

TI_GERICHTE 52.2010.147 vom 24. August 2010

TI Tribunale d'appello, 2010-08-24, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2010.147

FR: TI_GERICHTE 52.2010.147 du 24 août 2010

IT: TI_GERICHTE 52.2010.147 del 24 agosto 2010

Regeste

Licenza edilizia per piano di quartiere. Clausola estetica

Erwägungen

E. 2.1

Secondo l'art. 56 cpv. 1 LALPT, il piano di quartiere è un progetto planovolumetrico inteso a concretizzare gli obiettivi di qualità paesaggistica, architettonica ed urbanistica fissati dal piano regolatore. Questo strumento è destinato a favorire la promozione urbanistica quando sussiste un interesse generale derivante dalla realizzazione degli obiettivi urbanistici qualitativi fissati dal piano regolatore. Esso si compone di una relazione tecnica, di tutte le rappresentazioni grafiche indispensabili per mostrarne i contenuti urbanistici, architettonici e funzionali e, di regola, di un modello plastico (art. 56 cpv. 1 LALPT; art. 19 regolamento della legge cantonale di applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio del 29 gennaio 1991; RLALPT; RL 7.1.1.1.1). Il piano di quartiere si configura in sostanza come una licenza quadro, mediante la quale viene definito in modo vincolante l'insieme degli interventi ammissibili all'interno di un determinato comprensorio territoriale (Adelio Scolari, Commentario, II. ed., Cadenazzo 1996, ad art. 56 LALPT, n. 418). Esso è autorizzato secondo la procedura di rilascio del permesso di costruzione (art. 56 cpv. 3 LALPT). Di principio, il permesso di piano di quartiere non autorizza direttamente l'edificazione delle opere che contempla. Non diversamente da una licenza preliminare, siffatto permesso si limita ad accertare che nessun impedimento di diritto pubblico si oppone al rilascio di ulteriori licenze per l'attuazione degli interventi previsti dal piano a livello di semplice progetto planovolumetrico.

E. 2.2

Giusta l'art. 54 NAPR di Viganello, l'edificazione della part. 224 è subordinata all'allestimento di un piano di quartiere obbligatorio (PQ). [...] Il PQ dovrà svilupparsi tenendo in considerazione la salvaguardia del campanile della parrocchia di Santa Maria in località Pazzalino; questo obiettivo viene attuato mediante l'inserimento sulla part. 224 sub G di un punto di vista. Dal profilo urbanistico si attende un linguaggio architettonico armonioso e ben inserito nel contesto territoriale. Il complesso edilizio dovrà provvedere all'organizzazione razionale degli accessi veicolari e dei posteggi, nonché del traffico pedonale. L'accesso veicolare è da prevedersi lungo le strade esistenti a valle e a monte del comparto. Almeno 2/3 dei posteggi devono essere sotterranei o contenuti nella proiezione degli edifici. Oltre all'area verde, pari ad almeno il 25% della SE, sul fondo in oggetto deve essere prevista una superficie di terreno convenientemente attrezzata, soleggiata e discosta dal traffico, destinata durevolmente ad area di svago per i bambini, pari ad almeno il 15% della SE a favore dell'area di quartiere. Valgono i parametri della zona R2 e gli elaborati grafici allegati alle NAPR. L'obbligo di adottare un linguaggio architettonico armonioso e

ben inserito nel contesto territoriale , sancito dalla disposizione in esame, prefigura una cosiddetta clausola estetica positiva. Il vincolo non si limita a vietare una deturpazione del paesaggio o anche solo una menomazione apprezzabile dei valori paesaggistici (cd. clausola estetica negativa; Verunstaltungsverbot), ma esige che l'edificazione si inserisca convenientemente nel quadro ambientale, rapportandosi ad esso in modo da non alterarne gli equilibri in misura inammissibile (cd. clausola estetica positiva; Eingliederungsgebot ; Marco Borghi, *Il diritto per gli architetti*, Zurigo-Basilea-Ginevra 2010, n. 274; Christoph Fritsche/ Peter Bösch, *Zürcher Planungs- und Baurecht*, Zurigo 2006, cap. 10.1.1.1; BJM 2006, 248 seg.).

E. 2.3

La nozione di linguaggio architettonico armonioso e quella di buon inserimento nel contesto territoriale costituiscono nozioni giuridiche indeterminate (unbestimmte Gesetzesbegriffe) , che come tali conferiscono all'autorità decidente una certa latitudine di giudizio ai fini dell'individuazione del loro contenuto normativo. Latitudine di giudizio, che le istanze di ricorso sono tenute a rispettare, intervenendo con riserbo, anche se dispongono di pieno potere di cognizione. Ove si tratti di nozioni appartenenti al diritto comunale autonomo, le predette istanze sono inoltre tenute a rispettare la libertà di decisione costituzionalmente garantita dell'autorità comunale, limitandosi a censurare le decisioni lesive del diritto in quanto insostenibili (cfr. DTF 96 I 369 consid. 4; STA 52.2009.256 del 7 gennaio 2010 consid. 2.2.; Max Imboden/René Rhinow, *Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung*, V ed., Basel und Stuttgart 1976, n. 66 B I seg.; Adelio Scolari, *Diritto amministrativo*, II. ed., Cadenazzo 2002, n. 396 seg.; ZBl 107/ 2006, pag. 437 osservazioni di Arnold Marti in calce a STF 1P.678/2004 del 21 giugno 2005). Circoscritto alla violazione del diritto è anche il controllo, da parte delle autorità di ricorso, dell'apprezzamento esercitato dal municipio in sede di applicazione di tali nozioni. Censurabili sono dunque soltanto le interpretazioni sprovviste di ragioni oggettive, fondate su considerazioni estranee o procedenti da valutazioni lesive del diritto segnatamente sotto il profilo dell'abuso di potere. Ove la valutazione estetica appaia plausibile, l'autorità di ricorso non può censurarla sostituendo il suo apprezzamento a quello dell'istanza decidente (cfr. STF 1C.136/2010 del 17 maggio 2010 consid. 3.3.2 che rinvia a STF 1C.134/2007 del 24 gennaio 2008, consid. 4.2, la quale rimanda a sua volta a STF 1P.678/ 2004 del 21 giugno 2005 consid. 4.2 pubblicata in ZBl 107/2006 pag. 430 seg.). 3. 3.1. Nel caso concreto, il municipio si è rifiutato di approvare il progetto di piano di quartiere, ritenendo che non rispettasse l'obbligo di inserirsi armoniosamente nel contesto territoriale, sancito dall'art. 54 NAPR. Pur riconoscendo che il progetto rispetta i parametri edificatori di base imposti dal PR , il municipio ha ritenuto che fosse di una qualità architettonica insufficiente e che fosse mal inserito nel delicato contesto della collina di Pazzalino . Le palazzine, ha specificato, avrebbero volumi imponenti in confronto al tessuto in cui si inseriscono mentre le volumetrie non troverebbero neppure tra di loro una corrispondenza. Il progetto, ha concluso, è governato più da costrizioni legate ai parametri edificatori di base definiti dal PR e dall'orografia del fondo che non da una regola progettuale capace di organizzare e governare l'edificazione. In sostanza, la domanda di licenza per piano di quartiere è stata respinta sia per il volume, ritenuto eccessivo in quel contesto, delle costruzioni previste, sia per il condizionamento delle scelte progettuali derivante dai parametri di piano regolatore in concorso con la configurazione del terreno. Considerata l'altezza e la lunghezza delle facciate , il Consiglio di Stato ha a sua volta respinto il ricorso, ritenendo che , tutto sommato, gli ingombri verticali fossero atti a pregiudicare la protezione particolare di quella determinata zona. Deduzione, questa, che i

ricorrenti contestano, ripercorrendo in particolare la lunga e sofferta elaborazione del progetto, nel corso della quale l'autorità comunale non avrebbe sollevato particolari obiezioni né sulla posizione, né sulle dimensioni degli edifici. 3.2. Il progetto di piano di quartiere qui in discussione consiste in sostanza nella proposta di edificare tre stabili, lunghi 22 m, larghi da m 13.70 a m 18.60 ed alti m 8.50, allineati da est ad ovest ed incastonati nel pendio situato a monte del percorso pedonale che sale verso la chiesa di Santa Maria di Pazzalino. Ai fini del giudizio sull'ammissibilità del piano di quartiere in quanto tale occorre essenzialmente valutare l'inserimento estetico di questi volumi nel contesto territoriale, considerando soprattutto la posizione e le dimensioni delle facciate principali (sud) degli edifici. Sono queste in effetti le parti d'opera che maggiormente incidono sul quadro del paesaggio. La larghezza delle facciate laterali, incastonate in larga misura nel pendio, costituisce invece un aspetto meno importante ai fini di una valutazione dell'impatto derivante dalle costruzioni dal profilo urbanistico ; criterio di giudizio al quale fa riferimento l'art. 54 NAPR. Da valutare nell'ambito della domanda di costruzione volta ad ottenere il permesso di realizzare il piano di quartiere è per contro l'espressione architettonica (linguaggio architettonico) degli edifici per rapporto al quadro ambientale.

3.3.1. Ferme queste premesse, è escluso che l'asserita imponenza dei volumi possa giustificare il diniego della licenza. La lunghezza delle facciate rispetta il limite (m 22.00) posto dall'art. 49 cpv. 3 lett. f NAPR. Conforme al diritto (art. 49 cpv. 3 lett. c + d NAPR) è pure la loro altezza alla gronda (m 8.50) ed al colmo (m 10.50). Lo stesso municipio riconosce, nella decisione di diniego della licenza, che il progetto rispetta compiutamente i parametri edificatori della zona R2. Ne discende che la licenza non può essere negata per motivi riconducibili alle dimensioni degli edifici. L'autorità comunale non può in particolare ritenere insoddisfatto l'obbligo di inserimento confacente nel contesto territoriale (Eingliederungsgebot) sancito dall'art. 54 NAPR, sostenendo che le tre palazzine avrebbero volumi imponenti in confronto al tessuto in cui si inseriscono . Il Tribunale federale ha ripetutamente rilevato che le costruzioni che rispettano le prescrizioni di zona non possono essere considerate contrarie all'obbligo di inserirsi adeguatamente nel contesto paesaggistico, soltanto perché comportano volumi e sfruttamenti maggiori di quelli degli edifici circostanti (STF 1C.258/2009 del 20 maggio 2010 consid. 6.4 con rimando a DTF 115 Ia 114 consid. 3d pag. 119; 363 consid. 3a pag. 366; STF 1P.9/1997 del 21 maggio 1997 consid. 3a pubblicata in ZBl 99/1998 pag. 170). Palesemente inidoneo a suffragare un diniego della licenza per inosservanza dell'obbligo di inserirsi convenientemente nel quadro del paesaggio è pure l'argomento secondo cui i tre edifici non troverebbero neppure fra di loro una corrispondenza. A prescindere dal fatto che i volumi dei tre edifici divergono soltanto per la lunghezza delle facciate laterali, non è dato di vedere come una maggior corrispondenza di queste parti d'opera, tutto sommato secondarie per rapporto alle facciate principali dal profilo dell'impatto sul paesaggio, potrebbe migliorare l'inserimento estetico del complesso residenziale nella collina di Pazzalino. Dal profilo degli ingombri, la decisione di diniego della licenza per piano di quartiere ed il giudizio del Consiglio di Stato che la conferma limitandosi a ritenerla sostenibile, non possono essere confermate. 3.3.2. Ancor meno suscettibile di giustificare il diniego della licenza per inosservanza del vincolo di inserimento confacente nel contesto territoriale sancito dall'art. 54 NAPR è l'argomento secondo cui il progetto sarebbe governato più da costrizioni legati ai parametri edificatori di base definiti dal PR e dall'orografia del fondo che non da una regola progettuale capace di organizzare e governare l'edificazione. Che ogni progetto sia condizionato dalle prescrizioni di piano regolatore e dalla configurazione del fondo dedotto in edificazione è un dato di

fatto incontestabile. Ciò non permette tuttavia ancora di affermare che i progetti concepiti in funzione delle possibilità edificatorie date dall'assetto pianificatorio e dalla situazione concreta del terreno non possano inserirsi adeguatamente nel contesto territoriale. Nel caso in esame, considerata l'importanza e l'estensione dei vincoli che gravano il terreno non è d'altro canto facilmente ipotizzabile una diversa regola progettuale capace di organizzare ed ordinare l'edificazione. I servizi del comune, che hanno seguito la domanda di costruzione promuovendo l'adeguamento del primo progetto, non hanno peraltro mai proposto o suggerito soluzioni alternative, che consentano di meglio inserire il complesso nel quadro del paesaggio. I limiti di lunghezza delle facciate, le distanze minime tra edifici ed il divieto di edificare la parte est del fondo condizionano pesantemente le scelte progettuali, limitando d'acchito il reperimento di soluzioni alternative, che per posizione e dimensioni degli edifici consentano di sfruttare adeguatamente le possibilità edificatorie contenendo maggiormente le ripercussioni derivanti al quadro del paesaggio. Anche da questo profilo, che il Consiglio di Stato non ha peraltro esaminato, il diniego della licenza non può dunque essere confermato.

3.3.3. Al progetto riveduto di piano di quartiere si è opposto il Dipartimento del territorio limitatamente alle opere di sistemazione dell'area di svago attrezzata, obbligatoriamente prevista dall'art. 54 NAPR, che ha ritenuto eccessive e contrarie alla distanza minima di 5 m dal vicino corso d'acqua prescritta dall'art. 34 cpv. 1 del regolamento di applicazione della legge edilizia del 9 dicembre 1992 (RLE; RL 7.1.2.1.1). I ricorrenti non spendono una parola per contestare questa opposizione, che, oltre a vincolare il comune (art. 7 cpv. 2 LE), non appare priva di fondamento nella misura in cui rileva un'inosservanza della distanza minima dal corso d'acqua. Il difetto non è comunque tale da giustificare un diniego della licenza. Ad esso può infatti essere posto facilmente rimedio, subordinando la licenza di piano di quartiere alla condizione di allontanare le sistemazioni previste ad una distanza di 5.00 m dal torrente che scorre lungo il confine est del fondo e rinviando la definizione puntuale e concreta delle opere di sistemazione dell'area di svago alla successiva fase di rilascio del permesso di costruzione per la realizzazione del piano di quartiere. È questa, in effetti, la fase che meglio si presta a trovare le soluzioni più confacenti dal profilo del linguaggio architettonico delle opere previste dal progetto di piano di quartiere. Progetto che, per principio, deve limitarsi a definire le opere previste dal profilo planovolumetrico, ovvero dell'ubicazione e delle dimensioni (ingombri), riservando la definizione degli ulteriori dettagli alla successiva fase di rilascio della licenza per la sua attuazione concreta.

4. 4.1. Sulla scorta delle considerazioni che precedono, il ricorso va parzialmente accolto, annullando la decisione municipale impugnata e quella governativa che la conferma, siccome lesive del diritto. Gli atti sono rinviati al municipio, affinché rilasci agli insorgenti la licenza di piano di quartiere richiesta, limitandola, in quanto riferita all'area di svago, alle condizioni indicate al precedente considerando.

4.2. La tassa di giustizia (art. 28 LPamm) è posta a carico dei ricorrenti e dei resistenti proporzionalmente al rispettivo grado di soccombenza, ritenuto che il comune ne va esente in quanto comparso in lite per esigenze di funzione. Le ripetibili (art. 31 LPamm) di prima e di seconda istanza sono invece a carico del comune e dei resistenti CO 2 nella misura in cui il ricorso è accolto. Per questi motivi, visti gli art. 56 LALPT; 19 RLALPT; 49, 54 NAPR di Lugano-Viganello; 3, 18, 28, 31, 60, 61, 65 LPamm; dichiara e pronuncia: 1. Il ricorso è parzialmente accolto. § Di conseguenza: 1.1. la decisione 17 marzo 2010 del Consiglio di Stato (n. 1288) e la decisione 5 giugno 2009 del municipio di Lugano sono annullate; 1.2. gli atti sono rinviati al municipio, affinché, nei limiti del considerando 4.1., rilasci ai ricorrenti la licenza di piano di quartiere richiesta. 2. La tassa di giustizia è a carico dei

ricorrenti, in solido, nella misura di fr. 400.- e dei resistenti CO 2, pure in solido, nella misura di fr. 400.-. 3. Le ripetibili di entrambe le istanze sono a carico del comune di Lugano nella misura di fr. 1'500.- e dei resistenti CO 2 nella misura di fr. 500.-. 4. Contro la presente decisione è dato ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale a Losanna entro il termine di 30 giorni dalla sua notificazione (art. 82 segg. legge sul Tribunale federale, del 17 giugno 2005; LTF; RS 173.110). 5. Intimazione a: Per il Tribunale cantonale amministrativo Il presidente La
segretaria

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