

Dipartimento federale dell'Ambiente, dei Trasporti, dell'Energia e delle Comunicazioni  
Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE)

# **Piano direttore del Cantone Ticino**

## **Approvazione della scheda di coordinamento 8.5**

### **Rapporto d'esame**

Berna, 14 novembre 2001

---

## Contenuto

0	SITUAZIONE INIZIALE.....	3
1	OGGETTO .....	5
1.1	Domanda d'approvazione .....	5
1.2	Oggetto della procedura .....	5
1.3	Documentazione inoltrata .....	5
1.4	Premesse per l'entrata nel merito .....	5
1.5	Svolgimento dell'esame .....	6
2	PROCEDURA, CONTENUTO E FORMA .....	6
2.1	Procedura .....	6
2.11	Collaborazione, informazione e partecipazione .....	6
2.2	Forma .....	6
2.3	Fondamenti relativi alla pianificazione direttrice .....	6
2.4	Contenuto .....	7
2.41	Cognizione .....	7
2.42	Esigenze dell'articolo 39 capoversi 2 e 3 OPT.....	9
2.43	Relazione tra l'articolo 39 capoverso 2 OPT e l'articolo 24d capoverso 2 LPT ..	11
2.44	Sintesi del tenore della scheda di coordinamento 8.5.....	12
2.441	In generale .....	12
2.442	Attuazione del coordinamento.....	12
2.45	Prassi cantonale.....	13
2.451	Autorizzazioni che non trovano fondamento nel Piano direttore .....	13
2.452	Autorizzazioni in contraddizione con i criteri ivi contenuti.....	14
2.453	Inventari.....	14
2.453.1	Rilevanza .....	14
2.453.2	Categoria 1a .....	15
2.453.3	Categoria 3 .....	15
2.454	Messa sotto protezione del paesaggio.....	16
2.455	Messa sotto protezione di edifici .....	16
2.456	Rilevanza della prassi cantonale per l'esito dell'esame .....	16
2.46	Valutazione della scheda di coordinamento.....	17
2.461	Terminologia.....	17
2.462	Esigenze poste ai paesaggi da proteggere; scelta.....	17
2.463	Messa sotto protezione del paesaggio.....	19
2.464	Esigenze relative agli edifici da proteggere; scelta e messa sotto protezione degli edifici.....	21
2.464.1	Rilevanza degli inventari e attribuzione a categorie.....	22
2.464.2	Livello di protezione .....	23
2.465	Ulteriori osservazioni in merito alla scheda di coordinamento .....	24
2.47	Procedura di conciliazione e diritto d'essere sentiti.....	25
2.48	Coordinazione con i piani settoriali e con gli altri compiti della Confederazione.	25
2.49	Coordinazione con i Cantoni vicini.....	25
3	RISULTATI DELL'ESAME .....	25
3.1	Modifiche .....	26
3.2	Oneri.....	26
ALLEGATO A: AVVISI COMPLEMENTARI DEI CANTONI VICINI E DEI SERVIZI FEDERALI		
ALLEGATO B: TESTO DELLA SCHEDA SECONDO L'APPROVAZIONE DEL CONSIGLIO FEDERALE		

## 0 Situazione iniziale

La scheda di coordinamento 8.5 del Piano direttore del Cantone Ticino, intitolata "Paesaggi con edifici e impianti degni di protezione", tratta la problematica del cambiamento di destinazione degli edifici esistenti, protetti perché elementi tipici del paesaggio e intende fissare i criteri richiesti a tal fine dall'articolo 39 capoversi 2 e 3 dell'ordinanza del 28 giugno 2000 sulla pianificazione del territorio (OPT).

Nella decisione del 27 giugno 1995 relativa all'approvazione del Piano direttore del Cantone Ticino, il Consiglio federale aveva espresso, in merito alla suddetta scheda, la riserva seguente: «La scheda 8.5 (...) è approvata per quanto concerne le esigenze poste all'allestimento degli inventari comunali relativi alle costruzioni e gruppi di costruzioni degni di essere conservati. Potranno invece essere autorizzati cambiamenti di destinazione di edifici esistenti, ai sensi dell'articolo 24 capoverso 2 OPT<sup>1</sup>, soltanto dopo che il Piano direttore avrà precisato anche le esigenze relative alle condizioni da rispettare in merito al territorio (art. 6 cpv. 3 e art. 24 cpv. 3 OPT<sup>2</sup>)». Il 25 ottobre 1995 il Consiglio di Stato decideva una versione modificata contro la quale furono interposti 11 ricorsi al Gran Consiglio. Fondandosi sul messaggio del Consiglio di Stato del 29 maggio 1996 e sul rapporto del 21 ottobre 1998 della Commissione speciale per la pianificazione del territorio relativo al messaggio del 29 maggio 1998 (recte 1996), l'11 novembre 1998 il Gran Consiglio accoglieva parzialmente suddetti ricorsi e modificava la scheda di coordinamento. Il 16 marzo 1999 il Consiglio di Stato ha quindi trasmesso la scheda al Consiglio federale per approvazione.

Parallelamente a tali lavori, si sono avuti numerosi contatti tra l'Ufficio federale e il Cantone sulla questione degli abusi relativi al cambiamento di destinazione di edifici situati fuori delle zone edificabili. Avendo constatato, in seguito a un ricorso inoltrato al Consiglio federale motivato dalla non esecuzione di una sentenza del Tribunale federale, che numerosi edifici e impianti situati fuori della zona edificabile erano stati realizzati o trasformati senza l'autorizzazione necessaria e contrariamente alle disposizioni della legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (LPT), il Dipartimento del territorio del Cantone Ticino (DT) ha contattato il Dipartimento federale di giustizia e polizia per ricercare soluzioni adeguate al fine di evitare l'accumularsi di casi non liquidati né perseguiti, relativi ad attività edilizie fuori della zona edificabile contrarie alle leggi. A tal fine è stato istituito un gruppo di lavoro con rappresentanti del DT e dell'allora Ufficio federale della pianificazione del territorio (UFPT; oggi Ufficio federale dello sviluppo territoriale [ARE<sup>3</sup>]). I lavori di questo gruppo di lavoro sono sfociati nella presentazione di una Dichiarazione di intenti firmata il 25 marzo 1996 dal capo del DT e dal Direttore dell'UFPT.

La Dichiarazione di intenti prevedeva, tra l'altro, una procedura da seguire per la liquidazione dei casi litigiosi. Essa circoscriveva il campo d'azione del Cantone e, quanto alle autorizzazioni future, rinviava alle possibilità offerte dall'articolo 24 capoverso 2 OPT<sup>1</sup>, a condizione tuttavia che la scheda di coordinamento 8.5 fosse approvata dal Consiglio federale dopo essere stata adeguata alle esigenze di

---

<sup>1</sup> Corrisponde all'attuale art. 39 cpv. 2 OPT.

<sup>2</sup> Corrisponde agli attuali art. 6 cpv. 3 e art. 39 cpv. 3 OPT.

<sup>3</sup> L'abbreviazione ufficiale italiana è USTE.

quest'ultimo. Essa sottolineava parimenti le esigenze legali applicabili in materia di ripristino della situazione anteriore per le costruzioni riconosciute illegali. *Nel corso delle discussioni svoltesi tra Cantone e Confederazione, l'UFPT rilevava molto chiaramente che nessuna amnistia poteva entrare in linea di conto e che, peraltro, la possibilità di prevedere sanzioni pecuniarie in luogo e vece del ripristino della situazione precedente dell'edificio o dell'impianto poteva essere presa in considerazione soltanto nei casi ove il principio della proporzionalità, come precisato dal Tribunale federale, s'opponga a suddetto ripristino: sulla scorta delle informazioni fornite dal Cantone, il numero di siffatti casi non poteva in realtà che essere estremamente ridotto.*

La commissione speciale per la pianificazione del territorio ha sollecitato la collaborazione dell'UFPT nell'aggiornamento della scheda. Poco prima di trasmettere il suo rapporto al Gran Consiglio, la commissione ha invitato i rappresentanti dell'UFPT a un incontro tenutosi a Bellinzona l'8 settembre 1998 per verificare se le esigenze fissate dal Consiglio federale e dal diritto federale fossero state soddisfatte. Non essendo abilitati ad anticipare la decisione del Consiglio federale, i rappresentanti dell'UFPT hanno riconosciuto che la scheda conteneva proposte interessanti, ma hanno anche precisato che non erano in grado di affermare se poteva essere approvata. Vi erano inoltre seri indizi secondo cui sarebbero state ancora rilasciate autorizzazioni contrarie al diritto federale, obbligando dunque l'UFPT a chiedere informazioni suppletive al DT. Essi hanno pure sottolineato che il rapporto d'esame, che l'UFPT avrebbe trasmesso al Consiglio federale, non poteva omettere le problematiche a livello d'applicazione del diritto federale relative alle trasformazioni dei rustici. Nel corso della conferenza stampa, subito dopo questo incontro straordinario, il capo del Dipartimento dichiarava che nel periodo tra il 1993 e l'agosto del 1998, erano state concesse circa 600 autorizzazioni per la trasformazione di edifici, mentre la scheda di coordinamento contestata non era ancora stata adeguata e sottoposta al Consiglio federale per approvazione. Secondo il consigliere di Stato tale modo di procedere era giustificato poiché si trattava "dell'unico modo per tenere sotto controllo la questione dei rustici ed evitare l'anarchia indotta da un'eccessiva rigidità" (Corriere del Ticino 5.12.98, cfr. pure Neue Luzerner Zeitung 12.9.98 e Basler Zeitung 10.9.98). Nel corso della conferenza stampa, i rappresentanti dell'UFPT hanno dal canto loro ripetuto che sulla scorta dei seri indizi in loro possesso in merito alla prassi cantonale relativa alla trasformazione dei rustici e alla liquidazione dei casi di abuso, intendevano chiedere al DT informazioni complete.

Dopo l'approvazione della scheda di coordinamento 8.5 da parte del Gran Consiglio ticinese l'11 novembre 1998, il capo del DT ha incontrato i rappresentanti dell'UFPT il 4 dicembre 1998 per conoscere le modalità e il calendario d'approvazione del Consiglio federale. L'UFPT ha in tale occasione nuovamente sottolineato la necessità per i Comuni di allestire entro brevissimo termine il Piano di protezione del paesaggio, richiesto dalla scheda di coordinamento, e l'obbligo di astenersi dal rilasciare autorizzazioni per la trasformazione di rustici in assenza di siffatti piani. Ciò significava che la scheda di coordinamento in questione doveva essere sottoposta al più presto all'autorità federale.

Successivamente, nella lettera del 9 febbraio 1999, indirizzata al direttore dell'Ufficio federale della pianificazione del territorio, il capo del DT ha rilevato di non poter dar seguito alla proposta dell'Ufficio federale di concedere licenze edilizie per la trasformazione dei rustici unicamente nei Comuni dotati di un Piano di protezione del paesaggio adeguato alle esigenze imposte dalla scheda 8.5 corretta. Secondo il respon-

sabile cantonale, da un lato, era impossibile esigere dai Comuni un siffatto piano entro breve termine e dall'altro non era possibile costringere i Comuni ad adottare il Piano di protezione del paesaggio sulla base di una scheda di coordinamento 8.5 non ancora approvata.

## **1 Oggetto**

### **1.1 Domanda d'approvazione**

Con scritto del 16 marzo 1999, il Consiglio di Stato della Repubblica e Cantone del Ticino ha sottoposto al Consiglio federale la scheda di coordinamento 8.5 del Piano direttore cantonale (PD) riguardante i paesaggi con edifici e impianti degni di protezione per l'esame d'approvazione.

### **1.2 Oggetto della procedura**

Oggetto dell'approvazione rilasciata dal Consiglio federale è per principio il Piano direttore nella versione decisa dalle competenti autorità cantonali. La prassi cantonale vigente può tuttavia – principalmente allorché il Cantone già applica il Piano direttore non ancora approvato – influire sulla decisione d'approvazione segnatamente nel modo seguente:

- essa serve quale strumento d'interpretazione: la prassi mette in evidenza l'interpretazione del Piano direttore da parte delle autorità esecutive.
- essa fornisce indicazioni importanti sul fatto se il Piano direttore è sufficientemente chiaro e preciso e se comprende gli strumenti indispensabili per essere compreso correttamente e applicato secondo il diritto federale. Se ciò non è il caso, esso è inadeguato alla sua funzione legale. Occorre tenere conto di quanto precede in occasione dell'approvazione da parte del Consiglio federale (cfr. a tale proposito più sotto, pto. 2.41, Cognizione).

### **1.3 Documentazione inoltrata**

Per l'approvazione della scheda 8.5 sono stati trasmessi alla Confederazione, oltre alla scheda medesima, i seguenti documenti:

- il messaggio governativo 4537,
- il rapporto della Commissione speciale per la pianificazione del territorio,
- l'attestato della decisione del Gran Consiglio.

### **1.4 Premesse per l'entrata nel merito**

Le modifiche del Piano direttore dipendono dall'approvazione del Consiglio federale. La modifica della scheda di coordinamento 8.5 è stata decisa dalle istanze competenti secondo il diritto cantonale. L'inoltro della domanda d'approvazione al Consiglio

federale è di competenza del Consiglio di Stato. La domanda era corredata dei documenti necessari. Occorre dunque entrare nel merito della domanda.

### **1.5 Svolgimento dell'esame**

L'UFPT ha sottoposto il 19 aprile 1999 la domanda d'approvazione del Cantone Ticino ai servizi federali (Conferenza sull'assetto del territorio - CAT) per presa di posizione; il 7 settembre 1999 è stato loro sottoposto un avamprogetto del rapporto d'esame. L'8 giugno 1999 sono stati consultati i capi dei Dipartimenti responsabili della pianificazione del territorio dei Cantoni vicini (Uri, Grigioni e Vallese). Il 7 settembre 1999, l'Ufficio federale di giustizia è stato invitato a prendere posizione in merito. Gli Uffici federali di giustizia, dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio, dell'agricoltura nonché la Commissione federale per la protezione della natura e del paesaggio hanno preso posizione dal punto di vista materiale.

In data 21 dicembre 1999, l'UFPT ha sottoposto per parere al capo del DT le bozze di un rapporto d'esame e di una decisione. Con lettera del 9 ottobre 2001, il Consiglio di Stato ha preso posizione su detti documenti, esprimendosi sulle previste modifiche della scheda di coordinamento e su singoli oneri posti al Cantone, chiedendo altresì esplicitamente che il Consiglio federale stesso disponga i necessari adeguamenti della scheda di coordinamento.

## **2 Procedura, contenuto e forma**

### **2.1 Procedura**

#### **2.11 Collaborazione, informazione e partecipazione**

La prima stesura del Piano direttore si è svolta con spirito di collaborazione, d'informazione e di partecipazione. E' stato possibile tenere nuovamente conto delle richieste di Comuni, regioni e patriziati nel quadro della procedura di ricorso davanti al Gran Consiglio. In ogni caso le esigenze minime imposte dal diritto sulla pianificazione del territorio sono soddisfatte quanto a possibilità di partecipazione e ampiezza d'informazione.

### **2.2 Forma**

Questioni relative alla forma della scheda di coordinamento sono trattate, ove necessario, in relazione al contenuto (pto. 2.4).

### **2.3 Fondamenti relativi alla pianificazione direttrice**

La scheda di coordinamento rinvia a una serie di fondamenti. La questione di sapere in che misura questi ultimi siano sufficienti per motivare l'approvazione della scheda di coordinamento sarà trattata al punto 2.4 (Contenuto).

## 2.4 Contenuto

### 2.41 Cognizione

Il Consiglio federale approva i piani direttori e le loro modifiche, se sono conformi alla LPT, segnatamente se tengono adeguatamente conto dei compiti d'incidenza territoriale della Confederazione e dei Cantoni vicini (art. 11 cpv. 1 LPT).

Se un Piano direttore presenta lacune, il Consiglio federale può rifiutarne l'approvazione, parzialmente o per intero, assegnare mandati per il suo completamento o, a certe condizioni, modificarlo.

Il Piano direttore non deve soltanto essere conforme alla LPT bensì al diritto federale in generale. In linea di principio non è invece compito della pianificazione direttrice statuire in modo definitivo sulla legalità di *progetti*, circostanza questa che può verificarsi soltanto nell'ambito della procedura di pianificazione dell'utilizzazione e di concessione dell'autorizzazione edilizia vincolante per i proprietari. Il Piano direttore deve tuttavia servire quale strumento per condurre i progetti previsti verso una decisione conforme alla legge e impartire le direttive necessarie a tal fine<sup>4</sup>.

Si pone la questione come il Consiglio federale debba trattare le asserzioni del Piano direttore nel caso in cui sussista il pericolo di un'interpretazione contraria al diritto federale sebbene l'asserzione del Piano direttore possa anche essere interpretata conformemente al diritto federale. Per dare risposta a questa domanda è necessario procedere a un paragone con altre situazioni ove le decisioni dell'ente pubblico sono esaminate per quanto attiene la loro legittimità.

- Nell'ambito dell'approvazione di *atti legislativi* dei Cantoni da parte del Consiglio federale, una norma è di regola approvata (con o senza riserva), se essa permette un'interpretazione compatibile con il diritto federale<sup>5</sup>; in tale contesto si presuppone, secondo la prassi, la volontà del Cantone a rispettare il diritto federale. Il Consiglio federale non ha in tale contesto alcuna possibilità di modificare direttamente il testo di atti legislativi cantonali (art. 62 cpv. 2 LOGA [RS 172.010], art. 6 cpv. 3 dell'ordinanza del 30 gennaio 1991 sull'approvazione di atti legislativi dei Cantoni da parte della Confederazione [RS 172.068]).
- In occasione dell'esame di *decisioni*, le problematiche si pongono diversamente. Le decisioni regolano i rapporti di diritto dal punto di vista individuale e concreto e vanno dunque formulate in modo tanto preciso da permetterne l'esecuzione. Il chiarimento di punti ambigui in una decisione non può essere rinviato a una procedura susseguente; di conseguenza in una procedura di ricorso occorre se del

---

<sup>4</sup> La questione se il *Piano direttore* (o una determinata asserzione del Piano direttore) sia conforme alla legge va dunque disgiunta dalla questione se un *progetto* previsto nel Piano direttore sia conforme alla legge. La decisione sulla legittimità di singoli progetti non va presa nell'ambito della pianificazione direttrice. Il Piano direttore deve piuttosto soddisfare in quanto tale i presupposti legali. In special modo le direttive del Piano direttore, contrarie al diritto di rango superiore, non sono atte ad essere approvate. Occorrerebbe così negare l'approvazione a una direttiva indirizzata a un'autorità non competente (secondo il diritto cantonale o federale) a decidere in merito a un'autorizzazione.

<sup>5</sup> Etienne Grisel, L'approbation des lois cantonales par le Conseil fédéral: La loi du 15. décembre 1989, in Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Neue Folge 109 (1990) pag. 286 segg.

caso precisare quale sia l'interpretazione compatibile con la legge e dunque pertinente.

Le asserzioni del Piano direttore sono in parte formulate in modo astratto e vanno trasposte in atti dell'applicazione del diritto (di regola decisioni o piani). In questo senso è affatto possibile tracciare parallelismi con l'approvazione di atti legislativi. I piani direttori non creano invece diritti o doveri dei singoli. Occorre quindi tenere conto del senso e dello scopo della pianificazione direttrice nonché degli strumenti differenziati (possibilità del Consiglio federale di decidere esso stesso modifiche direttamente applicabili al Piano direttore; cfr. PIERRE TSCHANNEN, *Der Richtplan und die Abstimmung raumwirksamer Tätigkeiten*, Berna 1986, N. 750).

Le funzioni del Piano direttore possono essere riassunte come segue:

- Coordinazione delle attività d'incidenza territoriale (progetti singoli o interi ambiti specifici);
- "Strumento direttivo" nel senso di uno strumento pianificatorio possibilmente chiaro, comprensibile, praticabile e attuale.
- Strumento di partecipazione democratica della popolazione e di collaborazione con Confederazione, Cantoni vicini e Paesi confinanti.
- Decisione su questioni d'apprezzamento a livello territoriale da parte di un organo scelto a tal fine secondo criteri politici e effetto vincolante di tali decisioni per le autorità inferiori;
- Strumento informativo che ragguaglia la popolazione nonché gli enti pubblici interessati (Comuni, Cantoni vicini, Confederazione) sullo stato attuale della pianificazione nell'ambito delle problematiche più rilevanti a livello territoriale;
- Strumento di vigilanza della Confederazione.

Questa sintesi mostra che il Piano direttore soltanto difficilmente potrà adempiere le sue funzioni se vi è il rischio concreto che le asserzioni contenutevi siano interpretate e applicate in modo incompatibile con il diritto. Sussiste piuttosto un interesse comune a formulare in modo chiaro le asserzioni del Piano direttore e a eliminare nel corso della procedura i punti poco chiari, all'occorrenza persino nel corso della procedura d'approvazione davanti il Consiglio federale. Quanto precede è tanto più valido in un ambito nel quale l'OPT ha stabilito una speciale riserva relativa al Piano direttore, non da ultimo quale efficace strumento della Confederazione per vigilare sul rispetto dell'importante principio della separazione tra zona edificabile e zona non edificabile. Nella misura in cui ciò sia possibile con gli strumenti a disposizione – segnatamente mediante la possibilità del Consiglio federale di decidere esso stesso modifiche del Piano direttore direttamente applicabili – occorre quindi eliminare i punti poco chiari che sono stati rilevati. Quanto più grande è il pericolo di un'applicazione incompatibile con il diritto federale tanto più occorre ponderare in tale contesto l'esigenza di non approvare le pertinenti asserzioni del Piano direttore.

Se delle modifiche della scheda di coordinamento non sono sufficienti per garantire l'esecuzione del diritto federale, il Consiglio federale può disporre provvedimenti di vigilanza federale. Se le temute lacune esecutive sono in relazione con il Piano direttore, le misure di vigilanza sono attuate di preferenza nel quadro dell'approvazione del Piano direttore, per lo più sotto forma di oneri. Lacune esecuti-

ve invece, che non sono in relazione con la pianificazione direttrice, non sono oggetto della presente procedura.

## 2.42 Esigenze dell'articolo 39 capoversi 2 e 3 OPT

Nell'ordinanza del 2 ottobre 1989 sulla pianificazione del territorio nell'articolo 24 capoversi 2 e 3 sono state inserite disposizioni sulla modifica dell'utilizzazione di edifici esistenti in paesaggi con edifici e impianti degni di protezione, con il tenore seguente:

<sup>2</sup> *In paesaggi con edifici e impianti degni di protezione, i Cantoni possono autorizzare la modificazione dell'utilizzazione di edifici esistenti siccome d'ubicazione vincolata (art. 24 cpv. 1 lett. a LPT) se l'edificio è, per decisione dell'autorità competente in materia di protezione del paesaggio e delle caratteristiche locali, designato tipico per il paesaggio e se la conservazione della sostanza edificata non può essere garantita altrimenti.*

<sup>3</sup> *Le autorizzazioni presuppongono che:*

- a. *i comprensori giusta i capoversi 1 e 2 vengano stabiliti localmente nel Piano direttore cantonale (art. 8 LPT);*
- b. *l'edificio non sia più necessario per usi agricoli;*
- c. *l'aspetto esterno e la struttura edilizia basilare restino sostanzialmente immutati;*
- d. *la modificazione non esiga l'attuazione di nuove infrastrutture per il traffico;*
- e. *non si oppongano interessi preponderanti (art. 24 cpv. 1 lett. b LPT).*

Con la revisione parziale dell'OPT del 22 maggio 1996 le esigenze sono state lievemente modificate come segue (ove interessi il presente rapporto):

<sup>2</sup> *I Cantoni possono autorizzare, siccome d'ubicazione vincolata, la modificazione dell'utilizzazione di edifici esistenti, protetti perché elementi 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; e*
- c. *la conservazione a lungo termine della sostanza edificata può essere assicurata soltanto con la trasformazione dell'utilizzazione.*

<sup>4</sup> *Le autorizzazioni presuppongono che:*

- b. *il Piano direttore cantonale contenga i criteri che permettono di valutare se il paesaggio nonché edifici e impianti sono degni di protezione ai sensi dei capoversi 2 e 3;*
- c. *l'edificio non sia più necessario per usi agricoli;*
- d. *l'aspetto esterno e la struttura edilizia di base restino sostanzialmente immutati;*
- e. *la modificazione non esiga l'attuazione di nuove infrastrutture per il traffico;*
- f. *non vi si oppongano interessi preponderanti (art. 24 cpv. 1 lett. b LPT).*

Dalla revisione totale dell'OPT del 28 giugno 2000, le corrispondenti disposizioni, lievemente modificate, si trovano all'articolo 39 capoversi 2 e 3 ed hanno il tenore seguente:

<sup>2</sup> *I Cantoni possono autorizzare, siccome d'ubicazione vincolata, la modifica dell'utilizzazione di edifici esistenti, protetti perché elementi 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 un 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.*

- <sup>3</sup> 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).

La presente regolamentazione solleva per quanto concerne l'applicazione pratica nell'ambito della pianificazione direttrice le questioni seguenti:

- In che misura deve essere *degno di protezione* il *paesaggio*, affinché sia possibile applicare l'articolo 39 capoverso 2 OPT ?
- Quanto assoluta deve essere la *messa sotto protezione* del paesaggio?
- In che misura devono essere *degni di protezione* gli edifici?
- Quanto assoluta deve essere la *messa sotto protezione* degli edifici?
- Quale influsso esercitano gli scopi e i principi della pianificazione del territorio sulla delimitazione di territori per i quali sia applicabile l'articolo 39 capoverso 2 OPT?

Criterio centrale è che con l'articolo 39 capoverso 2 OPT non sia possibile eludere né il principio della separazione tra zona edificabile e zona non edificabile (di seguito "principio di separazione") né la regolamentazione restrittiva per le autorizzazioni eccezionali fuori delle zone edificabili. Ciò significa, da un canto, che ogni qual volta si applica l'articolo 39 capoverso 2 OPT, l'interesse pubblico al mantenimento mediante trasformazione dell'utilizzazione deve poter giustificare la violazione puntuale del principio di separazione e, dall'altro canto, la regolamentazione nel suo insieme non va applicata così intensamente da mettere in questione il principio stesso della separazione. L'essere degno di protezione e la messa sotto protezione non deve essere dunque soltanto pretesto per giustificare una modifica dell'utilizzazione inammissibile giusta l'articolo 24 LPT.

Ne consegue che sia per quanto concerne l'essere degno di protezione sia per quanto riguarda l'intensità della messa sotto protezione occorre fissare esigenze sufficientemente elevate ai paesaggi e agli edifici.

Occorre inoltre ponderare gli interessi che parlano a favore di una messa sotto protezione e conseguentemente, se del caso, di una trasformazione dell'utilizzazione, avverso gli interessi contrapposti. Così come non tutti i fondi, idonei all'edificazione o all'agricoltura, possono essere attribuiti alla zona edificabile o alla zona agricola, alla stessa stregua non tutti i paesaggi e gli edifici, che di per sé sono degni di protezione, possono essere messi sotto protezione senza un più attento esame. E' piuttosto compito della pianificazione provvedere affinché s'instauri un rapporto equilibrato tra i diversi generi di zona.

Riassumendo è possibile affermare che la regolamentazione dell'articolo 39 capoverso 2 OPT, per la natura stessa del suo tenore, racchiude un notevole potenziale

d'abuso, poiché i limiti fissati all'apprezzamento pianificatorio, si basano, per loro natura, e in misura rilevante su nozioni giuridiche vaghe. Finalità dei principi da inserire nella pianificazione direttrice cantonale deve essere l'approntamento di un concetto cantonale chiaramente identificabile inerente all'attuazione conforme al diritto federale di siffatta disposizione d'ordinanza. L'approvazione del Piano direttore invece offre alla Confederazione la possibilità di negare l'approvazione a soluzioni cantonali che non offrono sufficienti garanzie di un'applicazione conforme al diritto federale, concederla con riserva o apportare le pertinenti correzioni al Piano direttore.

## **2.43 Relazione tra l'articolo 39 capoverso 2 OPT e l'articolo 24d capoverso 2 LPT**

I capoversi 2 e 3 dell'articolo 24d della LPT nella versione del 20 marzo 1998 hanno il tenore seguente:

<sup>2</sup>*Il diritto cantonale può inoltre autorizzare il cambiamento totale di destinazione di edifici e impianti degni di protezione, se:*

- a. sono stati sottoposti a protezione dall'autorità competente; e*
- b. la loro conservazione a lungo termine non può essere assicurata in altro modo.*

<sup>3</sup>*Le autorizzazioni secondo i capoversi 1 e 2 possono essere rilasciate soltanto se:*

- a. l'edificio o l'impianto non è più necessario all'utilizzazione anteriore, si presta all'utilizzazione prevista e non comporta un edificio sostitutivo che non sia necessario;*
- b. l'aspetto esterno e la struttura edilizia basilare restano sostanzialmente immutati;*
- c. è necessaria tutt'al più una leggera estensione dell'urbanizzazione esistente e il finanziamento di tutti i costi d'infrastruttura, causati dal cambiamento completo di destinazione dell'edificio o dell'impianto, sono ribaltati sul proprietario;*
- d. la coltivazione agricola dei terreni circostanti non è minacciata;*
- e. non vi si oppongono interessi preponderanti.*

Si pone la questione a sapere quale sia il rapporto tra questa disposizione e l'articolo 39 capoverso 2 OPT. Rispetto alla vecchia OPT nell'articolo 24d LPT è ora stato introdotto il criterio dell'idoneità ("si presta all'utilizzazione prevista?"). In compenso si è rinunciato all'esigenza relativa al Piano direttore. Per quanto concerne il criterio dell'idoneità il Consiglio federale si è espresso nel suo messaggio del 22 maggio 1996 (FF 1996 III 487) al punto 208.41 come segue:

*"Nei casi di cambiamento totale di destinazione ai sensi del capoverso 2<sup>6</sup>, il criterio dell'idoneità dovrebbe praticamente sempre essere soddisfatto: un edificio che abbia servito d'abitazione per agricoltori attivi nel settore dell'agricoltura si presterà anche ad uso abitativo regolare senza rapporto con l'agricoltura, fatta eccezione per alcuni ammodernamenti necessari, ad esempio nel settore delle installazioni sanitarie.*

*Portata molto maggiore ha il criterio dell'idoneità laddove si tratti di cambiamenti totali di destinazione ai sensi del capoverso 3<sup>7</sup> (cfr. pto. 208.3). Importanza determinante riveste a tale proposito soprattutto la tipologia degli edifici: una stalla, in generale un edificio piuttosto ventilato, buio e freddo in inverno, non si presta certo per una trasformazione in uffici che richiederebbero l'impianto di finestre, di pavimenti, lavori d'isolazione nonché l'installazione di un riscaldamento. La stalla sarebbe invece adatta a essere trasformata in deposito o per uso analogo."*

---

<sup>6</sup> Corrisponde all'attuale art. 24d cpv. 1 LPT.

<sup>7</sup> Corrisponde all'attuale art. 24d cpv. 2 LPT.

Con riferimento al criterio dell'idoneità in occasione delle deliberazioni parlamentari è stato possibile fugare i timori secondo i quali con l'articolo 24d capoverso 2 LPT si sarebbero rese possibili innumerevoli trasformazioni di edifici che mai sono stati destinati ad abitazione. D'altro canto nulla permette di pensare che il legislatore abbia voluto emanare un disciplinamento più severo rispetto al diritto anteriore. Per questo motivo il Consiglio federale ha integrato il contenuto del precedente articolo 24 capoversi 2 e 4 OPT nel nuovo articolo 39 capoversi 2 e 3 OPT. Quest'ultimo consente, come finora, la modifica dell'utilizzazione di edifici tipici del paesaggio anche allorché il criterio dell'idoneità non sia soddisfatto, in senso stretto, conformemente all'articolo 24d capoverso 3 lettera a LPT, a condizione che il Piano direttore cantonale contenga i corrispondenti criteri. L'articolo 39 capoverso 2 OPT di regola costituirà dunque anche in futuro la base legale determinante per eventuali cambiamenti d'utilizzazione di rustici.

## **2.44 Sintesi del tenore della scheda di coordinamento 8.5**

### **2.441 In generale**

La scheda di coordinamento nella versione decisa dal Gran Consiglio l'11 novembre 1998 appartiene alla categoria "dato acquisito". Essa comprende in primo luogo una presentazione circa la "Situazione: problematiche, conflitti". In seguito è menzionato lo "Scopo del coordinamento" e – in quanto elemento centrale – l'"Attuazione del coordinamento". Infine contiene alcune indicazioni su fondamenti e procedure.

Le asserzioni vincolanti sono in ampia misura contenute nel capitolo "Attuazione del coordinamento", mentre la presentazione della situazione e la definizione dello scopo servono all'interpretazione delle asserzioni vincolanti. Inoltre, il "Rapporto della Commissione speciale per la pianificazione del territorio sul messaggio 29 maggio 1998 (recte 1996) concernente la procedura di approvazione della scheda di coordinamento 8.5, di categoria 'dato acquisito', riguardante i paesaggi con edifici e impianti degni di protezione. (4537R del 21.10.1998)" (di seguito "Rapporto"), costituisce un importante strumento interpretativo. Occorre pure tenere conto delle "Direttive dipartimentali per l'elaborazione dell'inventario comunale degli edifici situati fuori delle zone edificabili, febbraio 1991" (di seguito "Direttive") nonché della "Norma integrativa tipo alla norma di attuazione dei PR (edizione agosto 1994)" (di seguito "Norma integrativa") in occasione della valutazione della scheda di coordinamento, anche se non corrispondono allo stato della scheda di coordinamento giusta la decisione del Gran Consiglio.

### **2.442 Attuazione del coordinamento**

Le asserzioni contenute nel capitolo "Attuazione del coordinamento" sono suddivise in asserzioni relative al **livello cantonale** (numero 1) e in asserzioni relative al **livello comunale** (numero 2).

Il numero 1a sotto il titolo "**Criterio di base per la delimitazione dei paesaggi con edifici e impianti degni di protezione**" stabilisce: "Il territorio cantonale oggetto della presente scheda di coordinamento comprende: i paesaggi degni di protezione, in particolare ...".

Al numero 1b "**Criteri di esclusione**" è stabilito, sulla scorta di criteri di esclusione, quali territori non entrano in linea di conto per una messa sotto protezione giusta il numero 1a: il bosco, le superfici per l'avvicendamento culturale (SAC), le aree per attrezzature, impianti o funzioni di interesse nazionale, cantonale o regionale e le aree soggette a forti pericoli naturali accertati.

Inoltre è contenuto un richiamo in merito a come deve essere attuato il coordinamento intercomunale.

Infine è precisato che i criteri di esclusione valgono in tutti i casi e vanno delimitati territorialmente nell'ambito dei singoli Piani regolatori o Piani settoriali.

Il numero 2 "**Livello comunale**" definisce il modo di procedere dei Comuni.

Il numero 2a, "Definizione dei paesaggi con edifici e impianti degni di protezione" elenca in primo luogo le basi che i Comuni devono allestire, tra cui per esempio anche l'inventario degli edifici e impianti fuori della zona edificabile (di seguito "Inventario" o "Inventari"). Tramite questi dati e elementi conoscitivi, i Comuni, dopo una ponderazione di tutti gli interessi in gioco delimitano i paesaggi degni di protezione. Il perimetro dei paesaggi con edifici e impianti degni di protezione viene inserito nel piano del paesaggio in analogia alle altre zone di protezione.

Il numero 2b, "Protezione", riassume in primo luogo le misure di protezione che i Comuni devono adottare e poi le esemplifica più in dettaglio. Conseguentemente i Comuni:

- elencano gli edifici degni di protezione per i quali è ammesso il cambiamento di destinazione,
- indicano gli edifici che vanno mantenuti a scopo agricolo (sulla base dell'applicazione del diritto fondiario rurale),
- definiscono le norme di attuazione per la protezione dei singoli edifici tali da garantire la loro corretta conservazione dal punto di vista architettonico,
- definiscono le misure vincolanti atte a garantire una gestione attiva della protezione del paesaggio circostante agli edifici specificando le varie componenti che vanno curate e gestite.

## **2.45 Prassi cantonale**

Una presentazione completa della prassi cantonale relativa al campo di applicazione della scheda di coordinamento, inoltrata per approvazione, presentemente non è possibile e neppure necessaria. Occorre invece entrare nel merito di alcune particolarità di questa prassi, rilevanti per la comprensione e la valutazione (cfr. più sopra pto. 1.2 e 2.41).

### **2.451 Autorizzazioni che non trovano fondamento nel Piano direttore**

L'articolo 39 capoverso 2 lettera d OPT stabilisce – come già rilevato – una esplicita riserva relativa al Piano direttore per la concessione di autorizzazioni ai sensi dell'articolo 39 capoverso 2 OPT. Il Consiglio federale vi ha chiaramente rammentato

nell'ambito dell'approvazione parziale del Piano direttore il 27.6.95 (cfr. più sopra pto. 0, Situazione iniziale). Anche nella Dichiarazione di intenti dell'UFPT e del DT del Cantone Ticino del 25 marzo 1996 è stato esplicitamente riconfermato che l'articolo 24 capoverso 2 OPT<sup>8</sup> poteva trovare applicazione soltanto con l'apposita scheda di coordinamento del Piano Direttore del Cantone Ticino, una volta approvata anche nei dettagli dal Consiglio federale. Nonostante ciò, stando alle informazioni fornite dal DT, nel periodo tra il 1993 fino all'agosto del 1998 erano state concesse 600 autorizzazioni (cfr. in merito anche il pto. 0 paragrafo 5). Difficilmente tale situazione non può che essere interpretata come un'inosservanza di ampie porzioni del diritto federale da parte delle istanze competenti dell'amministrazione cantonale.

### **2.452 Autorizzazioni in contraddizione con i criteri ivi contenuti**

Anche se non ancora giuridicamente vincolante, in passato il Cantone non ha tenuto conto di determinati criteri della propria scheda di coordinamento (cfr. p. es. più sotto pto. 2.454). Anche nel prossimo futuro il capo del DT non sembra avere l'intenzione di attenersi a tutti i punti della scheda di coordinamento 8.5, visto che nella sua lettera del 9 febbraio 1999, indirizzata al Direttore dell'Ufficio federale della pianificazione del territorio, dichiarava: "dobbiamo dissentire dalla proposta di concedere licenze edilizie per la trasformazione dei rustici unicamente per quei Comuni dotati di un piano del paesaggio adeguato alle esigenze imposte dalla scheda di PD 8.5".

### **2.453 Inventari**

L'esperienza fatta sinora con gli inventari dimostra che la loro rilevanza nonché l'attribuzione a categorie, a cui si è proceduto in seno a tali inventari, si sono rivelate poco chiare e hanno dato adito a malintesi. Il Gran Consiglio ha riconosciuto tale problematica, motivo per cui ha conseguentemente proceduto a inserire alcune precisazioni. Problematiche sono a tal proposito sorte segnatamente negli ambiti seguenti:

#### **2.453.1 Rilevanza**

Conformemente alla prassi seguita sinora, gli inventari erano considerati da una parte come basi. Dall'altra, essi dovevano nel contempo manifestamente servire come strumento per definire, sulla via dell'integrazione nel Piano del paesaggio, quali edifici potevano subire una trasformazione dell'utilizzazione e quali norme edilizie andavano applicate a tal riguardo. In questo contesto è rimasto in particolare poco chiaro quale significato esatto va assegnato all'attribuzione di un edificio a una determinata categoria (cfr. in merito i due numeri seguenti). A giusto titolo il Gran Consiglio ha pertanto messo in chiaro che l'elaborazione delle basi sotto forma di inventari e la decisione sulla messa sotto protezione di paesaggi ed edifici vanno inequivocabilmente tenute separate. Come rilevato dal capo del DT nella lettera del 9 febbraio 1999 (menzionata più sopra nel pto. 2.452), la scheda di coordinamento, oggetto della presente valutazione, richiede quindi l'adeguamento del Piano del paesaggio prima che autorizzazioni relative alla trasformazione dell'utilizzazione possano essere rilasciate.

---

<sup>8</sup> Corrisponde all'attuale art. 39 cpv. 2 OPT.

### 2.453.2 Categoria 1a

Il Gran Consiglio, conformemente all'OPT, parte dal presupposto che l'attribuzione di un edificio alla categoria 1a nell'inventario ("edifici meritevoli di conservazione/edifici rustici finora prevalentemente utilizzati a scopo agricolo per i quali è ammessa la trasformazione [cambiamento di destinazione]") costituisca soltanto una prima cernita e non significhi ancora che paesaggio ed edifici siano effettivamente messi sotto protezione, poiché la selezione, che tiene conto di tutti gli interessi, non è ancora avvenuta. La prassi cantonale adottata sinora non ha tenuto conto della rilevanza limitata dell'attribuzione a categorie.

Inoltre, l'OPT chiede che in sede di *procedura d'autorizzazione* sia esaminato e valutato se edifici e paesaggio siano effettivamente talmente degni di protezione da giustificare il cambiamento di destinazione degli edifici. Quanto precede è rilevante poiché per l'esame definitivo di questa questione centrale è competente il Tribunale federale nella procedura di ricorso di diritto amministrativo, circostanza questa che incide pure sulla legittimazione di ricorso di organizzazioni e autorità. Stando ad affermazioni dell'amministrazione cantonale, siffatto esame relativo all'essere degno di protezione nella procedura di rilascio di un'autorizzazione giusta l'articolo 24 capoverso 2 OPT<sup>9</sup> finora non è avvenuto.

### 2.453.3 Categoria 3

La categoria 3 consiste in "Edifici rustici già trasformati per i quali sono concessi interventi di manutenzione ordinaria o di recupero di parti originali". Da questa definizione il DT (nella sua risposta dell'1.2.99 alle domande del 20.11.1998 sulla "Questione rustici", numero I / A / ad 3) vuole desumere quanto segue: "La definizione sopradescritta indica dunque chiaramente come la classificazione "trasformato 3" contraddistingue un rustico che, pur avendo subito un intervento, ha mantenuto un pregio architettonico/culturale degno di essere protetto".

In ragione della definizione menzionata più sopra per la categoria 3, della sistematica delle categorie (le categorie, che significano "meritevole di conservazione", sono state ricapitolate nei n. 1a - 1d), dell'affermazione inequivocabile nell'ultimo paragrafo della pagina 4 della scheda di coordinamento, della prassi in merito alla delimitazione tra le categorie 3 e 4 (sono stati attribuiti alla categoria 3 edifici che, contrariamente al parere del DT, difficilmente possono essere considerati degni di protezione ai sensi dell'art. 39 cpv. 2 OPT) nonché in base alle esigenze dell'articolo 39 capoversi 2 e 3 OPT tale interpretazione della categoria 3 non è sostenibile.

E' ben vero che in tale contesto è possibile trovarsi d'accordo con il DT che sarebbe stato opportuno riunire in una categoria separata gli edifici già trasformati e (ai sensi dell'art. 39 cpv. 2 OPT) ancora potenzialmente degni di protezione. Ma anche se quanto sopra si fosse realizzato, nel corso della procedura d'autorizzazione o nella procedura intesa a ripristinare lo stato conforme alla legge, sarebbe in ogni modo necessario esaminare materialmente se un edificio sia degno di protezione o no. Tale esame non è avvenuto nei casi discussi con il DT (cfr. domande dell'UFPT del 20.11.1998 sulla "Questione rustici" e le relative risposte del DT del 1.2.1999).

---

<sup>9</sup> Corrisponde all'attuale art. 39 cpv. 2 OPT.

Occorre aggiungere che nella pratica per un'attribuzione alla categoria 3 ci si basa sull'utilizzazione fattiva e non si differenzia se la trasformazione è stata autorizzata risp. può essere autorizzata successivamente o se essa sia contraria alla legge. Anche questa circostanza indica chiaramente che gli inventari sono adatti piuttosto a fungere da base per l'ulteriore pianificazione e non possono pronunciarsi in merito al tipo di utilizzazione o di modifiche ammissibili agli edifici inventariati.

#### **2.454 Messa sotto protezione del paesaggio**

Da un lato il DT considera di avere, in occasione del rilascio delle autorizzazioni relative al cambiamento di destinazione dei rustici, sempre adempito dal punto di vista materiale sia le esigenze della scheda di coordinamento 8.5 sia quelle dell'articolo 24 capoverso 2 OPT<sup>10</sup>. D'altro canto, interpellato in merito a un singolo caso speciale, il DT stesso argomentava, "il PR in vigore ... non evidenzia nessuna zona di protezione del paesaggio secondo i disposti dell'OPT", senza invocare a tal riguardo che si trattava di un singolo caso (risposte del DT del 1.2.99 alle domande dell'UFPT del 20.11.1998 sulla "Questione rustici", n. I./G ad 4). Occorre dunque partire dal presupposto che, per quanto attiene il rilascio di autorizzazioni senza messa sotto protezione del paesaggio, si tratta di una prassi consapevole che non soltanto è incompatibile con il tenore dell'articolo 39 capoverso 2 lettera a OPT, bensì anche con la scheda di coordinamento oggetto della presente valutazione.

Vi sono inoltre ulteriori indizi secondo cui nei comprensori nei quali va applicato l'articolo 39 capoverso 2 OPT, viene prestata troppo poca attenzione alla protezione del paesaggio. In siffatti comprensori, in caso di modifiche deturpanti attuate senza autorizzazione, si è così rinunciato all'esecuzione dell'ordine di ripristino già cresciuto in giudicato dello stato legale.

#### **2.455 Messa sotto protezione di edifici**

La circostanza che le prescrizioni in materia di protezione si limitino in larga misura a norme edili per quanto attiene il cambiamento di destinazione e la sistematica rinuncia a divieti di demolizione nonché a divieti di pregiudicare le costruzioni anche fuori delle modifiche subordinate ad autorizzazione, rappresentano altri problemi di fondo della prassi adottata sinora (cfr. in merito più sotto pto. 2.464.2, livello di protezione).

#### **2.456 Rilevanza della prassi cantonale per l'esito dell'esame**

La prassi cantonale descritta va considerata ai sensi di quanto illustrato ai punti 1.2 e 2.41. Essa palesa, da un lato, una notevole necessità di formulare la scheda di coordinamento 8.5 in modo ancor più chiaro e inequivocabile, affinché sia compresa e attuata correttamente (cfr. più sotto pto. 2.46). D'altro canto emerge che al momento, in seno al dipartimento competente, manca in taluni settori parziali la volontà di attuare correttamente la scheda di coordinamento. A tale circostanza, nell'ambito dell'approvazione del Piano direttore occorre ovviare per quanto possibile mediante la formulazione di oneri (cfr. più sotto pto. 3). In che misura, al di là di quanto prece-  
de, occorra prendere ulteriori provvedimenti di vigilanza federale, non va deciso nell'ambito della presente procedura.

---

<sup>10</sup> Corrisponde all'attuale art. 39 cpv. 2 OPT.

## **2.46 Valutazione della scheda di coordinamento**

### **2.461 Terminologia**

Prima di entrare nel merito dei singoli aspetti parziali della regolamentazione, occorre chiarire una questione terminologica riguardante la scheda di coordinamento nella sua integralità.

A più riprese si parla di "paesaggi degni di protezione". Nel numero 1a della scheda tali paesaggi sono equiparati al "territorio cantonale oggetto della presente scheda". Tale circostanza potrebbe far presumere che con questa definizione s'intenda tutto il territorio nel quale il Cantone o i Comuni devono operare fondandosi sulla scheda di coordinamento. Nel numero 2a tuttavia viene affermato: "i Comuni, dopo una ponderazione di tutti gli interessi in gioco delimitano i paesaggi degni di protezione, valorizzati dalla presenza di edifici rurali e di impianti originali." In questo caso la definizione è dunque utilizzata soltanto per quei territori che sono effettivamente messi sotto protezione e per i quali va applicato l'articolo 39 capoverso 2 OPT. Dal momento che non necessariamente ogni paesaggio degno di protezione va imperativamente messo sotto protezione (cfr. in merito più sotto pto. 2.462), tra le due interpretazioni sussiste un'importante differenza. Se la locuzione contenuta nella scheda di coordinamento deve assumere un significato unitario, essa deve definire il territorio, che secondo lo stato degli accertamenti è considerato sufficientemente degno di protezione, in modo tale che entri in linea di conto una successiva messa sotto protezione. I paesaggi, posti effettivamente sotto protezione, vanno invece definiti "paesaggi protetti" (o paesaggi da proteggere).

### **2.462 Esigenze poste ai paesaggi da proteggere; scelta**

Come già menzionato, l'applicazione dell'articolo 39 capoverso 2 OPT non deve permettere l'elusione del principio di separazione tra zona edificabile e zona non edificabile nonché della regolamentazione restrittiva per costruire fuori delle zone edificabili.

Conseguentemente occorre, in primo luogo, porre esigenze al merito del paesaggio di essere protetto che non vanno ignorate. E' innegabile che non ogni paesaggio, che non risponde ad alcuno dei criteri di esclusione del numero 1b del capitolo "Attuazione del coordinamento", soddisfa i requisiti posti dall'articolo 39 capoverso 2 OPT a un paesaggio degno di protezione.

In secondo luogo non necessariamente ogni paesaggio, che avrebbe i necessari requisiti per una messa sotto protezione, va effettivamente protetto (cfr. in merito più sopra pto. 2.42, Esigenze dell'articolo 39 capoversi 2 e 3 OPT, penultimo paragrafo). Quanto più vasta è la scelta di paesaggi potenzialmente degni di protezione tanto più rigorosamente occorre operare una selezione onde evitare che altre giustificate esigenze, relative al territorio, non vengano debitamente tenute in conto. Se troppi territori sono delimitati, si corre il rischio che la protezione del paesaggio non sia più attuata con l'indispensabile rigore.

La pertinente scelta doveva avvenire prima della revisione dell'OPT nel 1996 nell'ambito del Piano direttore. Conformemente alla riveduta versione (articolo 39 OPT), è sufficiente che il Piano direttore cantonale contenga i criteri in base ai quali va valutato il carattere degno di protezione dei paesaggi degli edifici.

Pertanto occorre di seguito esaminare se la scheda di coordinamento 8.5 prevede una scelta adeguata dei paesaggi e se comprende i criteri da applicare a tal riguardo.

La scelta avviene prevalentemente sulla scorta del criterio di base (numero 1a) e dei criteri di esclusione (numero 1b). Conformemente al criterio di base "il territorio cantonale *oggetto della presente scheda di coordinamento* comprende i paesaggi degni di protezione, in particolare quelli 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 delle zone edificabili in modo raggruppato o isolato."

Sono menzionati in quanto criteri d'esclusione:

"Nel territorio citato al punto 1a non sono considerati:

- Il bosco ai sensi della legislazione forestale
- Le superfici per l'avvicendamento culturale (SAC)
- Le aree per attrezzature, impianti o funzioni di interesse nazionale, cantonale o regionale
- Le aree soggette a forti pericoli naturali accertati."

In tale contesto incidono, dal punto di vista quantitativo, in modo determinante soprattutto il bosco e le aree al di sopra dei 2000 metri.

Inoltre nel numero 2 ai Comuni viene conferito il mandato seguente: "i Comuni, dopo una ponderazione di tutti gli interessi in gioco delimitano i paesaggi degni di protezione, valorizzati dalla presenza di edifici rurali e di impianti originali". Pressoché assenti dalla scheda di coordinamento i *criteri* per la ponderazione dei singoli interessi. Risultano a tal proposito unicamente determinate *indicazioni* dai seguenti passaggi contenuti nel numero 2b:

*"Per delimitare concretamente sul territorio i paesaggi con edifici e impianti degni di protezione i Comuni devono raccogliere tutta una serie di informazioni e dati che sono elencati al punto 2a oltre a quelle informazioni che si riferiscono ai criteri di esclusione citati al punto 1b. Tra queste vi è l'inventario degli edifici e impianti fuori zona edificabile. Questo strumento serve innanzitutto come strumento di analisi e di controllo della situazione del patrimonio costruito fuori zona edificabile, in secondo luogo permette di indicare quali edifici sono degni di protezione e quali non lo sono secondo la classifica definita dal Dipartimento.*

*Accanto all'inventario che si riferisce agli elementi costruiti va determinato l'attuale stato di utilizzazione delle aree circostanti. Come già chiaramente indicato in precedenza, lo stato degli edifici e degli impianti, unitamente a quello del territorio che sta loro intorno, sono dei fattori decisivi nella definizione dei paesaggi ai sensi della presente scheda. Ad esempio in un territorio completamente degradato dove il ricupero di una sua utilizzazione tradizionale (pascolo o prato) non è più fattibile non giustifica neanche la conservazione di eventuali edifici che vi si trovano. L'uso degli edifici va quindi direttamente collegato con la cura del territorio circostante.*

*La presenza di elementi naturali, di testimonianze storiche e culturali e di infrastrutture e servizi sono pure dei fattori che vanno inclusi nella ponderazione che va eseguita nel processo di delimitazione dei paesaggi con edifici e impianti degni di protezione."*

Riepilogando, le direttive della scheda di coordinamento per la scelta dei paesaggi, per i quali è possibile applicare l'articolo 39 capoverso 2 OPT, possono essere valutate come segue:

Gli inventari costituiscono un'ottima base decisionale. Essi sono completati dagli ulteriori documenti che vanno prodotti. I criteri, che escludono a priori l'applicabilità dell'articolo 39 capoverso 2 OPT, possono essere considerati comprensibili. La circostanza che una parte ragguardevole del territorio cantonale entri dunque potenzialmente in linea di conto per quanto concerne l'applicabilità dell'articolo 39 capoverso 2 OPT, è tollerabile se la seconda scelta, in ragione della ponderazione concreta degli interessi, è attuata con il dovuto rigore. Tuttavia la scheda di coordinamento, nella sua forma presente, non offre nessuna garanzia a tal proposito. In primo luogo essa rileva soltanto insufficientemente la necessità di procedere a una seconda e rigorosa scelta in ragione della ponderazione degli interessi. Neppure quanto contenuto nelle rubriche *Scopo di coordinamento* e *Situazione: problematiche, conflitti* riesce a mitigare tale impressione. Anche il "Rapporto" non approfondisce a sufficienza tale aspetto. In secondo luogo la scheda di coordinamento non contiene pressoché nessun criterio in merito a come debba avvenire questa seconda scelta. Quanto precede è particolarmente importante visto che la versione della scheda di coordinamento 8.5 del 1990 e la politica praticata sinora dal Cantone quanto al cambiamento di destinazione dei rustici non prevedeva una siffatta seconda scelta. Occorrerà dunque superare alcune resistenze per istituire a tal proposito una prassi compatibile con il diritto federale.

Qualora non venissero formulati criteri più incisivi occorrerà garantire un'esecuzione conforme al diritto federale percorrendo un'altra via. Nel presente caso è possibile attuare quanto sopra introducendo nella scheda di coordinamento un rinvio inequivocabile a una rigorosa seconda scelta e istituendo strumenti di controlling che offrano sufficienti garanzie di una corretta esecuzione (cfr. più sotto pto. 3.2). Proposte in tal senso erano tra l'altro già contenute nella versione della scheda di coordinamento 8.5 decisa dal Consiglio di Stato il 25.10.1995, visto che prevedeva: "Il Cantone allestisce, quale allegato alla scheda 8.5, una cartografia informativa di sintesi con la rappresentazione dei paesaggi protetti definiti nei PR approvati dal CdS. Essa è aggiornata di regola una volta all'anno".

### **2.463 Messa sotto protezione del paesaggio**

Se un paesaggio adempie i criteri d'applicabilità dell'articolo 39 capoverso 2 OPT e se, nell'ambito di una seconda scelta (in coordinazione con i Comuni vicini e con il Cantone), è decisa la sua protezione, esso va posto sotto protezione in modo tale da poter garantire anche a lungo termine la conservazione in uno stato che giustifichi questa inosservanza puntuale del principio di separazione tra zona edificabile e zona non edificabile. Cosa comporti quanto precede per gli *edifici* da proteggere, che costituiscono elementi tipici del paesaggio, viene inoltre precisato e valutato più sotto al punto 2.464 (esigenze relative agli edifici da porre sotto protezione; scelta e messa sotto protezione degli edifici), mentre presentemente sono le restanti misure di protezione relative al paesaggio protetto che ci interessano.

Nell'ambito della protezione del paesaggio la **scheda di coordinamento** considera obiettivo preminente evitare modifiche causate dalla natura stessa. Nel secondo paragrafo della pagina 1 si afferma:

*Il paesaggio merita pertanto un'attenzione particolare, una protezione ma anche una gestione attiva tale da evitarne, nel limite del possibile:*

- *l'impovertimento 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.*

La protezione del paesaggio è pure menzionata marginalmente nel settore "Scopo del coordinamento", principalmente tuttavia ci si riferisce agli edifici e agli impianti degni di protezione ivi esistenti.

Nei mandati conferiti ai Comuni all'inizio del numero 2b, la protezione del paesaggio è ridotta alla sua cura e gestione:

*Sulla base dei disposti della LALPT, i Comuni:*

- ...,

*- definiscono le misure vincolanti atte a garantire una gestione attiva della protezione del paesaggio circostante agli edifici specificando le varie componenti che vanno curate e gestite.*

Anche nel primo paragrafo della pagina 3 della scheda emerge, per quanto concerne gli aspetti relativi alla protezione, l'esigenza prioritaria di arginare la forte progressione del bosco.

La circostanza che, per motivi inerenti alla tutela del paesaggio, limitazioni d'ordine edilizio possano non soltanto valere per edifici protetti, bensì - nell'interesse della protezione del paesaggio in generale - anche per gli altri edifici, scaturisce se non altro dall'ultimo paragrafo del settore "Attuazione del coordinamento": *"per gli altri edifici inventariati, ma non designati degni di protezione e per la costruzione di edifici o impianti nuovi, sono applicabili gli art. 22 e 24 cpv. 1 LPT e inoltre devono essere considerate le norme per la tutela del paesaggio definito degno di protezione nei PR perché valorizzato e caratterizzato dalla presenza dei rustici."*

Nel **Rapporto**, a metà della pagina 39, si fa riferimento a determinate misure per impedire interventi deturpanti da parte dell'uomo:

*Nella norma va infatti specificato sia ciò che non si può fare (ad esempio proibire la distruzione di muretti e di terrazzi originali, vietare i tappeti inglesi, ecc.) sia ciò che deve essere fatto (ad es. sfalcio di una determinata superficie di prato, cura delle selve castanili, ecc.).*

Considerato che questa affermazione è più chiara e precisa di quella contenuta nella scheda di coordinamento, quest'ultima va adeguatamente completata.

Come esaminato più sopra al punto 2.454, "Messa sotto protezione del paesaggio", occorre presupporre che nella prassi cantonale seguita sinora, una messa sotto protezione del paesaggio ai sensi dell'articolo 39 capoverso 2 lettera a non ha avuto

luogo. Anche da questa constatazione emerge che sarà possibile contare su un'esecuzione della scheda di coordinamento conforme al diritto federale soltanto se il Piano direttore conterrà le pertinenti e inequivocabili ingiunzioni. In tale contesto devono valere i **requisiti minimi** seguenti:

- la costruzione di nuovi edifici e impianti è autorizzata in un paesaggio protetto unicamente se questi hanno bisogno di una ubicazione ivi situata e non pregiudicano il paesaggio né direttamente né indirettamente;
- le trasformazioni edilizie e i cambiamenti di destinazione di edifici e impianti esistenti che contengono elementi che possono turbare il paesaggio non sono autorizzati se non si giunge a un tendenziale miglioramento quanto a inserimento nel paesaggio e ripercussioni sul medesimo;
- le autorizzazioni di cambiamento di destinazione sono accompagnate da oneri concernenti gestione e trasformazione dei dintorni volti a conservare e a migliorare la caratteristica di paesaggio degno di protezione;
- nel caso di trasformazioni non autorizzate e non suscettibili ad autorizzazione occorre disporre ed eseguire in modo coerente il ripristino dello stato legale.

La scheda di coordinamento va adeguata in tal senso.

#### **2.464 Esigenze relative agli edifici da proteggere; scelta e messa sotto protezione degli edifici**

Per quanto concerne la messa sotto protezione di edifici che vanno resi accessibili alla trasformazione dell'utilizzazione giusta l'articolo 39 capoverso 2 OPT, la scheda di coordinamento contiene le asserzioni seguenti:

*"Per definire cartograficamente i paesaggi con edifici e impianti degni di protezione i Comuni:*

- ....
- *allestiscono l'inventario degli edifici e impianti fuori zona edificabile,"*

*"Sulla base dei disposti della LALPT, i Comuni:*

- *elencano gli edifici degni di protezione per i quali è ammesso il cambiamento di destinazione*
- *indicano gli edifici che vanno mantenuti a scopo agricolo (sulla base dell'applicazione del diritto fondiario rurale),*
- *definiscono le norme di attuazione per la protezione dei singoli edifici tali da garantire la loro corretta conservazione dal punto di vista architettonico,"*

*"La protezione va infine garantita tramite la formulazione di tutta una serie di norme di attuazione vincolanti nel Piano Regolatore comunale. Dopo una prima scelta sulla base dell'inventario dove si distinguono gli edifici meritevoli da quelli non meritevoli di conservazione, ... vanno codificate le modalità con cui si deve curare l'area circostante."*

*"Tutti gli interventi sugli edifici vanno pure regolamentati nell'ambito delle norme del PR. In particolare vanno regolate le aperture, il tipo di materiali, le tecniche di costruzione tenendo conto delle particolarità locali. Su questo fronte vi è comunque un'ulteriore possibilità di controllo da parte del Cantone nell'ambito dell'inoltro della domanda di costruzione. Il Comune e il Cantone possono eventualmente stabilire condizioni più restrittive sulla base di Piani Particolareggiati o in sede di PUC."*

Dato che la decisione sulla messa sotto protezione del paesaggio si fonda essenzialmente sull'inventario, quest'ultimo costituisce un'importante base per la decisione

concernente gli edifici da porre sotto protezione. Importanti aspetti inerenti alla protezione quali aperture, tipo di materiali e tecniche di costruzione sono menzionati nella scheda di coordinamento. In particolare per quanto concerne la definizione della rilevanza degli inventari e dell'attribuzione a categorie nonché delle asserzioni relative al livello di protezione sussistono tuttavia ancora punti poco chiari e lacune sulle quali torneremo successivamente.

### **2.464.1 Rilevanza degli inventari e attribuzione a categorie**

Nel rapporto a pagina 38 in merito alla rilevanza degli inventari e alla classificazione a cui si procede è affermato quanto segue:

*"Questa classificazione degli edifici definita nell'inventario è puramente indicativa (vedi risoluzioni del Consiglio di Stato in merito agli inventari) e non può essere automaticamente riportata sugli edifici inclusi nei paesaggi previsti dalla Scheda di coordinamento 8.5. Una volta definito il limite dei paesaggi con edifici e impianti degni di protezione, tutti gli edifici ivi compresi devono essere analizzati nel loro contesto ai sensi della scheda 8.5 e solo a quel momento è possibile indicare quali sono da proteggere e quindi da conservare e quali non lo sono."*

Si è dunque proceduto a chiarire – in modo ancor più esplicito che nella scheda di coordinamento – la rilevanza degli inventari, già allestiti da numerosi Comuni fondandosi sulle Direttive dipartimentali per l'elaborazione dell'inventario comunale degli edifici situati fuori delle zone edificabili del febbraio 1991. In effetti gli inventari sono un'eccellente base per gli ulteriori lavori. Essi rappresentano tuttavia soltanto un catalogo, al quale deve far irrinunciabilmente seguito un ulteriore passo: accertare quali paesaggi, potenzialmente degni di protezione, vanno effettivamente posti sotto protezione e quali edifici, potenzialmente degni di protezione, situati in questi paesaggi, siano effettivamente da proteggere.

Un edificio, che nell'inventario è stato assegnato alla categoria 1a ["edifici meritevoli di conservazione/edifici rustici finora prevalentemente utilizzati a scopo agricolo per i quali è ammessa la trasformazione (cambiamento di destinazione)"]; cfr. pagina 7 segg. del rapporto], deve pertanto superare ancora altri ostacoli prima di poter subire la mutazione di destinazione:

- il paesaggio, nel quale è situato, deve essere effettivamente stato messo sotto protezione dopo aver ponderato tutti gli interessi;
- l'edificio medesimo deve essere stato posto sotto protezione siccome elemento irrinunciabile di quel paesaggio;
- nell'ambito della procedura d'autorizzazione relativa al cambiamento d'utilizzazione dell'edificio, la messa sotto protezione di paesaggio ed edificio deve rivelarsi giustificata e le altre condizioni della legislazione federale, cantonale e comunale devono essere soddisfatte.

Una protezione non entra inoltre soltanto in linea di conto per edifici della categoria 1a. Ovviamente nel caso di edifici della categoria 1c ["edifici rustici particolari con una destinazione specifica (oggetti culturali) che vanno mantenuti (cappelle, mulini, canvetti, grotti, forni del pane, torchi, nevere, lavatoi,...)"] di regola s'imporrà una messa sotto protezione. Edifici della categoria 1d ["edifici rustici ancora utilizzati (o utilizzabili) a scopo agricolo che devono mantenere la loro destinazione attuale"] va-

no pure protetti allorquando soddisfano i criteri previsti dalla protezione di edifici della categoria Ia.

Anche gli edifici della categoria 3 ["Edifici rustici già trasformati per i quali sono concessi interventi di manutenzione ordinaria o di recupero di parti originali"], la cui destinazione è stata modificata sulla scorta di un'*autorizzazione cresciuta in giudicato*, vanno posti sotto protezione, se adempiono i pertinenti criteri.

Conformemente alla prassi cantonale sono attribuiti alla categoria 3 anche edifici la cui destinazione è stata modificata di fatto, *senza* che per il cambiamento d'utilizzazione sia stata rilasciata un'*autorizzazione*. Se un siffatto edificio soddisfa i criteri previsti per una messa sotto protezione, va parimenti posto sotto protezione. A tal riguardo occorre tener presente che verosimilmente mediante misure intese a ripristinare lo stato legale possono essere eliminate modifiche deturpanti. Per effetto di una messa sotto protezione posteriore è anche possibile esaminare se le condizioni dell'articolo 39 capoverso 2 OPT siano soddisfatte e il cambiamento d'utilizzazione possa pure essere autorizzato successivamente.

E' lecito chiedersi se, per quanto concerne la categoria 1b ["edifici rustici diroccati che fanno parte di un nucleo meritevole di conservazione per i quali è ammessa la ricostruzione (cambiamento di destinazione)"], siano concepibili casi d'applicazione conformi al diritto federale. L'onere posto al Cantone di tenere un elenco delle pertinenti autorizzazioni e di trasmettere una volta all'anno tale elenco aggiornato all'ARE, indicando le modifiche intervenute, ha lo scopo di attenuare il rischio di un'applicazione troppo estesa.

Nel rapporto invero si accenna in parte alle correlazioni richiamate qui tra inventari, messa sotto protezione e possibilità di cambiamento d'utilizzazione, tuttavia dalla scheda di coordinamento esse non emergono con sufficiente chiarezza, motivo per cui occorre procedere alle pertinenti correzioni.

## **2.464.2 Livello di protezione**

In un contesto nel quale l'applicazione della legislazione federale nell'ambito del rilascio delle autorizzazioni e il rispetto dell'obbligo di richiedere l'autorizzazione nonché il rispetto delle autorizzazioni già rilasciate risulta difficile, le seguenti asserzioni appaiono adeguate e indispensabili per poter presumere che l'articolo 39 capoverso 2 OPT in quanto a messa sotto protezione degli edifici e degli impianti degni di protezione sia applicato conformemente al diritto federale:

- l'edificio chiuso non deve presentare su parti ben visibili del medesimo alcun elemento aggiuntivo (camini, persiane, ...) e aperture supplementari o ampliate (finestre, porte o persiane che le coprono).
- materiali, tecniche, dettagli e standard d'esecuzione vanno mantenuti in modo tale da risultare identici alla costruzione originale (di regola stalla/fienile).
- il rapporto prevede alla pagina 39 quanto segue: "Pure da tradurre in norme vincolanti che condizionano la possibilità di trasformare un edificio degno di protezione, sono le prescrizioni inerenti alla cura del territorio circostante. Nella norma va infatti specificato sia ciò che non si può fare (ad esempio proibire la distruzione di muretti e di terrazzi originali, vietare i tappeti inglesi, ecc.) e ciò che deve essere fatto (ad esempio sfalcio di una determinata superficie di prato, cura delle selve

castanili, ecc.)." Se è necessario proibire la distruzione di muretti e terrazzi originali, a maggior ragione occorre vietare la distruzione di edifici protetti perché elementi tipici del paesaggio. In effetti se la scomparsa dell'edificio non rappresenta una perdita per il paesaggio, allora neppure il suo cambiamento d'utilizzazione si giustifica. Se tuttavia la scomparsa rappresentasse una perdita, occorrerebbe disporre un divieto di demolizione e d'ingerenza. A quanto precede sovente si obietta che una persona desiderosa di modificare l'utilizzazione di un suo edificio, non necessariamente pensa alla demolizione. Tale circostanza può corrispondere alla realtà in un determinato momento, ma le circostanze possono anche modificarsi. Inoltre si pone pure la questione della coerenza. Fintantoché l'argomentazione secondo la quale un divieto di demolizione è inutile, è confermata, un sifatto divieto non sarà percepito come limitazione. Tuttavia se quest'ultimo viene percepito quale limitazione dai proprietari fondiari, è segno che il divieto è necessario. Mediante tale "contropartita" dei proprietari fondiari si riduce inoltre in parte l'eventualità che si proceda a una messa sotto protezione ingiustificata per eludere l'articolo 24 LPT.

- Nonostante vi sia un divieto di demolizione non in tutti i casi è possibile impedire che la manutenzione di un edificio sia eseguita in modo talmente negligente o sia trascurata del tutto da cagionare la perdita irrimediabile delle caratteristiche degne di protezione. Affinché l'interesse del proprietario a una conservazione corretta non vada scemando con il rilascio dell'autorizzazione di cambiamento d'utilizzazione, quest'ultima deve essere – di regola – corredata di una condizione risolutiva a tenore della quale l'autorizzazione di cambiamento d'utilizzazione è soppressa se la casa dovesse perdere il suo valore degno di protezione.

La scheda di coordinamento va adeguata in tal senso.

## **2.465 Ulteriori osservazioni in merito alla scheda di coordinamento**

I criteri d'esclusione di cui al punto 1b sono tra l'altro i seguenti: aree per attrezzature, impianti o funzioni di interesse nazionale, cantonale o regionale. Le relative basi vanno parimenti ricercate dai Comuni. Ciò è stato dimenticato e va aggiunto nell'elenco del punto 2a.

Inoltre, la definizione di dette aree è assai vaga. Non è chiarita segnatamente la questione, se, ad esempio, vi rientrano anche gli oggetti IFP e se occorre quindi escluderli dal campo d'applicazione della scheda di coordinamento. Nell'interesse di un mandato chiaro ai Comuni occorre definire il più precisamente possibile le utilizzazioni che sono effettivamente toccate dai criteri d'esclusione.

Contrariamente alle affermazioni contenute nel penultimo paragrafo del settore "Situazione: problematiche, conflitti" non è sufficiente garantire la conservazione di un edificio nonché la cura del territorio circostante mediante il cambiamento di destinazione di quest'ultimo per rispettare l'obiettivo dell'articolo 24 OPT<sup>11</sup>, poiché il paesaggio non va soltanto protetto da modifiche indesiderate cagionate dalla natura bensì anche da modifiche cagionate dall'uomo (cfr. più sopra pto. 2.42, Esigenze

---

<sup>11</sup> Corrisponde all'attuale art. 39 OPT.

dell'articolo 39 capoversi 2 e 3 OPT). La motivazione contenuta nella scheda di coordinamento non è comprensibile. Appurare se il cambiamento d'utilizzazione di edifici esistenti contribuisca a una migliore cura del territorio circostante non ha alcun influsso sulla questione se ciò implichi anche un'estensione dell'urbanizzazione fuori zona edificabile. Alla stessa stregua è problematica l'affermazione generica a pagina 2, in alto, ove si afferma che la conservazione degli edifici (rustici) e impianti che restano a testimonianza del recente passato, individuabili su tutto il territorio cantonale, appare pertanto opportuna anche se sono situati fuori zona edificabile e se si rende necessario il cambiamento della loro destinazione originaria.

Il settore "Attuazione del coordinamento" contiene diversi passaggi che hanno un carattere piuttosto esplicativo. Per far emergere più chiaramente gli elementi essenziali occorre raggruppare siffatti passaggi e contrassegnarli adeguatamente.

La scheda di coordinamento va adeguata in tal senso.

#### **2.47 Procedura di conciliazione e diritto d'essere sentiti**

La circostanza che il Consiglio federale non possa approvare la scheda di coordinamento senza riserve, non trae origine da divergenze d'opinione sull'uso che il Cantone fa del suo *marginale d'apprezzamento pianificatorio*. Le riserve espresse in occasione dell'approvazione servono piuttosto a istituire la *legittimità* della scheda di coordinamento. La valutazione della domanda se una determinata azione o una determinata situazione sia lecita o no non può essere effettuata o sostituita, nell'ottica del contenuto, mediante una ponderazione degli interessi raggiunta grazie a negoziati; essa non è quindi oggetto di una procedura di conciliazione. Per contro al Cantone Ticino va concesso il diritto d'essere sentito, ciò che è avvenuto al momento della presentazione del disegno di rapporto d'esame.

#### **2.48 Coordinazione con i piani settoriali e con gli altri compiti della Confederazione**

Le superfici per l'avvicendamento colturale (SAC) e le aree per attrezzature, impianti o funzioni di interesse nazionale, cantonale o regionale sono esplicitamente escluse dal campo d'applicazione dell'esaminanda scheda di coordinamento e quindi dell'articolo 39 capoverso 2 OPT. In tal modo non dovrebbero insorgere conflitti con i piani settoriali e con gli altri compiti della Confederazione.

#### **2.49 Coordinazione con i Cantoni vicini**

Le ripercussioni sui Cantoni limitrofi risultanti dalla scheda di coordinamento sono molto limitate. Detti Cantoni non hanno fatto valere lacune di sorta in merito al coordinamento. Siffatte lacune non sarebbero d'altronde nemmeno visibili.

### **3 Risultati dell'esame**

La scheda di coordinamento 8.5 nonché i pertinenti lavori già avviati per la sua attuazione hanno richiesto un notevole impegno che in questa sede va riconosciuto. Gli inventari costituiscono un'eccellente base per le ulteriori decisioni. La volontà di

conservare il paesaggio culturale nonché gli edifici che lo caratterizzano e di promuovere la sua cura attiva, è comprensibile ed entro certi limiti anche possibile. Tale esigenza non deve tuttavia servire da pretesto per eludere la separazione tra zona edificabile e non edificabile nonché le disposizioni restrittive relative alla costruzione fuori delle zone edificabili. Diversamente i paesaggi culturali rischiano di perdere quel loro carattere per il volere del quale sono stati protetti.

Si pone la domanda a sapere se le lacune rilevate nella scheda di coordinamento 8.5 devono sfociare in una non approvazione (parziale) oppure se il Consiglio federale, mediante modifiche dirette della scheda di coordinamento nonché imponendo oneri, possa istituire una situazione che permetta, senza ulteriori procedure a livello di pianificazione direttrice, di avviare l'attuazione della scheda di coordinamento.

Se dal testo della scheda di coordinamento non dovessero emergere con sufficiente chiarezza importanti direttive, sebbene vi siano implicitamente contenute, la lacuna potrà essere colmata mediante pertinenti modifiche del testo.

E' possibile contrastare problematiche inerenti all'esecuzione introducendo sotto forma di oneri un minimo di strumenti di controllo. Nel contempo tali oneri permettono alla Confederazione una periodica visione d'insieme dell'esecuzione.

Nonostante ciò i criteri contenuti nel Piano direttore non sono abbastanza incisivi perché – anche in considerazione delle problematiche d'esecuzione nel Cantone Ticino – possa sostanzialmente essere garantita un'attuazione conforme al diritto federale. Il requisito relativo al Piano direttore, contenuto nell'articolo 39 capoverso 2 lettera d OPT, non è dunque soddisfatto. Il Consiglio federale può invero, aggiungendo ulteriori criteri, portare la scheda di coordinamento a un livello tale da consentire l'approvazione. Benché in tale ambito non esista soltanto *una* possibile soluzione, non si tratta tanto di esercitare il potere discrezionale a livello pianificatorio quanto piuttosto di ristabilire la legalità mediante la descrizione di quello che, a giudizio del Consiglio federale, costituisce un requisito minimo. Dato che le modifiche decise vanno il più possibile incontro alle intenzioni del Gran Consiglio, così come sono formulate nel Rapporto, dando seguito all'esplicita volontà del Consiglio di Stato appare opportuno far eseguire i relativi cambiamenti direttamente al Consiglio federale. Di conseguenza, la scheda di coordinamento può essere approvata con le seguenti modifiche e i seguenti oneri:

### **3.1 Modifiche**

Il Consiglio federale modifica il testo della scheda di coordinamento 8.5 secondo il tenore dell'allegato B.

### **3.2 Oneri**

- 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 e impianti all'interno di questi paesaggi, suddivise in: 1) autorizzazioni concernenti edifici protetti; 2) autorizzazioni concernenti altri edifici,
  - 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 8.5 approvata.

Qualora nella pratica dovessero risultare problematiche rilevanti, il Consiglio federale avrebbe sempre la possibilità di revocare l'approvazione analogamente alla prassi in vigore per quanto riguarda l'approvazione degli atti legislativi cantonali (cfr. ETIENNE GRISEL, L'approbation des lois cantonales par le Conseil fédéral: La loi du 15 décembre 1989, in ZSR 1990 I 275 segg, pagina 289).

Berna, 14 novembre 2001

UFFICIO FEDERALE DELLO  
SVILUPPO TERRITORIALE  
Il Direttore

*f.to P. A. Rumley*

Pierre-Alain Rumley

**Allegato A: Avvisi complementari dei Cantoni vicini e dei servizi federali**Avvisi dei servizi federali

La Commissione federale per la protezione della natura e del paesaggio (CFNP) desidera essere consultata, prima che le competenti autorità cantonali decidano in merito a un inventario all'interno di un'area IFP rispettivamente prima che in queste aree vengano messi sotto protezione edifici e paesaggio in vista di un cambiamento di destinazione ai sensi dell'articolo 39 capoverso 2 OPT. Visto che solamente a partire dal rilascio dell'autorizzazione di cambiamento di destinazione si tratta di un compito federale ai sensi dell'articolo 2 LPN la CFNP può *pretendere* di essere consultata, secondo diritto federale, soltanto in tale fase procedurale. Per contro si *consiglia* urgentemente al Cantone di consultare la Commissione già nella fase di definizione dei perimetri e delle disposizioni di protezione per edifici e paesaggio all'interno dell'IFP, al fine di evidenziare i conflitti, se possibile, già a tale momento.

## **Allegato B: Testo della scheda secondo l'approvazione del Consiglio federale**

### **Situazione: problematiche, conflitti**

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'impovertimento 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 origi-

naria 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.

E' 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 un 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 se stessa se non ci fosse un minimo di interesse da parte della popolazione come quello per la conservazione dei rustici).

Dal punto di vista del diritto federale l'art. 39 OPT, ai cpv. 2 e 3, pone le premesse e le condizioni in base alle quali l'autorità cantonale competente può autorizzare, fuori dalle zone edificabili, il cambiamento di destinazione di detti edifici e impianti.

### **Scopo del coordinamento**

Assicurare la gestione e la protezione del territorio fuori delle zone edificabili permettendo il mantenimento e la valorizzazione di edifici e impianti degni di protezione, situati fuori delle zone edificabili, laddove essi costituiscono una componente essenziale del paesaggio tradizionale locale.

### **Attuazione del coordinamento**

#### **1. Livello cantonale**

##### **1a. Criterio di base per la delimitazione dei paesaggi con edifici e impianti degni di protezione**

Il territorio cantonale oggetto della presente scheda di coordinamento, 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.

##### **1b. Criteri di esclusione**

Per una messa sotto protezione non entrano in linea di conto:

- Il bosco ai sensi della legislazione forestale
- Le superfici per l'avvicendamento colturale (SAC)
- Le aree per attrezzature, impianti o funzioni di interesse nazionale, cantonale o regionale
- Le aree soggette a forti pericoli naturali accertati.

La necessità di protezione interessa un territorio che supera i confini dei singoli Comuni. Il Cantone deve quindi assumere un ruolo di coordinamento tra i singoli Piani regolatori comunali al fine di ottenere un quadro paesaggistico coerente con i principi di questa scheda. Gli strumenti per questo coordinamento sono diversi, tra questi citiamo:

- il piano comprensoriale (che può raggruppare più tematiche di una unità geografica di una certa dimensione e omogeneità tra cui quella che concerne la scheda 8.5),
- l'elaborazione di sottoschede alla scheda 8.5 che interessano delle unità geografiche specifiche,

- la pianificazione intercomunale secondo l'art. 24 cpv. 5 della LALPT,
- Il PUC,...

I criteri di esclusione valgono in tutti i casi.

## 2. Livello comunale

I Comuni, tenendo conto dei criteri generali fissati nel Piano direttore, procedono come segue:

### 2a. Elementi conoscitivi di base

Per preparare la decisione sulla protezione dei paesaggi degni di protezione ai sensi dell'art. 39 cpv. 2 lett. a OPT i Comuni:

- definiscono i limiti del bosco,
- precisano le SAC sulla base delle rappresentazioni grafiche e della scheda specifica di PD,
- delimitano le zone di pericolo secondo le direttive specifiche,
- riportano o precisano il perimetro delle aree per attrezzature, impianti o funzioni di interesse nazionale, cantonale o regionale,
- allestiscono l'inventario degli edifici e impianti fuori zona edificabile,
- raccolgono le informazioni inerenti allo stato e all'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.

### 2b. Messa sotto protezione

Sulla scorte degli elementi conoscitivi di base di cui al punto 2a e dei disposti della LALPT, 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.

I Comuni procedono nel modo seguente:

**I paesaggi protetti sono delimitati** in modo restrittivo dopo una ponderazione di tutti gli interessi in gioco. Occorre ponderare gli interessi inerenti alla messa sotto protezione in relazione agli interessi contrapposti: maggiore flessibilità per altre utilizzazioni, impedimento di un allentamento della separazione tra zona edificabile e zona non edificabile.

Solo dopo aver analizzato tutti gli **edifici** compresi nel paesaggio protetto nel loro contesto ai sensi di questa scheda è possibile indicare quali sono **da proteggere** e quindi da conservare e quali non lo sono. Per fare questa scelta occorre partire da una prima scelta sulla base dell'inventario, che però è puramente indicativa e non può essere automaticamente riportata sugli edifici inclusi nei paesaggi previsti da questa scheda.

Per promuovere la salvaguardia della loro destinazione sono indicate le **costruzioni che servono ancora all'esercizio dell'agricoltura**. Ciò accade a prescindere dal fatto se tali costruzioni siano state messe sotto protezione in quanto elementi tipici dal punto di vista paesaggistico. Vanno applicate in questo ambito anche le direttive del diritto fondiario rurale.

Le disposizioni di **protezione del paesaggio** devono comprendere, di regola, gli elementi seguenti:

- la costruzione di nuovi edifici e impianti è autorizzata in un paesaggio protetto unicamente se questi ultimi hanno bisogno di una ubicazione ivi situata e non pregiudicano il paesaggio né direttamente né indirettamente;
- le trasformazioni edilizie e i cambiamenti di destinazione di edifici e impianti esistenti che contengono elementi che possono turbare il paesaggio non sono autorizzati se non si giunge a un tendenziale miglioramento quanto a inserimento nel paesaggio e ripercussioni sullo stesso;
- gli oneri concernenti gestione e trasformazione dei dintorni volti a conservare e a migliorare la caratteristica di paesaggio degno di protezione;
- nel caso di trasformazioni non autorizzate e non suscettibili ad autorizzazione occorre disporre ed eseguire in modo coerente il ripristino dello stato legale.

Codificando le modalità con cui si deve **curare l'area circostante** va precisato che la superficie da curare non deve limitarsi ai pochi metri quadrati attorno agli edifici ma deve corrispondere a un'estensione che possa riproporre una lettura storica e morfologica del territorio. La norma deve quindi condizionare la trasformazione degli edifici alla cura del territorio circostante nel senso che i proprietari dei terreni si devono impegnare a svolgere questa attività o a tollerare che venga eseguita da terzi. Nella norma va infatti specificato sia ciò che non si può fare (ad es. proibendo la distruzione di muretti e di terrazzi originali, vietando i tappeti inglesi, ecc.), sia ciò che deve essere fatto (ad es. sfalcio di una determinata superficie di prato, cura delle selve castanili, ecc.)

Tutti gli interventi sugli edifici vanno pure regolamentati. In particolare vanno regolate le aperture, il tipo di materiali, le tecniche di costruzione tenendo conto delle particolarità locali. Su questo fronte vi è comunque un'ulteriore possibilità di controllo da parte del Cantone nell'ambito dell'inoltro della domanda di costruzione. Le **disposizioni di protezione di edifici protetti** perché tipici dal punto di vista paesaggistico devono contenere, di regola, almeno gli elementi seguenti:

- un divieto di demolizione e di ingerenza;
- un divieto di trasformare parti dell'edificio ben visibili con elementi (camini, imposte, ...) o con aperture supplementari (finestre, porte) che possono essere visti quando l'edificio è chiuso;
- l'impegno di rispettare materiale, tecniche, particolari e standard della trasformazione in modo tale che siano tipici per l'edificio originale (stalla/fienile).

Il Comune e il Cantone possono eventualmente stabilire condizioni più restrittive sulla base di Piani Particolareggiati o in sede di PUC.

**Il perimetro dei paesaggi protetti, la designazione delle costruzioni protette nonché le disposizioni di protezione per il paesaggio e le costruzioni sono inseriti nel Piano del paesaggio in analogia alle altre zone di protezione (art. 28 cpv. 2 lett. f. LALPT).**

Come indicato sopra, l'inventario comprende tutti gli edifici del territorio comunale, **per gli altri edifici** inventariati, ma non protetti e per la costruzione di edifici o impianti nuovi, sono applicabili gli art. 16a/22, 24 – 24d e 37a LPT e inoltre devono essere considerate le norme per la tutela del paesaggio protetto nei PR perché valorizzato e caratterizzato dalla presenza dei rustici.

### **3. Autorizzazione relativa al cambiamento di destinazione**

In occasione della decisione sulla concessione di un'autorizzazione relativa al cambiamento di destinazione ai sensi dell'art. 39 cpv. 2 OPT l'autorità cantonale competente esamina se siano realizzate tutte le premesse di diritto federale, cantonale e quelle relative al Piano direttore.

## **Allegato**

### **Indicazioni operative complementari**

#### **Nota metodologica**

Le indicazioni che emergono da questo allegato sono di natura operativa e hanno lo scopo di indirizzare le istanze cantonali e in particolare i Comuni nei vari passaggi che portano dall'individuazione alla messa sotto protezione dei paesaggi e degli edifici (1b/2a, 2b). Esse riguardano inoltre il momento procedurale della decisione sulla concessione o meno dell'autorizzazione relativa al cambiamento di destinazione (3).

#### **1b Criteri di esclusione / 2a Elementi conoscitivi di base**

I criteri di esclusione valgono in tutti i casi e vanno delimitati territorialmente nell'ambito dei singoli Piani Regolatori o nel Piano comprensoriale.

- Per quel che concerne il bosco vanno definiti i limiti dello stesso sulla base di un accertamento secondo le direttive del Servizio forestale.
- Le SAC sono definite nel PD sulla base dell'apposita scheda di coordinamento.
- Le aree per attrezzature, impianti o funzioni di interesse nazionale che escludono i paesaggi con edifici degni di protezione sono, ad esempio, quelle riservate dai piani settoriali della Confederazione (ad es. AlpTransit, piazze d'armi e di tiro), dai piani approvati da un'autorità federale (ad es. in materia delle ferrovie, delle strade nazionali, dell'esercito, ecc.) nonché quelle aree iscritte in un inventario federale giusta gli art. 5, 18a o 23b LPN, le cui disposizioni di protezione non ammetterebbero la realizzazione dell'obiettivo perseguito con detta scheda di coordinamento (ad es. le torbiere). Le aree di interesse cantonale e regionale comprendono, ad esempio, le componenti naturali del territorio, le aree agricole non SAC, i carichi ambientali, l'approvvigionamento idrico, l'approvvigionamento energetico, il paesaggio, la funzione ricreativa e turistica del territorio, le aree d'estrazione di pietre e di inerti pregiati, i trasporti e le vie di comunicazione, la difesa integrata e le utilizzazioni e gli oggetti da riesaminare.
- Le aree soggette a pericoli naturali vanno accertate sulla base delle direttive cantonali (legge sui pericoli naturali,...) e federali (Istituto federale per lo studio della neve e delle valanghe,...). Vista la responsabilità civile a carico dei Comuni e del Cantone che potrebbe implicare un evento naturale su degli edifici soggetti ad autorizzazione di trasformazione è importante procedere a un accertamento accurato dei pericoli. Le aree di forte pericolo (ad esempio zona rossa valangaria) non possono essere incluse nei paesaggi con edifici e impianti degni di protezione. Le aree di pericolo intermedio (ad esempio zona arancione di pericolo geologico) possono, a condizione che ci sia una sufficiente sicurezza degli edifici e dei loro accessi, includere dei paesaggi con edifici e impianti degni di protezione.

#### **2b Messa sotto protezione**

##### **Delimitazione dei paesaggi**

Per delimitare concretamente sul territorio i paesaggi con edifici e impianti degni di protezione i Comuni devono raccogliere tutta una serie di informazioni e dati che sono elencati al punto 2a oltre a quelle informazioni che si riferiscono ai criteri di esclusione citati al punto 1b. Tra queste vi è l'inventario degli edifici e impianti fuori zona edificabile. Questo strumento serve innanzitutto come strumento di analisi e di controllo della situazione del patrimonio costruito fuori zona edificabile, in secondo luogo permette di indicare quali edifici sono degni di protezione e quali non lo sono secondo la classifica definita dal Dipartimento.

Accanto all'inventario che si riferisce agli elementi costruiti va determinato l'attuale stato di utilizzazione delle aree circostanti. Come già chiaramente indicato in precedenza, lo stato degli edifici e degli impianti, unitamente a quello del territorio che sta loro intorno, sono dei fattori decisivi nella

definizione dei paesaggi ai sensi della presente scheda. Ad esempio in un territorio completamente degradato dove il ricupero di una sua utilizzazione tradizionale (pascolo o prato) non è più fattibile non giustifica neanche la conservazione di eventuali edifici che vi si trovano.

La presenza di elementi naturali, di testimonianze storiche e culturali e di infrastrutture e servizi sono pure dei fattori che vanno inclusi nella ponderazione che va eseguita nel processo di delimitazione dei paesaggi con edifici e impianti degni di protezione.

#### **Autorizzazione relativa al cambiamento di destinazione**

Le autorizzazioni sono di regola rilasciate alla condizione risolutiva che se il carattere degno di protezione non sussiste più anche l'autorizzazione cessa di essere valida. Nel contempo occorre stabilire le esigenze relative a manutenzione e conservazione del paesaggio nonché degli edifici.