ogni foggia e materiale, cancelli più o meno imponenti, viali, montacarichi, antenne paraboliche in bella vista, piazzali, siepi, lastricati ecc. (per esempio comparto 1: mapp. 8067 e 8087, foto n. 1 e segg.; comparto 2: mapp. 8373 e 8374, foto n. 25, 38 e segg., mapp. 8370, foto n. 46; comparto 3: mapp. 8214, foto n. 80, mapp. 8411, foto n. 84; comparto 4: mapp. 8215, foto n. 135, mapp. 8392, foto n. 137 e 138, mapp. 8138, foto n. 141 e segg.; comparto 5: mapp. 8239, foto n. 208, mapp. 8415, foto n. 192). Tirando le somme, il ricorso in relazione a questo settore risulta manifestamente fondato.

## **E. 19**

Settore 9-D, Baltico (Estratto dal dossier prodotto dal RI 1 con la replica, pag. 5) Il Comune di Bellinzona si rimette al giudizio del Tribunale. La perizia della Divisione non si esprime in merito a questo settore.

### **E. 19.1**

Il settore abbraccia diverse località sui monti di Marno, a valle di Baltico, collegate a Carasso da una funivia (ormai utilizzata unicamente per il trasporto di materiale) il cui tracciato è visibile sulla destra dell'immagine aerea riportata qui sopra. Visibili sono anche le costruzioni che occupano le superfici prative, intercalate dal bosco, e alcuni sentieri.

Sempre secondo detta immagine, all'interno del settore dovrebbero esservi quindici edifici classificati 1a e otto oggetti culturali 1c. Dal profilo pianificatorio, in quanto non boschivo, il settore è assegnato alla zona agricola, in cui si inseriscono nella porzione nord e sud-ovest del settore alcuni affioramenti rocciosi e sassaie. Esso è inoltre ricompreso nel perimetro dei paesaggi pittoreschi e in una più vasta zona di protezione generale della natura e del paesaggio ZPNP.

#### **E. 19.2**

Anche in questo settore non è possibile reperire una presenza significativa di edifici originali rappresentativi dell'architettura rurale descritta nel piano direttore e disciplinata dalle NAPUC, che sono invero pochi e penalizzati per ubicazione. Per queste presenze puntuali nemmeno è possibile ritagliare un comparto paesaggistico autonomo. Emblematico il caso dell'edificio al mapp. 6595 (foto n. 137 e 148), che non ha la forza di caratterizzare nemmeno la piccola radura cui appartiene, siccome soffocato dalle costruzioni vicine: oltre ai due edifici d'architettura contemporanea (comparto 5: mapp. 8416, foto n. 160, e mapp. 8590, foto n. 158), a squalificare il comparto contribuisce anche quello di presumibile origine rurale oggetto di importanti interventi che lo hanno snaturato (si noti, in particolare, l'esecuzione delle coperture sia del corpo principale sia di quello secondario, che presenta un tetto piano), al quale fan da cornice sistemazioni del tutto estranee a quello che dovrebbe esservi in un paesaggio agricolo tradizionale (mapp. 8726, foto n. 145 e 150). Un po' ovunque, poi, nel settore ci s'imbatte in edilizia sostanzialmente contemporanea o edificazioni rurali trasformate senza riguardo alla sostanza storica esistente, che ne giustificherebbe la tutela. Anche dal profilo delle sistemazioni esterne la situazione appare, nell'ottica della pianificazione all'esame, ormai compromessa: esse sono tipiche di una zona a vocazione residenziale, non di un paesaggio agricolo tradizionale e degno di protezione (giardini recintati e attrezzati con tavoli, grill, camini, scale, fabbricati accessori vari, pergole, lastricati, muretti di sostegno e terrapieni, elenco questo non esaustivo). Per tutto quanto precede: foto agli atti, viste Swisstopo e Google.

#### **E. 20**

Settore 9-E, Gaggio (Estratto dal dossier prodotto dalRI 1 con la replica, pag. 5) Il Comune di Bellinzona resiste al ricorso nella misura indicata in precedenza ( supra, consid. 15.6.). La perizia della Divisione è silente in merito a questo settore.

#### **E. 20.1**

Il settore 9-E racchiude la fascia pedemontana a nord di Monte Carasso, essenzialmente nel territorio di quest'ultimo quartiere (esso invade appena quello della Città). Nell'immagine riportata qui sopra si distinguono costruzioni e numerosi spazi aperti, parzialmente vignati, collegati al fondovalle da alcune strade e dalla funivia Monte Carasso-Mornera, che attraversa il settore nella porzione occidentale. Gli edifici classificati 1a dovrebbero essere una quarantina e gli oggetti culturali 1c quattro. Secondo i piani regolatori di Monte Carasso e Bellinzona il settore è interamente sito fuori della zona edificabile e assegnato, in quanto non boschivo, alla zona agricola. Muri a secco sono segnalati nel territorio di Monte Carasso, dove a nord si sviluppa la zona protetta Corte di Sotto. La parte nel quartiere di Bellinzona è compresa nel perimetro dei paesaggi pittoreschi e nella citata ZPNP.

#### **E. 20.2**

Procedendo da ovest verso est, in merito alla sostanza edilizia fuori della zona edificabile si rileva quanto segue. Comparto 1, ovest . In località Lorio prevalgono le costruzioni a

carattere residenziale. Pure le sistemazioni esterne sono quelle tipiche di una zona abitativa (foto n. 1 e 2, 4, 5, 13-17). A sud del comparto vi è un gruppo di edifici, di cui quattro censiti 1a. Ora, intanto essi hanno subito alcune modifiche (coperture) contrarie al principio, più volte spiegato in precedenza, secondo cui gli edifici per poter valorizzare il paesaggio devono aver conservato le caratteristiche originali. Essi sono poi raggruppati a margine di un pendio vignato che non è di tipo tradizionale ma d'impianto moderno (paletti di cemento, foto n. 8 e foto n. 8-10 allegate al verbale, immagine in alto a pag. 20 del Rapporto di analisi del paesaggio). Né gli edifici, né il paesaggio soddisfano quindi le qualità ricercate dalla pianificazione all'esame. Comparto 2, intono al punto 433, e comparto 4, lungo la strada in basso. Anche qui un po' ovunque si scorgono edifici estranei a un paesaggio agricolo in quanto riconducibili per espressione architettonica, dimensioni e materiali all'edilizia residenziale contemporanea. Le costruzioni la cui origine rurale è ancora intuibile sono rare e molto spesso situate nelle vicinanze di immobili già destinati alla residenza, altre sono state trasformate e snaturate per rapporto alla sostanza edilizia originale (per esempio mapp. 1481, foto n. 19; mapp. 1523, foto n. 26). Completano il quadro la strada asfaltata e le sistemazioni esterne, incompatibili con un paesaggio agricolo tradizionale e afferenti piuttosto alla zona edificabile residenziale (tettoie, piscine, cancelli, recinzioni, muri di sostegno ecc.; cfr. viste Swisstopo e Google, foto n. 19, 21-23, 73). Comparto 3, da Corte di Sotto a Gaggio e est del settore. Pure in questo comparto l'edificazione è molto eterogenea e a prevalere nel contesto paesaggistico sono le costruzioni di tipologia residenziale oppure rurale ma alterata e quindi snaturata. I pochi edifici che presentano ancora sufficienti qualità dell'edilizia rurale originale (più o meno ben conservata) non dispongono di un paesaggio agricolo tradizionale di riferimento, per estensione insufficiente (per esempio perché stretti tra la strada e il bosco: mapp. 1486, foto n. 29; mapp. 1495, foto n. 32) o per impossibilità a delimitarlo rispetto a elementi estranei predominanti e squalificanti dal profilo del PUC-PEIP (per esempio mapp. 1453, vicino alla costruzione di cui alla foto n. 31, oppure mapp. 1497, foto n. 34-36, inserito in un contesto dove a dominare sono i paletti in cemento del vigneto; per tutto quanto precede: foto agli atti, viste Swisstopo e Google).

## **E. 21**

Settore 9-F, Belcorte - Pié Moretti (Estratto dal dossier prodotto dal RI 1 con la replica, pag. 5) Il Comune di Bellinzona resiste al ricorso. La perizia della Divisione è silente in merito a questo settore.

### **E. 21.1**

Anche questo settore si situa sui monti a nord del precedente, a cavallo dei quartieri di Bellinzona e, preponderantemente, di Monte Carasso. Secondo l'immagine riportata qui sopra dovrebbero esservi undici edifici classificati 1a e tre oggetti 1c. Dalla stessa si evince che la porzione centro-orientale del settore è prevalentemente prativa, mentre a occidente il bosco è predominante. Le costruzioni sono situate spesso ai margini delle radure e collegate tra di loro tramite dei sentieri. Secondo i vigenti piani regolatori di Monte Carasso e Bellinzona, il settore in quanto non boschivo ha funzione agricola; vi sono anche alcuni prati secchi. La porzione nel quartiere della Città è compresa nel perimetro dei paesaggi pittoreschi e nella ZPNP.

### **E. 21.2**

La situazione edilizia fuori della zona edificabile è la seguente. Comparto 1, Pientina . Nella porzione occidentale del settore, in località Pientina, non sono ravvisabili edifici rurali intatti. Qui la sostanza edilizia è caratterizzata da costruzioni che rispondono a un linguaggio architettonico residenziale (cfr. foto n. 2, 4-8, 10-12). Pure le sistemazioni esterne (tavoli, recinzioni metalliche, giardini, scale, caminetti grill ecc.) si appaiono a quelle di una zona residenziale piuttosto che a quelle tipiche di un paesaggio agricolo. Comparto 2, Belcorte . In località Pié Moretti si dovrebbe trovare una maggiore presenza di edifici rappresentativi dell'architettura rurale. Rispetto al precedente comparto, è effettivamente riscontrabile la presenza di alcuni edifici che, al di là di taluni interventi contrari alla tipologia originale, presentano ancora qualità interessanti (per esempio mapp. 1946, foto n. 34; mapp. 1938, foto n. 38; mapp. 1920, foto n. 42). Si tratta, tuttavia, ancora una volta di una presenza minoritaria e insuscettibile di valorizzare il contesto in cui sono inseriti, vuoi perché si situano ormai nel bosco, vuoi perché si trovano nelle immediate vicinanze di costruzioni principali e accessorie estranee al paesaggio rurale tradizionale, nel complesso ben più emergenti. Si tratta, come visto anche in comparti precedenti, di edifici di architettura residenziale o di presumibile origine rurale snaturata in seguito a interventi che non rispettano il carattere originale. Qua e là anche le sistemazioni esterne non sono in linea con gli intenti della pianificazione in esame. Situazione che è riscontrabile anche nel resto del settore (cfr. viste Swisstopo, Rapporto di analisi del paesaggio, pag. 22 e 23 in alto).

## **E. 22**

Settore 9-G, Frighiscio (Estratto dal dossier prodotto dal RI 1 con la replica, pag. 5) Con la perizia la Divisione non si è espressa in merito a questo settore.

### **E. 22.1**

Il settore 9-G è situato a nord-ovest del precedente e abbraccia un'area compresa all'incirca tra i 1'100 e i 1'400 m s.l.m. nel territorio del Quartiere di Monte Carasso. Al suo interno si trova la località Frighiscio, situata a sud-ovest di Mornera. Secondo l'immagine aerea riportata qui sopra, nel settore dovrebbero esservi tre edifici censiti 1a. Nella parte centro-occidentale si scorgono le radure, intercalate da boschetti e alcune costruzioni, mentre la porzione orientale è essenzialmente boschiva. Dal profilo pianificatorio, la porzione occidentale del settore è attribuita alla zona agricola dei monti e alpi; vi sono anche alcuni prati secchi.

### **E. 22.2**

Nel settore non è possibile riconoscere una presenza valorizzante di edifici originali riconducibili all'architettura della civiltà rurale sufficientemente intatti (cfr. foto agli atti e viste Swisstopo). Di alcuni edifici si può supporre che abbiano in passato presentato le caratteristiche ricercate, ma gli interventi che hanno subito li hanno snaturati sicché dal profilo formale si tratta ormai di edilizia residenziale (per esempio mapp. 1626, foto n. 5). Anche le sistemazioni esterne non sono quelle di un comparto agricolo tradizionale, ma piuttosto proprie di una zona residenziale (recinzioni varie, tavoli, tettoie). Degno di nota è l'unico rustico 1a ancora intatto (mapp. 1649, foto n. 47, 49), presenza quanto mai puntuale rispetto all'edificazione circostante. Né trova sostegno dal vicino edificio di pari classificazione, giacché quest'ultimo è ormai un rudere (mapp. 1660, foto n. 48).

## **E. 23**

Settore 9-H, Monti di Sementina (Estratto dal dossier prodotto dalRI 1 con la replica, pag. 6) Secondo la perizia della Divisione il settore presenterebbe un paesaggio diversificato, nel quale sarebbero riconoscibili le caratteristiche principali di quelli rurali, formato da superfici prative, edifici singoli o a gruppi ed elementi culturali. La facilità di accesso mediante la strada avrebbe determinato trasformazioni anche sostanziali dell'edificato, ma il carattere originario del comparto sarebbe ben riconoscibile. Si tratterebbe dunque di un paesaggio meritevole di protezione.

### **E. 23.1**

Il settore 9-H comprende una vasta superficie del territorio del quartiere di Sementina, che si estende dalle pendici dei monti a nord del fondovalle fino all'incirca a metà costa. Il margine occidentale, a Boscaloro e Piodèra, invade appena il territorio del quartiere di Gudo. Secondo l'immagine aerea riportata qui sopra, al suo interno dovrebbero esservi una quarantina di edifici censiti 1a, otto classificati 1d e una ventina di oggetti culturali 1c, sparsi nel settore, di regola nei pressi degli spazi aperti. Una strada mette in collegamento le località montane con il fondovalle. Tra la vegetazione boschiva si distinguono pure i tracciati di impianti a fune. Secondo il vigente piano regolatore di Sementina, in quanto non boschivo il settore ha funzione agricola. Vi sono diverse zone di protezione della natura, prati secchi; a San Defendente si trova una zona di protezione del paesaggio. A nord del settore è segnalata una certa presenza di muri a secco e numerose piante di gran valore biologico e/o paesaggistico. Nel territorio di Gudo, il vigente piano regolatore attribuisce le superfici di Boscaloro e Piodèra, in quanto non boschive, alla zona agricola. Fanno eccezione due agglomerati di edifici rustici a Boscaloro, a nord dei quali vi è un'area aperta da recuperare, per le quali i proprietari devono eseguire ogni anno almeno uno sfalcio dei prati, estirpando pure eventuali giovani arbusti o piante (art. 22 cpv. 6 NAPR).

### **E. 23.2**

Procedendo da nord verso sud nel settore, la situazione edilizia è la seguente. Comparto 1, Fontane di Biasca e comparto 2, rustico 1a a nord del punto 951. La maggior parte degli edifici non corrisponde (più) all'edilizia rurale originale oggetto della pianificazione. I rustici sono stati spesso trasformati in maniera irrispettosa della sostanza storica esistente (sostituzione delle coperture, intonacature, aggiunta di corpi, aperture; per esempio comparto 1: mapp. 1701, foto n. 14, mapp. 1612, foto n. 29; comparto 2: mapp. 1609, foto n. 101, mapp. 1558, foto n. 106). Certo, alcuni edifici hanno conservato qualità interessanti, ma essi sono pochi e sono ormai lambiti dalla vegetazione forestale (per esempio comparto 1: mapp. 1553, foto n. 59, mapp. 1550 e 1554, foto n. 44); non sono inseriti in radure agricole sufficientemente ampie. Nemmeno volendo fare astrazione di ciò la situazione migliora, perché allora occorre considerare giocoforza un territorio che abbraccia in maggioranza elementi estranei all'edilizia rurale originale, posizionati in modo ben percettibile, e dai quali non sono dati limiti paesaggisticamente rilevanti. Comparto 3, Monti di Boscaloro. In questo comparto vi sono sì alcuni edifici rurali originali ben conservati, ma vicino a costruzioni del tutto estranee, che per dimensioni e collocazione s'impongono nettamente, sicché i rustici non hanno la forza di caratterizzare il paesaggio, peraltro compromesso anche sotto il profilo delle sistemazioni esterne (cfr. foto agli atti, viste Swisstopo). Comparto 4, da Arbarello a est. Spostandosi verso est si giunge ai Monti di Arbarello e, dopo aver attraversato alcune radure, ai Monti della Gana. Come nei comparti precedenti, anche in questa porzione del settore prevalgono le costruzioni che rispondono a un linguaggio architettonico residenziale e edifici che semmai di origine rurale

sono stati pesantemente trasformati. Le sistemazioni esterne, importanti, sono quelle di una zona residenziale. I pochissimi rustici originali superstiti non hanno la forza di contrastare tutto quanto è estraneo a un comparto agricolo. La situazione è tale che non è nemmeno necessario dilungarsi in esempi, essendo sufficiente rinviare a quanto spiegato in precedenza e alle immagini agli atti, completate dalle viste Swisstopo. Comparto 5, intorno al punto 677, comparto 6, San Defendente e comparto 7, rustico 1a a est di San Defendente. Le costruzioni nella radura di Prè de Scima-Piodèra sono essenzialmente espressione di architettura residenziale contemporanea, così come le sistemazioni esterne (giardini ed elementi di arredo; cfr. fotografie agli atti, viste Swisstopo e Google). Lo stesso vale per quanto riguarda Pianello, posto poco più a est. Più a sud, nei pressi della chiesetta di San Defendente (mapp. 1361, foto n. 249), vi sono alcuni edifici che a prima vista presentano qualità interessanti. In effetti, tre di questi conservano ancora le caratteristiche originali ricercate (mapp. 1357, foto n. 260 e 285; mapp. 1359, foto n. 251 e mapp. 1396, foto n. 261). Tuttavia, a essi si mescolano edifici che hanno perso le qualità originali (mapp. 1360, foto n. 256; mapp. 1357 e 1358, foto n. 259) e manufatti estranei (per esempio, foto n. 257, 271, 278). Più distaccate sullo sfondo, ma senza una vera cesura paesaggistica, vi sono due costruzioni residenziali, di cui una piuttosto grande (mapp. 1363 e 1395, foto n. 269, 270, 282). Nell'insieme non si può dunque ritenere che la radura sia sufficientemente valorizzata da edifici rurali originali. Da notare che i due rustici 1a a ovest di San Defendente sono ormai nel bosco, dunque privi di paesaggio agricolo (mapp. 1354, foto n. 290, n. 162 allegata al verbale). Lo stesso vale anche per l'edificio posto a est di questa località, peraltro privo della copertura originale, sostituita con una irrispettosa della sostanza storica (mapp. 1380, foto n. 293; inoltre, per tutto quanto precede: viste Swisstopo e Google). Comparto 8, Piancalardo, comparto 9, intorno al punto 390, comparto 10, rustici 1a a valle del punto 390, comparto 11, Mondò, e fascia bassa del settore. Anche questa porzione del settore non è caratterizzata da paesaggi valorizzati da edilizia rurale originale sufficientemente intatta. Richiamato il carattere formale su cui il piano pone l'accento, è giocoforza costatare che laddove si può presumere un'origine rurale delle costruzioni, queste sono state quasi sempre oggetto di interventi snaturanti la sostanza storica sottostante (per esempio modifica di struttura, geometria e materiale delle coperture, sopraelevazioni, aperture, intonacatura, tinteggiature, aggiunte di corpi vari, serramenti; comparto 8: mapp. 1762, foto n. 294 e 317, mapp. 1434 e 1746, foto n. 295 e segg.; comparto 9: mapp. 1758, viste Google; comparto 10: mapp. 1107 e 1112, foto n. 324, 325; comparto 11: mapp. 1729, foto n. 338). Altre costruzioni sono di tipologia del tutto estranea a quella ricercata (per esempio comparto 8: mapp. 1041 e 1444, viste Google; comparto 9: mapp. 1108, viste Google; comparto 11: mapp. 1747, foto n. 331 e 355). Certo, vi sono anche alcuni edifici interessanti, ma insuscettibili di modificare l'aspetto complessivo del paesaggio (per esempio, Piano delle vacche, mapp. 1041, a causa della posizione marginale, sul limite del bosco; Moia, mapp. 1004, immerso in un vigneto realizzato con paletti in cemento; per entrambi, cfr. viste Swisstopo e Google; comparto 11: mapp. 1729, foto n. 335 e mapp. 1062, foto n. 349, vicino a elementi estranei e dominanti). In generale anche le sistemazioni esterne non sono in linea con quelle di un paesaggio rurale, così come i vigneti sono d'impianto non tradizionale.

## **E. 24**

Valutazione complessiva della regione 9

### **E. 24.1**

Alla luce di quanto appena illustrato, con la riserva di cui al consid. 17.2., è giocoforza concludere che il ricorso in relazione a questa regione è fondato già solo per il fatto che la sostanza edilizia è prevalentemente del tutto estranea a quella che il PUC-PEIP intende preservare in quanto necessaria dal profilo della tutela del paesaggio. La stessa perizia della Divisione rileva per il settore 9-H che le trasformazioni sull'edificato sono finanche sostanziali. Nonostante i luoghi presentino alcuni elementi paesaggistici e naturalistici di un certo pregio - qualche edificio rurale, alcuni oggetti culturali, muretti a secco - che effettivamente risalgono alla civiltà contadina che la pianificazione si prefigge di tutelare, nel complesso la lettura che ne risulta è sotto questo profilo compromessa al punto che non è possibile riconoscere la necessità di derogare eccezionalmente al principio di separazione tra zona edificabile e zona non edificabile. Situazioni che, anche volendo tacere delle sistemazioni esterne, in alcuni casi molto problematiche, non sono di certo emendabili per il tramite delle normative del PUC-PEIP.

#### **E. 24.2**

In definitiva per questa regione, richiamata l'appena evocata eccezione di cui al consid. 17.2., su cui si tornerà in seguito, in nessuno dei settori analizzati né i requisiti stabiliti dal diritto federale né i criteri posti dalla pianificazione direttrice né quelli deducibili dall'impostazione del PUC-PEIP sono adempiuti. Come visto, il paesaggio non raggiunge, a causa degli edifici e interventi in esso presenti, i requisiti minimi per essere ritenuto degno di protezione ai sensi del PUC-PEIP; esso non rappresenta una testimonianza storica sufficientemente preservata e la ricchezza culturale con carattere di unicità non è chiaramente percettibile. In taluni casi non è invece possibile individuare aree di sufficiente estensione per poter essere considerate rilevanti dal profilo paesaggistico e quindi significative dal profilo della pianificazione in esame.

#### **E. 24.3**

Stante quanto appena spiegato, siccome i settori in parola non adempiono ai criteri per essere ricompresi nel perimetro del PUC-PEIP, nemmeno la ponderazione degli interessi in gioco permetterebbe di giungere a diversa soluzione. In merito va comunque ricordato come il pianificatore abbia già una volta compiuto questo esercizio con l'adozione dei piani regolatori soggiacenti, nel cui ambito ha tracciato il limite della zona edificabile. Nella misura in cui le superfici sono occupate da impianti vitivinicoli, in particolare lungo la fascia pedemontana che si estende da Galbisio (Carasso) a Sementina (settori 9-C, 9-E e 9-H), si può ritenere che esse appaiono già ora sufficientemente al riparo dall'incedere del bosco, anche stante l'importante numero di costruzioni già trasformate in residenze secondarie la presenza antropica nei settori in esame risulta comunque sia già abbastanza garantita; una banalizzazione del territorio per questo motivo è dunque remota. Va poi considerato l'interesse, sottolineato anche dalla scheda 8.5 del piano direttore (ripresa nell'approfondimento della scheda P3), di salvaguardare la flessibilità per altre utilizzazioni. La sovrapposizione di vincoli ingiustificati va dunque evitata, poiché può ostacolare o comunque rendere più difficili altre attività di incidenza territoriale.

#### **E. 24.4**

Per quanto concerne il comparto di cui al consid. 17.2., va anzitutto considerato che il Tribunale non è autorità di pianificazione. Benché il ricorso limitatamente a questa porzione di territorio risulti infondato, non spetta a questa Corte di tracciare il nuovo limite del perimetro del PUC-PEIP ai fini di ricomprendere anche il paesaggio che ospita gli edifici da

tutelare. Compito che, invece, tocca al Governo, autorità preposta all'adozione dei piani d'utilizzazione cantonale (anche in vigenza della nuova legge, cfr. art. 45 cpv. 3 LST), da sottoporre al Gran Consiglio per approvazione (art. 46 cpv. 1 LST). Gli atti sono dunque retrocessi al Consiglio di Stato perché formuli una proposta in tal senso al Legislativo. Le Autorità di pianificazione sono inoltre tenute a verificare che la situazione di fatto non sia nel frattempo mutata e che i valori che giustificerebbero l'inclusione di questi comparti nel PUC-PEIP siano tuttora dati, effettuando una completa ponderazione degli interessi in gioco.

#### **E. 25**

Da respingere, infine, la censura di disparità di trattamento, sollevata dal Comune di Bellinzona. Ora, innanzitutto, la censura è stata formulata in maniera estremamente vaga e insufficientemente motivata, di modo che dev'essere subito respinta. In concreto poi, l'esclusione dei fondi in parola dal perimetro del PUC-PEIP avviene al pari di quella degli altri territori contestati che non adempiono ai requisiti per esservi compresi. Ne discende che l'accoglimento del ricorso ossequia non solo i criteri pianificatori pertinenti, ma anche la parità di trattamento stessa .

#### **E. 26**

Sulla scorta delle considerazioni che precedono il ricorso, nella misura in cui non è stralciato dai ruoli, dev'essere parzialmente accolto. Il Tribunale, alla luce delle particolarità della procedura rinuncia a titolo eccezionale a prelevare la tassa di giustizia a carico dei resistenti (art. 28 cpv. 1 LPamm), atteso come gli enti pubblici ne andrebbero comunque sia esenti, secondo prassi. Per quanto riguarda le ripetibili, l'ampiezza della fattispecie e la complessità della causa permettono di ritenere giustificata la scelta delRI 1 di avvalersi di un patrocinatore, per cui dev'essere riconosciuta un'indennità per ripetibili. Sempre considerando le particolarità della causa, esse sono poste a carico dello Stato (art. 31 LPamm). Per questi motivi, decide: 1. Il ricorso, per quanto non stralciato dai ruoli e limitatamente alla regione qui esaminata, è parzialmente accolto. Di conseguenza:

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