

# **BGer 1C 258/2017 vom 28. August 2017**

Bundesgericht, 2017-08-28, IT

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_258\\_2017](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_258_2017)

FR: TF 1C 258/2017 du 28 août 2017

IT: TF 1C 258/2017 del 28 agosto 2017

## **Regeste**

licenza edilizia | Pianificazione territoriale e diritto pubblico edilizio

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Presentato tempestivamente contro una decisione finale dell'ultima istanza cantonale, che ha confermato il diniego della licenza di piano di quartiere, il ricorso in materia di diritto pubblico è di massima ammissibile sotto il profilo degli art. 82 lett. a, art. 86 cpv. 1 lett. d, art. 90 e art. 100 cpv. 1 LTF . Il ricorrente, con il consenso del proprietario, ha presentato quale architetto la domanda di piano di quartiere e ha partecipato alla procedura cantonale. È quindi legittimato a ricorrere giusta l' art. 89 cpv. 1 LTF (cfr. sentenze 1C\_795/2013 del 20 dicembre 2013 consid. 1.2 e 1P.776/2001 del 18 aprile 2002 consid. 1.2, in: RDAT II-2002, pag. 3 segg.).

### **E. 2.1**

Egli critica il fatto che nella procedura cantonale non sia stato eseguito un esperimento di conciliazione. Rimprovera in particolare alla Corte cantonale di avere disatteso l'art. 23 della legge sulla procedura amministrativa, del 24 settembre 2013 (LPAm).

### **E. 2.2**

Secondo l'art. 23 cpv. 1 LPAm, in ogni stadio del procedimento, l'autorità può far luogo ad un esperimento di conciliazione. Per quanto concerne specificatamente la procedura edilizia dinanzi all'Esecutivo comunale, l'art. 9 della legge edilizia cantonale, del 13 marzo 1991 (LE), prevede che il Municipio può sempre convocare i privati interessati per un esperimento di conciliazione; esso può pure promuovere uno scambio di opinioni con il Dipartimento se non ne condivide l'operato o per altra ragione qualsiasi (cpv. 1). L'istante deve essere in ogni caso informato delle opposizioni pervenute e se del caso invitato a formulare osservazioni (cpv. 2).

### **E. 2.3**

L'applicazione delle citate norme del diritto cantonale è esaminata dal Tribunale federale sotto il profilo ristretto dell'arbitrio (cfr. DTF 140 III 385 consid. 2.3; 138 V 67 consid. 2.2 e rinvii). Vietato dall' art. 9 Cost. , esso è ravvisabile unicamente quando la decisione impugnata risulta manifestamente insostenibile, in contraddizione palese con la situazione effettiva, gravemente lesiva di una norma o di un chiaro principio giuridico, o in contrasto intollerabile con il sentimento di giustizia e di equità. La decisione deve inoltre essere arbitraria nel suo risultato e non solo nella sua motivazione. Non risulta per contro arbitrio dal semplice fatto che anche un'altra soluzione potrebbe entrare in linea di conto o sarebbe addirittura preferibile ( DTF 141 III 564 consid. 4.1; 138 I 49 consid. 7.1; 137 I 1 consid.

2.4 e rinvii).

#### **E. 2.4**

Come rettamente rilevato dalla precedente istanza, sia l'art. 23 cpv. 1 LPAm sia l'art. 9 cpv. 1 LE costituiscono disposizioni di natura potestativa: non impongono quindi di indire un esperimento di conciliazione. In concreto, le opposizioni alla domanda, compresa quella dell'autorità cantonale, non erano limitate ad aspetti secondari del progetto, che avrebbero potuto essere facilmente modificati, ma vertevano sulla costruzione nel suo complesso, ritenuta troppo invasiva sotto il profilo dell'inserimento paesaggistico. In tali circostanze, poiché un eventuale tentativo di conciliazione non era manifestamente suscettibile di concludersi positivamente, la decisione della Corte cantonale di non eseguirlo è del tutto sostenibile. D'altra parte, il ricorrente non sostiene di non avere potuto esprimersi adeguatamente sulle opposizioni al progetto nell'ambito della procedura della domanda del piano di quartiere. La censura è pertanto infondata.

#### **E. 3.1**

Il ricorrente critica l'opposizione del 26 marzo 2014 alla domanda di rilascio del permesso per il piano di quartiere dei Servizi generali del Dipartimento del territorio, in particolare laddove l'autorità cantonale ha ritenuto, a titolo abbondanziale, che una qualsiasi edificazione dei fondi in oggetto doveva essere considerata invasiva. Rimprovera alla Corte cantonale di avere passato sotto silenzio questa considerazione, che equivarrebbe a negare l'edificabilità delle particelle.

#### **E. 3.2**

Premesso che il ricorrente non fa valere, conformemente alle esigenze dell' art. 106 cpv. 2 LTF , una violazione del suo diritto di essere sentito ( art. 29 cpv. 2 Cost. ) per il fatto che la Corte cantonale avrebbe motivato in modo insufficiente la sentenza, la censura ricorsuale è infondata. I giudici cantonali hanno infatti precisato che il preavviso negativo dell'autorità cantonale non era riassunto a pagina 8 dell'opposizione, dove era riportato a titolo abbondanziale il parere dell'Ufficio dei beni culturali, quanto piuttosto a pagina 6 seg., ove era spiegato perché il piano di quartiere litigioso non costituiva una risposta adeguata al concreto contesto, siccome troppo invasivo (cfr. sentenza impugnata, consid. 4.3, pag. 14). Essi non hanno poi escluso l'edificabilità dei fondi, che rimanevano soggetti alle prescrizioni edilizie vigenti. Hanno per contro rilevato che se in presenza di un paesaggio o di un insediamento di particolare qualità, l'utilizzazione delle facoltà edificatorie vigenti dovesse successivamente apparire irragionevole o eccessiva, spetterà se del caso all'autorità adottare le misure a salvaguardia di una diversa pianificazione futura (cfr. sentenza impugnata, consid. 4.5.3, pag. 19 seg.).

#### **E. 4.1**

Il ricorrente lamenta una violazione dell'autonomia comunale, siccome formulando il suo preavviso negativo, l'autorità cantonale ha esplicitamente obbligato il Municipio a respingere la domanda in applicazione dell'art. 7 cpv. 2 LE. In effetti, secondo la prima frase di questa disposizione, l'avviso del Dipartimento vincola il Municipio nella misura in cui è negativo.

#### **E. 4.2**

Sollevando la censura, il ricorrente disattende tuttavia che in concreto il Municipio ha negato il rilascio del permesso di quartiere anche perché lo ha ritenuto in contrasto con il

proprio diritto edilizio comunale, segnatamente con l'art. 20 cpv. 1 delle norme di attuazione del piano regolatore di X. \_\_\_\_\_, sezione di Y. \_\_\_\_\_ (NAPR). Disattende inoltre che, trattandosi di un progetto che comporta un impatto paesaggistico significativo, come è il caso per il piano di quartiere, il principio dell'inserimento ordinato e armonioso nel paesaggio previsto dall'art. 104 cpv. 2 della legge sullo sviluppo territoriale, del 21 giugno 2011 (LST) è applicato dall'autorità cantonale (cfr. art. 109 cpv. 2 lett. c LST in relazione con l' art. 107 cpv. 2 lett. a del regolamento della LST, del 20 dicembre 2011 [RLst]). Omettendo di prendere in considerazione tali circostanze, il ricorrente non dimostra quindi minimamente che l'autorità cantonale avrebbe oltrepassato le proprie facoltà legali ed invaso in modo inammissibile lo spazio autonomo del Comune. Insufficientemente motivata, la censura non è pertanto ammissibile e non deve essere vagliata oltre.

### **E. 5.1**

Secondo il ricorrente, lo strumento del piano di quartiere sarebbe limitato a definire sotto il profilo planovolumetrico le opere previste. Rileva che in concreto il progetto rispetterebbe i parametri edificatori vigenti nella zona di situazione, segnatamente l'altezza massima (12.00 m) e la superficie utile lorda massima (3'000 m<sup>2</sup>). Sostiene che l'esame del progetto edilizio avrebbe dovuto riguardare unicamente questi aspetti e non quello estetico, che avrebbe dovuto essere valutato soltanto nell'ambito della domanda di costruzione per la realizzazione delle opere.

### **E. 5.2**

Giusta l'art. 54 LST, il piano di quartiere è un progetto planovolumetrico inteso a concretizzare gli obiettivi di qualità paesaggistica, architettonica e urbanistica fissati dal piano regolatore (cpv. 1). Esso si compone di una relazione tecnica, di piani come pure di un modello del progetto (cpv. 2). Il piano regolatore stabilisce il perimetro del piano di quartiere nonché i requisiti qualitativi minimi ed i parametri edilizi minimi e massimi (cpv. 3). L'art. 55 cpv. 1 LST prevede poi che l'ap-provazione del piano di quartiere avvenga seguendo la procedura della domanda di costruzione. Secondo l'art. 20 cpv. 1 NAPR, la zona edificabile intensiva è riservata alla residenza e ad attività turistiche. Il cpv. 2 della disposizione prevede che l'intervento edilizio è subordinato alla presentazione di un piano di quartiere relativo all'intera zona, condizionato al rispetto delle caratteristiche architettoniche e paesaggistiche del nucleo di Y. \_\_\_\_\_. Prevede inoltre che la superficie utile lorda sia al massimo di 3'000 m<sup>2</sup>, di cui il 30 % può essere destinata all'abitazione secondaria, che sia rispettata una distanza minima dalla strada secondo una linea di arretramento e che siano realizzati i posteggi necessari all'interno del comprensorio. In materia paesaggistica, l'art. 104 LST esige che le attività d'incidenza territoriale siano armonizzate con gli obiettivi di tutela e valorizzazione del paesaggio (cpv. 1) e che le costruzioni si inseriscano nel paesaggio in maniera ordinata e armoniosa (cpv. 2). Giusta l'art. 100 RLst, una costruzione è inserita nel paesaggio in maniera ordinata e armoniosa quando si integra nello spazio circostante, ponendosi in una relazione di qualità con le preesistenze e le caratteristiche dei luoghi.

### **E. 5.3**

Dalla lettura delle citate disposizioni, in particolare dall'art. 20 cpv. 2 NAPR, risulta quindi che il criterio del rispetto delle caratteristiche architettoniche e paesaggistiche del nucleo di Y. \_\_\_\_\_ deve essere ossequiato (già) nella fase del piano del quartiere. La norma comunale pone infatti esplicitamente tale rispetto quale presupposto del piano di quartiere

stesso. Questo strumento mira del resto a concretizzare gli obiettivi di qualità paesaggistica, architettonica e urbanistica fissati dal piano regolatore (cfr. art. 54 cpv. 1 LST). La Corte cantonale ha inoltre rettamente constatato che nella fattispecie il progetto anticipa numerosi dettagli architettonici che sarebbero stati ripresi nell'ambito della procedura per il rilascio della licenza edilizia. Dagli atti della domanda, le caratteristiche estetiche dell'immobile, segnatamente per quanto concerne le facciate, le relative aperture e la sistemazione esterna, risultano in effetti con un elevato grado di precisione. A ragione la Corte cantonale e le istanze inferiori non si sono quindi limitate a constatare il rispetto dei parametri edificatori applicabili alla zona di situazione, ma hanno pure valutato le caratteristiche estetiche del progetto sotto il profilo del suo inserimento nel paesaggio di Y.\_\_\_\_\_ (cfr., in questo senso, MARC-OLIVIER BESSE, *Le régime des plans d'affectations, en particulier le plan de quartier*, 2010, pag. 303 segg.). La tesi del ricorrente, secondo cui tale esame avrebbe dovuto essere eseguito soltanto nella fase della licenza edilizia, è di conseguenza infondata.

### **E. 6.1**

Poiché il progetto rispetta i parametri edificatori della zona di situazione, il ricorrente sostiene che un rifiuto basato sulla clausola estetica non potrebbe entrare in considerazione. Ritiene comunque che l'intervento progettato rispetterebbe le caratteristiche architettoniche e paesaggistiche del nucleo di Y.\_\_\_\_\_ ai sensi dell'art. 20 cpv. 2 NAPR.

### **E. 6.2**

Secondo la giurisprudenza, l'applicazione di una clausola relativa all'estetica non può condurre in modo generale a svuotare della sua sostanza la disciplina vigente in materia di zone. Se un piano delle zone prevede che in un determinato settore del territorio possono essere edificate delle costruzioni di una certa volumetria, un divieto di costruzione fondato su una clausola estetica per il contrasto provocato dalla voluminosità dell'immobile progettato può giustificarsi soltanto quando è toccato un interesse pubblico preponderante. Occorre che lo sfruttamento delle possibilità edificatorie vigenti appaia irragionevole, come per esempio quando si tratta di proteggere un sito, un edificio o un insieme di costruzioni che presentano qualità estetiche notevoli, mancanti all'immobile progettato o messe in pericolo dalla sua realizzazione ( DTF 101 Ia 213 consid. 6c; 115 Ia 114 consid. 3d; sentenze 1C\_8/2017 del 12 luglio 2017 consid. 2.1.2 e 1C\_340/2015 del 16 marzo 2016 consid. 6.1.1). Quando si tratta di esaminare l'applicazione di clausole estetiche, il Tribunale federale si impone riserbo nell'apprezzamento di circostanze locali, meglio conosciute dalle autorità cantonali. In questo campo, esse dispongono infatti di un ampio potere di apprezzamento, segnatamente laddove devono valutare se una costruzione o un impianto possano compromettere l'aspetto o il carattere di un sito, di una località, di un quartiere o di una strada ( DTF 115 Ia 114 consid. 3d, 363 consid. 3b; sentenza 1C\_8/2017, citata, consid. 2.1.2 e rinvii).

### **E. 6.3**

Il comprensorio di Y.\_\_\_\_\_, per la sua situazione e le sue caratteristiche appare pregevole, tant'è che è iscritto quale oggetto degno di protezione nei citati inventari federali. Ci si può chiedere se l'utilizzazione delle ampie possibilità edificatorie previste nel comparto interessato sia quindi ragionevole. La questione non deve però essere approfondita oltre in questa sede, giacché, contrariamente a quanto sembra ritenere il ricorrente, la Corte cantonale non ha confermato il diniego del permesso di piano di quartiere solo sulla base degli ingombri dell'edificio progettato, ma ha motivato in modo

articolato ed oggettivo le ragioni per cui, benché rispettasse i parametri edilizi vigenti, esso non raggiungeva un effetto globale soddisfacente sia per rapporto alle caratteristiche dell'ambiente in cui era ubicato sia per la sua configurazione e la sua forma architettonica (cfr. DTF 114 Ia 343 consid. 4b; sentenza 1C\_442/2010 del 16 settembre 2011 consid. 3.3, in: RtiD I-2012 pag. 39 segg.). La Corte cantonale ha infatti ritenuto eccessivo l'impatto del complesso residenziale sul paesaggio, non tanto per le dimensioni dei singoli blocchi (ad eccezione della torre con l'ascensore per le autovetture) quanto piuttosto per le modalità della collocazione nel terreno, che comportava la formazione di un fronte edilizio compatto ed esteso lungo circa 78.00 m. I giudici cantonali hanno inoltre ravvisato un contrasto "con la forma vagamente piramidale del nucleo, che tende invece a digradare sull'asse ovest-est", ritenendo altresì problematica sotto il profilo dell'inserimento paesaggistico la sistemazione esterna, contraddistinta da imponenti opere murarie destinate a sorreggere i terrazzamenti dinanzi agli edifici. Si sono pure confrontati con la configurazione architettonica degli edifici progettati, rilevando che si scostava dalla tipologia delle costruzioni del nucleo di Y. \_\_\_\_\_, risultando un corpo estraneo rispetto al contesto esistente. La Corte cantonale ha al riguardo considerato le coperture piane degli immobili, che differiscono dai tetti a falde presenti su tutte le case circostanti, le ampie aperture vetrate, del tutto inesistenti in loco, e il mancato rispetto dei criteri dell'architettura tradizionale dei nuclei, secondo cui le parti piene delle facciate devono prevalere su quelle vuote e l'elemento verticale delle aperture su quello orizzontale. In questa sede, il ricorrente non si confronta puntualmente con la valutazione complessiva esposta dai giudici cantonali nella sentenza impugnata, spiegando con una motivazione conforme alle esigenze degli art. 42 cpv. 2 e 106 cpv. 2 LTF, perché sarebbe insostenibile. Egli si limita ad esporre in modo appellatorio il suo diverso parere, riproducendo testualmente una parte del gravame presentato dinanzi alla precedente istanza in cui ritiene il progetto rispettoso dell'art. 20 cpv. 2 NAPR (cfr. ricorso, pag. 7-9) : ciò è tuttavia inammissibile nell'ambito di un ricorso al Tribunale federale (cfr. DTF 134 II 244 consid. 2.1-2.3). Nella fattispecie, la Corte cantonale ha condiviso la valutazione estetica negativa del progetto espressa dalle autorità inferiori e dai Servizi specialistici, sicché sarebbe spettato al ricorrente confrontarsi con tale valutazione ed addurre elementi concreti atti a dimostrare un apprezzamento abusivo delle circostanze locali.

### **E. 7.1**

Il ricorrente ritiene arbitrario l'accertamento dei giudici cantonali secondo cui la contiguità tra gli edifici progettati formerebbe "un fronte edilizio compatto ed esteso (78.00 m circa), che non trova eguali su tutto il pendio di Y. \_\_\_\_\_". Adduce che nel comprensorio sorgerebbero tre agglomerati di fabbricati che formerebbero dei fronti edilizi altrettanto compatti ed estesi, identici a quello litigioso sotto il profilo dell'impatto sul paesaggio.

### **E. 7.2**

A torto. I fronti edilizi evidenziati dal ricorrente sono infatti situati più ad ovest rispetto al terreno in questione, verso il nucleo del villaggio. Non si trovano sul pendio, ma più a valle, all'altezza della riva del lago. Sono costituiti da abitazioni tradizionali, che presentano tetti a falde e un'architettura tipica dei nuclei, con facciate in cui le parti piene prevalgono su quelle vuote e le cui aperture sono essenzialmente verticali. Non si tratta perciò di corpi estranei al tessuto edilizio esistente, come è invece il caso dell'immobile progettato, al quale non sono quindi comparabili sotto l'aspetto dell'impatto sul paesaggio. In tali circostanze, l'accertamento censurato non è arbitrario, ma anzi conforme agli atti.

### **E. 8.1**

Il ricorrente ritiene arbitraria la valutazione della Corte cantonale secondo cui "la progressione dei volumi lungo la diagonale rappresentata dal raccordo stradale che collega il centro del villaggio alla soprastante strada cantonale si scontra con la forma vagamente piramidale del nucleo, che tende invece a digradare sull'asse ovest-est". Critica altresì l'apprezzamento secondo cui ciò "privilegia e consolida la linea di forza del citato raccordo, priva di pregio dal profilo paesaggistico, anziché quella dell'orizzonte del lago".

### **E. 8.2**

Al riguardo, il ricorrente si limita tuttavia ad esporre in modo appellatorio il suo diverso parere, adducendo che le caratteristiche del progetto sarebbero dettate dall'orografia del terreno, dall'andamento del tracciato stradale e dai parametri edificatori vigenti. Con tali argomentazioni non sostanzia tuttavia l'arbitrio della valutazione del progetto eseguita dai giudici cantonali sotto il profilo architettonico e del suo inserimento armonioso nel paesaggio. Insufficientemente motivata, la censura è pertanto inammissibile in applicazione degli art. 42 cpv. 2 e 106 cpv. 2 LTF. Come è stato esposto, il rispetto dei parametri edilizi vigenti non dispensava le autorità dall'applicare la clausola estetica espressamente prevista dalla legge.

### **E. 8.3**

Il ricorso è parimenti inammissibile laddove il ricorrente ritiene arbitrarie le considerazioni esposte dalla precedente istanza riguardo alla "sistemazione esterna". Egli si limita infatti a rimproverare genericamente ai giudici cantonali di avere eseguito una valutazione di tipo estetico, che non rientrerebbe nella procedura di approvazione del piano di quartiere, ma in quella successiva di rilascio della licenza edilizia. Addebita inoltre alla Corte cantonale di avere omesso di considerare l'esistenza di imponenti opere murarie già presenti sul territorio. Non sostanzia tuttavia un apprezzamento manifestamente insostenibile delle circostanze locali e disattende che, dai piani agli atti (in particolare dalla tavola n. 14 richiamata dalla Corte cantonale), le opere murarie previste appaiono effettivamente considerevoli, quand'anche il territorio circostante, in forte declivio, sia caratterizzato da terrazzamenti, peraltro essenzialmente ineditati.

### **E. 9.1**

La Corte cantonale ha ritenuto criticabile la scelta progettuale di dedicare un blocco a sé stante all'ascensore per le automobili, non essendovi alcuna ragione tecnica che impone di realizzare un volume di tale rilevanza, sveltante su tutti gli altri e del tutto atipico, invece di inserirlo più discretamente in una posizione retrostante o di integrarlo in uno dei blocchi abitativi. Il ricorrente contesta queste considerazioni, adducendo che il manufatto costituirebbe un elemento di mediazione tra il bosco e gli otto blocchi residenziali e che tale configurazione sarebbe imposta da esigenze tecniche, nonché dalla necessità di rispettare l'altezza massima di 12.00 m. Anche con queste argomentazioni egli oppone semplicemente una propria diversa opinione a quella dei giudici cantonali, senza tuttavia sostanziare un eccesso del potere di apprezzamento per quanto concerne l'integrazione dal punto di vista estetico del manufatto nel paesaggio esistente. Riconosce anzi come il blocco "lift auto" sia l'unico a superare, seppure di "soli 3.00 m", il livello della sovrastante strada di collegamento.

### **E. 9.2**

Il gravame è infine inammissibile laddove il ricorrente discetta in modo generico su coperture dei tetti, balconi, terrazze a giardino e aperture orizzontali, quali modalità diverse per affacciarsi sul lago (cfr. ricorso punto 9, pag. 19-22). Nuovamente egli non si confronta puntualmente con i considerandi della sentenza impugnata e non dimostra un eccesso del potere di apprezzamento da parte della precedente istanza con una motivazione conforme alle esigenze degli art. 42 cpv. 2 e 106 cpv. 2 LTF.

#### **E. 10**

Ne segue che il ricorso deve essere respinto nella misura della sua ammissibilità. Le spese giudiziarie seguono la soccombenza e sono pertanto poste a carico del ricorrente ( art. 66 cpv. 1 LTF ). Non si assegnano ripetibili alle controparti, che non sono state invitate a presentare una risposta al ricorso.

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