

TI_GERICHTE 52.2015.417 vom 21. November 2016

TI Tribunale d'appello, 2016-11-21, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2015.417

FR: TI_GERICHTE 52.2015.417 du 21 novembre 2016

IT: TI_GERICHTE 52.2015.417 del 21 novembre 2016

Erwägungen

E. 1.1

La competenza del Tribunale cantonale amministrativo è data dall'art. 21 cpv. 1 della legge edilizia del 13 marzo 1991 (LE; RL 7.1.2.1). Certa è la legittimazione attiva del ricorrente, istante in licenza (art. 21 cpv. 2 LE; art. 65 cpv. 1 legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013; LPAm; RL 3.3.1.1). Il ricorso, tempestivo (art. 68 cpv. 1 LPAm), è quindi ricevibile in ordine.

E. 1.2

Il giudizio può essere emanato sulla base degli atti, senza istruttoria (art. 25 cpv. 1 LPAm). La situazione dei luoghi e dell'oggetto delle contestazioni emerge con sufficiente chiarezza dalle tavole processuali. Le prove sollecitate dal ricorrente (ispezione a registro fondiario, sopralluogo, perizia) non appaiono in grado di apportare al Tribunale la conoscenza di ulteriori elementi rilevanti per l'esito della controversia. 2. 2.1. L'art. 8 cpv. 1 LE prevede che contro il rilascio della licenza edilizia possa fare opposizione ogni persona che dimostri un interesse legittimo; sono pure legittimate a fare opposizione le organizzazioni costituite da almeno dieci anni cui compete, in base agli statuti, la salvaguardia dei beni tutelati dalla medesima LE. Coloro che in base al precitato articolo hanno il diritto di fare opposizione contro il rilascio della licenza sono inoltre legittimati a ricorrere davanti al Consiglio di Stato ed al Tribunale cantonale amministrativo (art. 21 cpv. 2 LE). Il concetto di interesse legittimo ai sensi dell'art. 8 cpv. 1 LE è stato costantemente interpretato conformemente a quello di interesse degno di protezione giusta l'art. 103 lett. a dell'abrogata legge federale sull'organizzazione giudiziaria del 16 dicembre 1943 (OG; cfr. STA 52.1997.34 del 9 maggio 1997 consid. 1.2). Nozione, questa, contemplata pure dall'art. 48 lett. a della legge federale sulla procedura amministrativa del 20 dicembre 1968 (PA; RS 172.021; cfr. ora: art. 48 cpv. 1 lett. c PA) e ripresa nel frattempo sia dall'art. 89 cpv. 1 lett. c della legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005 (LTF; RS 173.110), in vigore dal 1° gennaio 2007, sia, più di recente, dall'art. 65 cpv. 1 lett. c LPAm. Già in applicazione del previgente art. 43 della legge di procedura per le cause amministrative del 19 aprile 1966 (LPAm; BU 1966, 181), la giurisprudenza di questo Tribunale prevedeva dunque che l'opponente non era legittimato a ricorrere soltanto perché nel termine di pubblicazione aveva manifestato la sua avversione alla domanda di costruzione. Il riconoscimento della sua legittimazione attiva presupponeva bensì in primo luogo che appartenesse a quella limitata e qualificata cerchia di persone, la cui situazione apparisse legata all'oggetto del provvedimento impugnato da un rapporto sufficientemente stretto e intenso, che permettesse di distinguerla da quella di un qualsiasi altro membro della collettività. Esigeva inoltre che fosse portatore di un interesse personale, diretto, concreto e attuale a dolersi del pregiudizio che il provvedimento gli arrecava e che l'impugnativa tendeva a rimuovere. Oltre ad essersi tempestivamente opposto alla domanda, l'opponente

che ricorreva doveva quindi cumulativamente dimostrare: (a) di versare in una situazione per cui risultava toccato dalla decisione impugnata in modo particolare, ossia in misura superiore a quella degli altri membri della comunità, e (b) di essere portatore di un interesse degno di protezione a contestare gli inconvenienti che gli derivavano dalla decisione. Non occorre, da quest'ultimo profilo, che invocasse la lesione di una norma che salvaguarda diritti individuali o soggettivi. Un interesse di mero fatto era sufficiente. Essendo esclusa l'*actio popularis* (cfr. DTF 133 II 409 consid. 3.1 con rinvii; cfr., fra le tante, STA 52.2012.482 del 26 aprile 2013 con rinvii, 5 2.2002.52/54/55/56/75 del 4 febbraio 2003 consid. 2.1), non bastava invece che il ricorso venisse inoltrato unicamente a favore di un interesse generale della comunità (cfr. DTF 137 II 40 consid. 2.3; STF 1C_2/2015 del 9 gennaio 2015 consid. 3).

2.2. Di principio, questa giurisprudenza ha mantenuto e conserva tuttora la sua valenza anche in applicazione dell'art. 65 cpv. 1 LPAm. Norma che, analogamente al diritto processuale federale cui è ispirata (cfr. art. 48 cpv. 1 lett. b e c PA; art. 89 cpv. 1 lett. b e c LTF), prevede espressamente che ha diritto di ricorrere chi, segnatamente, è particolarmente toccato dalla decisione impugnata (lett. b) ed ha un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modificazione della stessa (lett. c). Nell'interesse di una congruente interpretazione di questi concetti del diritto processuale federale e cantonale, e tenuto conto del fatto che la legittimazione ricorsuale presso le istanze cantonali non può essere più restrittiva che dinanzi al Tribunale federale (cfr. art. 111 cpv. 1 LTF), conviene tuttavia prendere in considerazione la (più recente) giurisprudenza sviluppata da quest'ultimo in tema di legittimazione ricorsuale dei vicini e delle persone toccate da immissioni (cfr. René Wiederkehr, *Die materielle Beschwer von Nachbarinnen und Nachbarn sowie vom Immissionsbetroffenen*, in ZBI 116/2015, pag. 347 segg.).

2.2.1. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, in ambito edilizio il fatto di essere particolarmente toccati da una decisione può dipendere da vari fattori, che vanno comunque sempre valutati globalmente in funzione della situazione concreta. Entrano segnatamente in considerazione la vicinanza con il terreno dedotto in edificazione, la sussistenza o perlomeno la verosimiglianza di immissioni (materiali o immateriali) causate dalla costruzione di un edificio o impianto, rispettivamente dall'esercizio di un'attività ad essi collegata, la circostanza che un determinato impianto rappresenti un rischio o un pericolo, oppure ancora la presenza di altre situazioni particolari. Nella prassi, la vicinanza con il terreno dedotto in edificazione costituisce il criterio più importante e frequente per stabilire se una persona sia particolarmente toccata dalla decisione impugnata. Da questo profilo, secondo il Tribunale federale la legittimazione ricorsuale del vicino va di norma ammessa quando il suo fondo confina con quello oggetto dell'intervento o è separato da quest'ultimo da una via di comunicazione (cfr. DTF 121 II 171 consid. 2b). Lo stesso vale, per principio, fino ad una distanza di 100.00 m (DTF 140 II 214 consid. 2.3 con rinvii). Oltre quest'ultima, diventa invece necessario un esame più approfondito, al fine di verificare se il vicino sia da considerare toccato dal progetto in misura maggiore di qualunque altro membro della comunità (cfr., per quanto precede, Wiederkehr, op. cit., pag. 351 segg. e 363 segg.).

2.2.2. L'interesse degno di protezione del vicino a ricorrere consiste in sostanza nella rimozione del pregiudizio di natura materiale o ideale che il provvedimento impugnato altrimenti gli arrecherebbe. Come accennato, tale interesse non coincide forzatamente con quello tutelato dalla norma di cui è censurata la violazione. Secondo la prassi più recente del Tribunale federale, il vicino ricorrente è pertanto legittimato a sollevare tutte le censure il cui accoglimento potrebbe comportare il diniego della licenza o l'adozione di modifiche di progetto talmente importanti da non poter essere

sanate tramite l'imposizione di condizioni particolari (DTF 139 II 499 consid. 2.2; 137 II 30 consid. 2.2.3). Può dunque esigere la verifica del progetto contestato in base a tutte le normative che dal profilo giuridico o fattuale potrebbero avere effetto sulla sua posizione, procurandogli un vantaggio pratico, ritenuto che quest'ultimo è già ravvisabile nel fatto che, in caso di accoglimento, l'intervento non potrà essere realizzato o richiederà modifiche sostanziali (DTF 141 II 50 consid 2.1.). In tal senso, il vicino ricorrente può far valere anche la lesione di norme che servono (prioritariamente) a proteggere gli interessi di terzi o della collettività, quali ad esempio, quelle concernenti la protezione delle acque, della natura o dell'ambiente e la tutela dei monumenti storici, dei beni culturali o del paesaggio (cfr., per quanto precede, Wiederkehr, op. cit., pag. 360 segg. e 365 segg.). 2.3. Il ricorrente contesta il giudizio governativo nella misura in cui ha riconosciuto la legittimazione delle resistenti ad opporsi alla realizzazione del controverso progetto e quindi ad avversare la licenza edilizia davanti al Governo. A torto. Il permesso annullato autorizzava la costruzione di tre stabili di appartamenti, alti più di 8.00 m e collegati da un'autorimessa parzialmente interrata. Viste le dimensioni, l'istanza inferiore ha ritenuto che le opere avversate non avrebbero toccato soltanto i sedimi confinanti, ma avrebbero esplicito ripercussioni apprezzabili, soprattutto di carattere paesaggistico, su un comparto territoriale ben più vasto. Dette valutazioni, del tutto condivisibili, non permettono di certo di considerare che l'autorità fosse prevenuta nei confronti del progetto o dell'istante, come invece quest'ultimo lascia intendere. Di seguito, l'Esecutivo cantonale ha ritenuto che la distanza che separa i sedimi delle resistenti dal fondo edificando non fosse tale da negare l'esistenza di un rapporto qualificato con l'oggetto della licenza o di un interesse personale a non veder realizzate le controverse edificazioni per i pregiudizi che potrebbero arrecare alle loro proprietà. Anche in questo caso, il giudizio governativo va del tutto esente da critiche. (cfr. STF 1C_346/2011 del 1° febbraio 2012 consid. 2.3; Wiederkehr, op. cit., pag. 351 segg. con rif.). I mapp. _____, _____ e _____, dai quali le nuove opere risulterebbero perfettamente visibili, distano infatti solo pochi metri dal terreno dell'insorgente, dal quale sono separati unicamente dalla strada comunale e da uno stretto sentiero. Le eccezioni sollevate, riferite più che altro alla pretesa disattenzione da parte delle vicine dell'obbligo di dimostrare la sussistenza dei presupposti per il riconoscimento della loro legittimazione attiva, vanno dunque respinte, ritenuto che quest'ultima andava comunque esaminata d'ufficio e che risulta in questo caso di meridiana evidenza (cfr. DTF 133 II 249 consid. 1.1).

E. 3

Altezze

E. 3.00

m. L'art. 41 LE si fonda sul presupposto, implicito, che il terrapieno presenti una superficie piana, ossia orizzontale. Essa non vieta comunque di realizzare terrapieni inclinati.

Considerato che questi terrapieni sono meno ingombranti di quelli sorretti da un muro di sostegno, un simile divieto non sarebbe nemmeno giustificato. Il trattamento dei terrapieni inclinati non può tuttavia comportare facilitazioni maggiori di quelle derivanti dall'art. 41 LE. Nel caso di terrapieni inclinati, l'altezza dell'edificio va quindi determinata tenendo conto dell'altezza che un ipotetico terrapieno piano avrebbe per rapporto al terreno naturale sottostante ad una distanza di 3.00 m dal piede della facciata. L'altezza di questo terrapieno virtuale va trattata come quella dei terrapieni piani. Se supera il limite di 1.50 m fissato dall'art. 41 LE ad una distanza di 3.00 m dal piede della facciata, l'eccedenza deve quindi

essere aggiunta a quella fuori terra dell'edificio sovrastante. Allo stesso modo vanno trattati i terrapieni il cui ciglio si situa a meno di 3.00 m dal piede della facciata. Non appare invero ragionevole, in questi casi, provocare un aumento degli ingombri, esigendo la realizzazione di un terrapieno pianeggiante (cfr. per tutto quanto precede STA 52.2005.304 del 15 dicembre 2005 consid. 3.1, parzialmente pubbl. in: Athos Mecca/Daniel Ponti, Legge edilizia annotata, II ed., Locarno 2016, pag. 255 seg.; STA 52.2005.269 del 5 ottobre 2005 consid. 3.1).

E. 3.1

Secondo l'art. 40 cpv. 1 LE, l'altezza di un edificio è misurata dal terreno sistemato al punto più alto del filo superiore del cornicione di gronda o del parapetto. Determinante è lo sviluppo verticale delle facciate, ossia l'ingombro della costruzione fuori terra, rilevato in corrispondenza del perimetro esterno (facciate) dell'edificio a partire dal terreno sistemato. In mancanza di specifiche disposizioni, l'ingombro verticale rappresentato dalle falde del tetto non è invece computato sull'altezza delle facciate. Fintanto che gli spioventi non superano la pendenza di 45°, il loro sviluppo verticale non è infatti assimilabile a quello di facciate arretrate, la cui altezza deve essere sommata a quella delle facciate sottostanti [cfr. attici (art. 43 regolamento di applicazione della legge edilizia del 9 dicembre 1992; RLE; RL 7.1.2.1.1) e gradoni che presentano un arretramento inferiore a 12 m (art. 40 cpv. 2 LE)]. Per terreno sistemato occorre intendere il livello del terreno aperto, al servizio di una costruzione in senso lato, come un giardino, un tappeto verde o un cortile. L'altezza va misurata a partire dal livello del terreno sistemato anche nel caso in cui la sistemazione consista in un abbassamento del terreno naturale, attuato mediante escavazione. Le norme sulle altezze si ripropongono in effetti anche di limitare l'impatto delle costruzioni, in particolare degli edifici, sul quadro del paesaggio (cfr. STA 52.2005.39 del 20 aprile 2005 consid. 2.1; Adelio Scolari, Commentario, II e., Cadenazzo 1996, ad art. 40/41 LE n. 1223). Ove la sistemazione del terreno venga attuata mediante la formazione di terrapieni, l'altezza di queste opere non viene computata su quella dell'edificio sovrastante alla duplice condizione che non superi il limite di 1.50 m dal terreno naturale ad una distanza di 3.00 m dal piede della facciata (art. 41 cpv. 1 LE) e che siano larghe almeno 3.00 m (art. 41 cpv. 2 LE). L'altezza di tali opere che supera il limite di 1.50 m ad una distanza di 3.00 m dal piede della facciata è invece computata su quella dell'edificio sovrastante in misura corrispondente all'eccedenza. Parimenti è conteggiata l'altezza dei terrapieni larghi meno di

E. 3.2

All'interno della zona residenziale estensiva - sottozona E vige un'altezza massima di 9.00 m (cfr. art. 47 cpv. 2 NAPR). Secondo l'art. 12 cpv. 3 NAPR, norma generale rubricata sistemazione altimetrica dei fondi, i lavori di sistemazione esterna non possono alterare le caratteristiche morfologiche naturali del terreno. La disposizione prosegue stabilendo che: a) su fondi pianeggianti la quota del terreno sistemato non può superare la quota massima di sedimi pubblici e privati adiacenti; b) nei terreni in forte pendenza (~ 20%) possono essere realizzati: - terrapieni e scavi che rispettano la linea mediana derivante da almeno 4 sezioni del terreno nella direzione della pendenza massima; - riempimenti che superano i ml 1.50 rispetto al profilo del terreno originario per il ripristino di altimetrie coordinate fra l'edificio ed il fondo.

E. 3.3

Preliminarmente da respingere sono le contestazioni sulla ricevibilità delle eccezioni riferite al rispetto delle altezze, le quali sono state sollevate per la prima volta davanti al Governo. L'assenza nell'opposizione di censure riguardanti l'altezza dei fabbricati non precludeva difatti alle resistenti di formularle successivamente, posto che escluse, e come tali irricevibili, sono soltanto domande nuove e non nuove motivazioni (cfr. art. 70 cpv. 2 LPAm). Resta il fatto che lo stesso ricorrente ammette, a ragione, che in corrispondenza di alcuni punti il limite di 9.00 m risulta superato. Concretamente, l'edificio B poggerà su un terrapieno inclinato. Essendo largo meno di 3.00 m dalla facciata rivolta verso valle, la sua altezza (ca. 1.10 m dal terreno naturale; cfr. sezione 1, doc. 16 incarto municipio) va computata su quella dello stabile (8.70 m). Anche lateralmente (lato nord-est), l'altezza del terrapieno va conteggiata. Se lungo quel fronte fosse pianeggiante, ad una distanza di 3.00 m dal piede della facciata, il ciglio del terrapieno verrebbe a trovarsi ad una quota superiore a quella del terreno naturale di ca. 2.50 m, sopravanzando quindi di ca. 1.00 m il limite fissato dall'art. 41 LE (cfr. sezione 5, doc. 17 incarto municipio). In corrispondenza dell'angolo in esame, aggiungendo tale eccedenza (+1.00 m), l'edificio supera di 0.70 m l'ingombro massimo ammesso. Pure in corrispondenza dell'angolo ovest dell'edificio C, i piani contemplan la formazione di un terrapieno inclinato (cfr. sezione 4, doc. 16 incarto municipio, e sezione 5). A 3.00 m dalla facciata a valle, il ciglio verrebbe a trovarsi a più di 2.50 m dalla quota del terreno naturale. Applicando i criteri di misurazione illustrati, all'altezza della facciata (8.70 m) va quindi aggiunta quella del terrapieno nella misura in cui supera 1.50 m, ciò che porta ancora una volta l'altezza dello stabile oltre i 9.00 m (cfr. sezione 4). Su queste basi, i due immobili nella parte bassa del sedime, e con loro il terzo stabile e l'autorimessa sovrastanti, strutturalmente e funzionalmente interconnessi e dei quali si dirà specificata-mente in seguito (consid. 3.5.), non potevano quindi essere approvati.

E. 3.4

L'art. 12 cpv. 3 NAPR, invocato dall'insorgente, non permette di giungere ad un risultato a lui più favorevole. Come rettamente ritenuto dal Governo, detta disposizione non introduce infatti alcuna deroga alle regole per la misurazione delle altezze stabilite dalla LE. A fronte di un divieto generale di alterare le caratteristiche morfologiche dei terreni (cfr. primo periodo), la norma (lett. b) consente unicamente, a determinate condizioni, di realizzare terrapieni o scavi, come pure riempimenti che superano il terreno naturale di oltre 1.50 m.

E. 3.5

Sempre in materia di altezze, condivisibile è la tesi delle resistenti, respinta apoditticamente dal Governo e dall'insorgente, secondo la quale l'edificio A e l'autorimessa configurano una costruzione a gradoni. Con questo termine s'intende, in genere, una forma di costruzione edificata su un terreno in pendio, strutturata in due o più elementi (corpi) coperti da tetti piani, disposti a quote diverse sulla verticale del pendio e caratterizzati da facciate che si aprono verso valle, sfruttando quale terrazza il tetto del gradone sottostante (cfr. Lorenzo Anastasi/Sarah Socchi, *Le costruzioni a gradoni nel Canton Ticino*, pubbl. in RtiD I-2015, pag. 379 segg., pag. 380 con rif.). In concreto, i due citati fabbricati, strutturalmente connessi, sorgono a quote diverse lungo il pendio ed hanno facciate rivolte a valle. Contrariamente a quanto assunto dal ricorrente, il garage non rappresenta una costruzione sotterranea, posto che si erge oltre il livello del terreno sistemato per quasi 3.00 m tanto sul fronte nord-ovest quanto su quello sud-ovest (cfr. sezioni 4 e 5, doc. 16 e 17 incarto municipio; art. 5 cpv. 10 NAPR). Il fatto che per il resto sia coperto di terra, operazione che

ha peraltro richiesto importanti modifiche all'orografia originaria del terreno (scavi e riempimenti; cfr. sezioni 2, 3, 4, 6, 7), non permette neppure di considerarlo alla stregua di un semplice terrapieno. L'accorgimento di inglobarlo parzialmente nel pendio (sistemato) non consente infatti di negargli la qualità di edificio, ovvero di costruzione comprendente spazi chiusi, utilizzabili per proteggere persone o cose dagli influssi atmosferici (cfr. Christian Mäder, *Das Baubewilligungsverfahren*, Zurigo 1991, n. 182). L'opera, vuota al suo interno e destinata al ricovero di veicoli, è quindi un corpo di fabbrica. Essendo strettamente connessa all'edificio sovrastante, forma con esso una costruzione a gradoni (cfr. STA 52.2004.112 del 10 maggio 2004 consid. 2.2). Stando così le cose, posto che le pareti dei due corpi che si aprono verso valle distano l'una dall'altra meno di 12.00 m, seppur solamente di alcuni centimetri (cfr. sezione 2, doc. 16 incarto municipio), ciò che l'interessato non contesta, l'altezza dell'autorimessa, misurata dal terreno sistemato ai piedi della facciata rivolta verso la strada (ca. 3.00 m), va sommata a quella dell'edificio retrostante (8.70 m; cfr. art. 40 cpv. 2 LE), portando ad un netto superamento dei limiti legali.

E. 3.6

I contrasti tra le controverse edificazioni e le norme sulle altezze non possono essere sanati, in virtù del principio di proporzionalità, mediante l'imposizione di condizioni di licenza, poiché è indispensabile un'adeguata riprogettazione delle strutture (cfr. STF 1C.207/2010 del 21 aprile 2011 consid. 4.4, pubbl. in: RtiD II-2011 n. 13; STA 52.2012.137/ 142/161 del 13 novembre 2012 consid. 2.3 con rif.; Scolari, op. cit., ad art. 2 LE n. 684), ciò che, diversamente da quanto censurato, non implicherà forzatamente scelte architettoniche inopportune o in contrasto con gli obiettivi del piano regolatore. Non entra in linea di conto neppure la concessione di una deroga, come invece suggerito dal municipio. Da un lato, i superamenti delle altezze accertati rappresentano violazioni importanti dei parametri edificatori della zona, che devono di massima essere rispettati. Dall'altro, non è in ogni caso data una situazione eccezionale, suscettibile di portare alla concessione di una deroga.

E. 4

Sebbene l'annullamento della licenza debba essere confermato già per i motivi anzidetti, per ragioni di economia processuale, vista la concreta possibilità che l'insorgente provveda ad emendare i vizi accertati attraverso adeguate riprogettazioni e quindi a ripresentare la domanda di costruzione, si giustifica di esaminare le altre eccezioni accolte dal Consiglio di Stato.

E. 4.1

Beni culturali protetti

E. 4.1.1

La legge sulla protezione dei beni culturali del 13 maggio 1997 (LBC; RL 9.3.2.1) regola la protezione e la valorizzazione dei beni culturali (art. 1 LBC). Sono beni culturali i beni mobili e gli immobili che, singolarmente e nel loro insieme, rivestono interesse per la collettività, in quanto testimonianze dell'attività creativa dell'uomo in tutte le sue espressioni (art. 2 LBC). Bene culturale protetto è ogni bene culturale sottoposto a protezione in applicazione della LBC e della legislazione sulla pianificazione del territorio (art. 3 cpv. 1 LBC). La decisione di proteggere i beni culturali immobili è presa nell'ambito dell'adozione dei piani regolatori comunali o dei piani di utilizzazione cantonali (art. 20 cpv. 1 LBC). Per i beni immobili da proteggere d'interesse locale, la decisione spetta al

legislativo comunale, che delimita, se del caso, un perimetro di rispetto (art. 20 cpv. 2 LBC). Per quelli d'interesse cantonale, la decisione compete invece al Consiglio di Stato in sede di approvazione del PR (art. 20 cpv. 3 LBC). Salvo disposizione contraria, la protezione di un bene culturale si estende all'oggetto nel suo insieme, in tutte le sue parti e strutture interne ed esterne (art. 22 cpv. 1 LBC). Se le circostanze lo esigono, nelle adiacenze del bene protetto è da delimitare un perimetro di rispetto entro il quale non sono ammessi interventi suscettibili di compromettere la conservazione o la valorizzazione del bene protetto (art. 22 cpv. 3 LBC). Gli effetti della protezione non sono compiutamente definiti dalla legge, che si limita ad obbligare il proprietario di un bene culturale protetto a conservarlo nella sua sostanza, provvedendo alla sua manutenzione regolare (art. 23 LBC). Spetta, di principio, alle norme di attuazione dei PR definire i contenuti della protezione in base alla scheda d'inventario, indicando nel contempo i criteri d'intervento sui beni culturali protetti e all'interno dei perimetri di rispetto (art. 16 cpv. 2 regolamento sulla protezione dei beni culturali del 6 aprile 2004; RBC; RL 9.3.2.1.1; STA 52.2006.343 del 10 gennaio 2007 consid. 2.1). Gli interventi che coinvolgono un bene protetto d'interesse cantonale devono essere autorizzati dall'autorità cantonale, segnatamente dall'Ufficio dei beni culturali (UBC), che decide sentito il preavviso della Commissione dei beni culturali (art. 24 LBC e 19 RBC). L'UBC fruisce di una certa latitudine di giudizio allorquando occorre stabilire se un determinato intervento prospettato all'interno di un perimetro di rispetto compromette la conservazione o la valorizzazione di un bene protetto. A differenza del Consiglio di Stato (art. 69 cpv. 1 lett. c LPAm), il Tribunale cantonale amministrativo non dispone in linea di principio del sindacato dell'adeguatezza, dato solo nei casi previsti dalla legge (art. 69 cpv. 2 LPAm). Può pertanto censurare l'esercizio del potere di apprezzamento unicamente nella misura in cui integri gli estremi dell'eccesso o dell'abuso, giacché fondato su valutazioni prive di giustificazioni oggettive, basate su considerazioni estranee alla materia o altrimenti contrarie ai principi fondamentali del diritto (art. 69 cpv. 1 lett. a LPAm). In casi di questa natura, il Tribunale si scosta dalle decisioni prese dall'autorità amministrativa nella misura in cui escono dal quadro definito dalla legge (cfr. Borghi/ Corti, op. cit., ad art. 61 LPAm n. 2 in fine). In breve, si limita a verificare che l'autorità decidente non sia incorsa in una violazione del diritto, esercitando in modo scorretto, segnatamente abusivo, il potere discrezionale riservatole dalla legge (cfr. STA 52.2010.331 del 27 settembre 2013 consid. 3.3).

E. 4.1.2

L'art. 35 NAPR definisce gli obiettivi ed i criteri d'intervento per i diversi perimetri di rispetto. Nel caso concreto, il fondo dedotto in edificazione è ubicato all'interno del perimetro di rispetto del nucleo storico di Bellinzona (cfr. piano del paesaggio). Secondo la citata norma comunale, il suo scopo primario è il controllo degli interventi architettonici e urbanistici nelle immediate adiacenze dei beni culturali protetti, localizzati in tutta l'area del nucleo storico cittadino e per lo più d'ampio impatto paesaggistico: tra di essi ricordiamo i tre castelli, la cinta muraria medievale (...). Segnatamente e per quanto d'interesse, l'obiettivo principale del perimetro nella parte collinare è quello di conservare l'isolamento e il carattere emergente dei monumenti che ancora oggi spiccano, per la loro imponenza, nel paesaggio (Castelli Murata). Quanto ai criteri d'applicazione, le modifiche architettoniche e del territorio (spazi liberi sulla collina; tessuto edilizio nel centro storico) all'interno del perimetro di rispetto dovranno correttamente rapportarsi all'aspetto monumentale dei beni culturali protetti. In particolare nell'area collinare, occorrerà prestare particolare attenzione alla sistemazione del territorio per quel che riguarda l'impostazione e la finitura degli spazi

liberi, dei posteggi e delle vie di accesso ai complessi monumentali.

E. 4.1.3

In sede di avviso cantonale, l'UBC ha ritenuto che, rispetto al progetto preliminare, quello in discussione portasse ad una migliore gestione degli spazi tra gli edifici, ad un rapporto con la morfologia del terreno generalmente sostenibile e ad un contenimento generale dell'impatto generale dell'edificazione ritenuto sostenibile e compatibile con il contesto di pregio e la presenza monumentale (cfr. avviso n. 88204, pag. 9). Il Governo ha considerato carente detto giudizio, giacché l'UBC non avrebbe tenuto in debita considerazione l'impatto del complesso immobiliare sui castelli, né si sarebbe riferito alle prescrizioni contenute nell'art. 35 NAPR, e questo malgrado le opere avversate avrebbero un forte impatto sulle adiacenze. A ragione. In effetti, l'UBC non si confronta con l'obiettivo principale perseguito dalle disposizioni che regolano gli interventi edilizi all'interno del perimetro di rispetto del nucleo di Bellinzona nell'area collinare, ossia conservare l'isolamento ed il carattere emergente dei castelli, tramite un dialogo corretto tra la sostanza costruita, le importanti aree verdi circostanti e l'aspetto monumentale dei beni culturali protetti. Un'attenzione particolare, in concreto del tutto assente, andava quindi riservata al mantenimento dell'equilibrio esistente, che vede le edificazioni sulla collina in un rapporto di subordinazione con i due importanti monumenti. Le argomentazioni dell'ufficio cantonale non erano dunque sufficienti a legittimare l'intervento. Da questo profilo, il giudizio governativo va pertanto esente da critiche. Sostenibili sono inoltre le valutazioni del Consiglio di Stato circa il forte impatto visivo sulle adiacenze (cfr. piani di progetto; piano del paesaggio; fotografia allegata al ricorso delle resistenti davanti al Governo). Grande è infatti il rischio che, per dimensioni e posizionamento, le nuove opere si pongano in diretta concorrenza coi castelli, dando origine ad un accostamento visivo del tutto inadeguato. La domanda di costruzione riguarda infatti tre palazzine di tre piani (h = 8.70 m ciascuna), un'ampia autorimessa seminterrata e diversi interventi di sistemazione esterna (escavazioni e terrapieni), tutti racchiusi nella porzione settentrionale del sedime, in una zona, come rileva lo stesso UBC (cfr. avviso 30 dicembre 2013, doc. 1 incarto municipio) molto visibile e caratterizzata da edifici dai volumi contenuti e con aree verdi importanti. L'insorgente non apporta di contro alcun elemento concreto atto a sostenere che il carattere emergente dei castelli sarebbe in realtà salvaguardato. Pretendere semplicemente che l'UBC sia l'autorità più competente ad esprimersi in materia, non basta per ritenere insostenibile e quindi lesivo del diritto il giudizio del Governo, il cui potere d'esame comprende pure il controllo dell'adeguatezza (art. 69 cpv. 1 LPAm).

E. 4.2

Inserimento paesaggistico

E. 4.2.1

A livello cantonale, l'art. 94 cpv. 2 della legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011 (LST; RL 7.1.1.1), entrato in vigore il 1° gennaio 2012 (attuale art. 104 cpv. 2 secondo la numerazione degli articoli in vigore dal 10 febbraio 2015; BU 6/2015, pag. 40 segg.), ha introdotto un principio operativo, che costituisce una clausola estetica positiva. Tale principio esige che gli interventi s'inseriscano nel paesaggio in maniera ordinata ed armoniosa. L'art. 100 del regolamento della legge sullo sviluppo territoriale del 20 dicembre 2011 (RLst; RL 7.1.1.1.1) precisa che l'inserimento ordinato ed armonioso si verifica quando l'intervento si integra nello spazio circostante, ponendosi in una relazione di qualità

con le preesistenze e le caratteristiche dei luoghi. Il concetto di inserimento ordinato ed armonioso nel paesaggio costituisce una nozione giuridica indeterminata. Nella sua interpretazione, l'autorità non deve affidarsi alla sua sensibilità soggettiva, ma deve fondarsi su criteri oggettivi, dimostrando che la loro applicazione ad una determinata fattispecie deve condurre al divieto o alla limitazione del diritto di costruire (cfr. DTF 114 Ia 343 consid. 4b; STA 52.2010.269 del 4 novembre 2010 consid. 3; Lorenzo Anastasi/Davide Socchi, La protezione del patrimonio costruito, con particolare riferimento all'inventario ISOS, in: RtiD I-2013 pag. 357 segg.). La citata clausola estetica possiede una portata autonoma e va attuata in aggiunta alle vigenti prescrizioni edilizie. Essa non deve comunque svuotare di ogni contenuto, in maniera generalizzata, le prescrizioni edilizie dei piani regolatori. In tal senso, 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 (cfr. DTF 115 Ia 363 consid. 3a, 115 Ia 114 consid. 3d; STA 52.2010.147 del 24 agosto 2010, consid. 3.3.1 confermata da STF 1C_442-448/2010 del 16 settembre 2011, pubbl. in: RtiD I-2012 n. 11; Anastasi/ Socchi , op. cit., pag. 359 con rinvii). La sua applicazione spetta al Cantone nei casi indicati dall'art. 109 cpv. 1 lett. a-c LST, come in concreto (cfr. in particolare art. 109 cpv. 1 lett. b e c LST e 107 cpv. 2 lett. b RLst), mentre per il resto incombe ai comuni (cfr. art. 109 cpv. 2 LST e 107 cpv. 3 RLst).

E. 4.2.2

Dopo che si era già espresso favorevolmente sull'edificazione di tre stabili al mapp. _____ a titolo preliminare (cfr. avviso 8 gennaio 2014, doc. 2 incarto municipio), confrontato col progetto definitivo l'UNP ha sostanzialmente confermato la propria posizione (avviso cantonale n. 88204, pag. 9). Sollecitato a prendere nuovamente posizione davanti al Consiglio di Stato, si è espresso nei seguenti termini: il progetto presenta ora tre edifici distinti con volumetrie decisamente contenute rispetto alla mole eccessiva del primo progetto (edificio a gradoni). La nuova impostazione risulta inoltre maggiormente attenta alla morfologia naturale del fondo e propone aree verdi tra gli edifici come l'area residenziale a lato. Si ritiene pertanto che il progetto si inserisca ora correttamente nel comparto paesaggistico edificato nella collina sopra Bellinzona (cfr. risposta DT 9 febbraio 2015) . A mente dell'autorità di ricorso, il giudizio dell'UNP non sarebbe adeguatamente motivato. Il servizio dipartimentale non si sarebbe difatti chinato su aspetti rilevanti, quali l'espressione architettonica delle costruzioni, le volumetrie, i materiali impiegati e le caratteristiche delle adiacenze. Gli stabili risulterebbero in realtà atipici rispetto al tessuto edilizio della zona, tanto da comportarne un'alterazione. Di tutt'altro avviso il ricorrente. A torto. Sotto il primo profilo, visti i laconici riferimenti alla morfologia del fondo, alla presenza di spazi verdi tra gli edifici e ad una non meglio identificata area residenziale a lato , non risulta che il rapporto tra le controverse costruzioni, il contesto e le preesistenze siano state oggetto di un'analisi sufficientemente approfondita da parte dell'UNP, che si è più che altro concentrato sui miglioramenti apportati al progetto originale. Manca in particolare un'indagine dell'impatto delle nuove opere sugli elementi caratterizzanti del comparto (monumenti ed estese aree verdi limitrofe), che tenga in debita considerazione le conseguenze che la realizzazione di tre palazzine di tre piani, articolate lungo il pendio e collegate da un'ampia autorimessa, avrebbe sull'immagine del comparto e dei castelli, che ancora oggi spiccano, per la loro imponenza, nel paesaggio. Nessun riferimento è stato inoltre fatto alle importanti opere di sistemazione esterna e alla via d'accesso alla rimessa, a

contatto con un elemento naturale protetto. Contrariamente a quanto preteso dall'interessato, il fatto che il servizio dipartimentale si sia chinato più volte sulla fattispecie, imponendo dei correttivi, non vuol ancora dire che il suo giudizio sia completo e corretto, rispettivamente che sia insostenibile la posizione espressa dall'Esecutivo cantonale, al quale compete anche il controllo dell'adeguatezza (art. 69 cpv. 1 lett. c LPAmM). Nel merito, stante che il progetto disattende in maniera importante le norme sulle altezze (cfr. consid. 3.), il corretto inserimento dei controversi fabbricati nel paesaggio andrebbe escluso già solo per questo motivo. Si rileva pure che le contestate edificazioni comporteranno volumi e sfruttamenti ben maggiori di quelli degli edifici circostanti (cfr. piano del paesaggio e piano delle zone; immagine prodotta dalle resistenti col ricorso al Governo; estratto carta nazionale, incarto DT; tavole catastali SIFTI). Vero è che, presa a sé stante, questa circostanza non sarebbe sufficiente a ritenerle contrarie all'obbligo di inserirsi adeguatamente nel contesto paesaggistico. Nel caso concreto, non può tuttavia essere misconosciuto che le stesse verrebbero a trovarsi in un'area di straordinario valore culturale e pregevolezza paesaggistica, connotata dall'immagine emergente dei castelli e dagli ampi spazi verdi che si alternano a costruzioni di dimensioni contenute, sparse lungo il pendio. Il notevole ingombro degli interventi edilizi in rassegna, concentrati in un'area delimitata posta sull'asse che collega verticalmente i beni culturali protetti, appare dunque suscettibile di incidere negativamente sull'immagine di questi ultimi e, per finire, del comparto in cui tali elementi caratterizzanti sono inseriti. Sostenibile appare di conseguenza ancora una volta il giudizio del Governo, tanto più che il ricorrente, anziché confrontarsi adeguatamente con le sue deduzioni, si limita essenzialmente a perorare il preteso maggior peso del parere (favorevole) dei servizi dipartimentali, rispetto a quello (negativo) del Consiglio di Stato.

E. 4.3

Ritenuto che il giudizio impugnato va confermato per le ragioni anzidette, le eccezioni sollevate dalle opposenti con riferimento alla manomissione del boschetto, disattese dall'Esecutivo cantonale, possono restare indecise.

E. 5.1

Sulla scorta delle considerazioni che precedono, il ricorso va respinto.

E. 5.2

Dato l'esito, la tassa di giustizia è posta a carico dell'insorgente, secondo soccombenza (art. 47 cpv. 1 LPAmM). Egli rionderà inoltre alle resistenti, assistite da un legale, una congrua indennità a titolo di ripetibili (art. 49 cpv. 1 LPAmM). Per questi motivi, dichiara e pronuncia: 1. Il ricorso è respinto. 2. La tassa di giustizia di fr. 2'000.-, già anticipata dal ricorrente nella misura di fr. 1'800.-, è posta a suo carico. Egli verserà inoltre alle resistenti fr. 1'800.- a titolo di ripetibili. 3. Contro la presente decisione è dato ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale a Losanna entro il termine di 30 giorni dalla sua notificazione (art. 82 segg. legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005; LTF; RS 173.110). 4. Intimazione a: . Per il Tribunale cantonale amministrativo Il vicepresidente Il vicecancelliere