

TI_GERICHTE 52.2019.277 vom 30. April 2019

TI Tribunale d'appello, 2019-04-30, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2019.277

FR: TI_GERICHTE 52.2019.277 du 30 avril 2019

IT: TI_GERICHTE 52.2019.277 del 30 aprile 2019

Regeste

Licenza edilizia per la costruzione di un nuovo edificio

Erwägungen

E. 1.1

La competenza del Tribunale cantonale amministrativo è data dall'art. 21 cpv. 1 della legge edilizia cantonale del 13 marzo 1991 (LE; RL 705.100). Pacifica è l'abilitazione a insorgere della RI 1 e di RI 2, entrambe rientranti nel novero delle organizzazioni legittimate a opporsi a tenore dell'art. 8 cpv. 1 LE e, pertanto, anche a ricorrere ai sensi dell'art. 21 cpv. 2 LE (cfr. al riguardo: STA 52.2017.192 del 19 luglio 2017 consid. 2). Il ricorso, tempestivo (art. 68 cpv. 1 della legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013; LPAm; RL 165.100), è dunque ricevibile in ordine.

E. 1.2

. gli atti sono retrocessi al Dipartimento del territorio affinché proceda come indicato al consid. 7.1. 2. La tassa di giustizia di fr. 2'500.- è posta a carico della CO 1. Alle ricorrenti va restituito l'importo versato a titolo di anticipo delle presumibili spese processuali. Non si assegnano 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. della legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005; LTF; RS 173.110). 4. Intimazione a: Per il Tribunale cantonale amministrativo Il vicepresidente
La vicecancelliera

E. 2.1

Le ricorrenti eccepiscono anzitutto una violazione della LPN. Ritengono che, contrariamente a quanto concluso dal Governo, sia dato un compito della Confederazione e che avrebbe pertanto dovuto essere applicato l'art. 6 cpv. 1 LPN e raccolta una perizia dalla CFMS, conformemente all'art. 7 cpv. 2 LPN, visto che il progetto è suscettibile di pregiudicare gravemente Palazzo Turconi con la Chiesa dei Cappuccini e il contesto collinare circostante, in spregio agli obiettivi di salvaguardia dell'ISOS.

E. 2.2

In base all'art. 78 cpv. 1 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost.; RS 101), la protezione della natura e del paesaggio compete ai Cantoni. Nell'adempimento dei suoi compiti, la Confederazione prende in considerazione gli obiettivi della protezione della natura e del paesaggio. Ha cura dei paesaggi, dei siti caratteristici, dei luoghi storici nonché dei monumenti naturali e culturali; quando l'interesse pubblico lo richiede, li conserva integri (cpv. 2). Cosa s'intenda per adempimento di un compito della Confederazione ai sensi di tale norma è elencato - in modo non esaustivo -

all'art. 2 cpv. 1 lett. a-c LPN (cfr. DTF 139 II 271 consid. 9.1; STF 1C_700/2013 dell'11 marzo 2014 consid. 2.2; Jean-Baptiste Zufferey, in: Peter M. Keller/Jean-Baptiste Zufferey/Karl-Ludwig Fahrländer, Kommentar NHG, II ed., Zurigo 2019, n. 11 ad art. 2). Vi rientrano in particolare: a) l'elaborazione di progetti, la costruzione e la modificazione d'opere e d'impianti da parte della Confederazione, degli stabilimenti e delle aziende federali, come gli edifici e gli impianti dell'Amministrazione federale, le strade nazionali, gli edifici e gli impianti delle Ferrovie federali svizzere; b) il conferimento di concessioni e di permessi, ad esempio per la costruzione e l'esercizio d'impianti di trasporto e di comunicazione (compresa l'approvazione dei piani), di opere e impianti per il trasporto d'energie, liquidi, gas o per la trasmissione di notizie, come anche la concessione di permessi di dissodamento; c) l'assegnazione di sussidi a piani di sistemazione, opere e impianti, come bonifiche fondiari, risanamenti d'edifici agricoli, correzioni di corsi d'acqua, impianti idraulici di protezione e impianti di comunicazione. Il cpv. 2 dell'art. 2 LPN precisa inoltre che le decisioni delle autorità cantonali riguardo a progetti verosimilmente realizzabili solo con contributi di cui al cpv. 1 lett. c sono equiparate all'adempimento di compiti della Confederazione. Tale norma è stata introdotta dalla legge federale sul coordinamento e la semplificazione delle procedure d'approvazione dei piani del 18 giugno 1999 (RU 1999 3071; entrata in vigore il 1° gennaio 2000), per porre rimedio a un eventuale difetto di coordinamento tra la procedura cantonale di approvazione di un progetto e quella di concessione del sussidio federale. Mira in particolare a impedire che determinati problemi di fondo che non verrebbero altrimenti esaminati in sede cantonale - in particolare poiché non riguardanti un compito federale - possano tuttavia insorgere al momento della concessione di un contributo federale, ritenuto che la Confederazione può sostenere solo progetti conformi al diritto federale (cfr. art. 3 cpv. 2 lett. c LPN). In virtù dell'art. 2 cpv. 2 LPN, nel quadro della procedura cantonale, i progetti suscettibili di essere sostenuti mediante sussidi federali devono pertanto essere verificati in merito alla loro conformità con il diritto federale (art. 3 e 5 segg. LPN), coinvolgendo le autorità federali e le commissioni competenti (cfr. art. 7; cfr. Messaggio concernente la legge federale sul coordinamento e la semplificazione delle procedure d'approvazione dei piani del 25 febbraio 1998, FF 1998 2029, pag. 2053; Zufferey , op. cit., n. 19 ad art. 2). Non basta comunque la mera possibilità teorica che un progetto possa beneficiare di un contributo: occorre che il ricorso a un finanziamento federale avvenga effettivamente o sia almeno previsto (cfr. STF 1C_700/2013 citata consid. 2.5, 1C_196/2010 del 16 febbraio 2011 consid. 1.2).

E. 2.3

In concreto, Mendrisio è dichiarato dall'ISOS cittadina-borgo d'importanza nazionale (cfr. appendice dell'ordinanza riguardante l'ISOS del 9 settembre 1981; OISOS; RS 451.12; scheda pubblicata anche sul geoportale data.geo.admin.ch/ch.bak.bundesinventar-schuetzen-swerte-ortsbilder/PDF/ISOS_3999.pdf). L'inventario censisce in particolare la parte d'insediamento in cui si trova il fondo (part. _____) dedotto in edificazione quale perimetro edificato P5 (con obiettivo di salvaguardia A , rilevando gli elementi eminenti Palazzo Turconi e la Chiesa dei Cappuccini) e, nella parte più a valle, verso via Bolzani, quale intorno circoscritto I-Ci X (con obiettivo di salvaguardia a). Nessuno pretende - a giusta ragione - che questa sola circostanza comporti che il rilascio della licenza edilizia per il nuovo stabile - fondato unicamente sul diritto cantonale e comunale - determini l'esistenza di un compito federale ai sensi dell'art. 2 cpv. 1 lett. b LPN (cfr. al riguardo: DTF 139 II 271 consid. 9, 135 II 328 consid. 2.1; STF 1C_700/2013 citata consid. 2.2-2.4). Controverso è

invece se ciò debba essere ammesso in base agli art. 2 cpv. 1 lett. c e cpv. 2 LPN, così come eccepiscono le insorgenti.

E. 2.4

L'USI - di cui fa parte anche l'Accademia di architettura (art. 13 cpv. 1 lett. a della legge sull'Università della Svizzera italiana, sulla Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana e sugli istituti di ricerca del 3 ottobre 1995; LUSI-SUPSI; RL 421.100) - è una scuola universitaria ai sensi della legge federale sulla promozione e sul coordinamento del settore universitario svizzero del 30 settembre 2011 (LPSU; RS 414.20, art. 2), che può beneficiare di sussidi per i suoi investimenti edili (cfr. art. 54 segg. LPSU e 18 segg. della relativa ordinanza). Il progetto in questione rientra tra quelli che l'USI ha inserito nel quadro generale degli ampliamenti del Campus dell'Accademia di architettura, che saranno finanziati non solo con contributi cantonali, ma anche federali. In particolare, il piano di finanziamento dell'opera prevede un sostegno cantonale pari a 2/3 del costo di costruzione (ca. 11 milioni) e uno federale per la parte restante (1/3; ca. 5.5 milioni). Lo si deduce inequivocabilmente dal decreto legislativo dell'11 gennaio 2019 (BU 2019, 4) con il quale il Gran Consiglio ha concesso il contributo per un totale massimo di 16 milioni di franchi a copertura di 2/3 dei costi al netto dei contributi federali per i due progetti "Turconi" e "Turconi 2" (art. 1) e dal relativo messaggio governativo del 5 settembre 2018 (n. 7575; cfr. in particolare, pag. 13 seg.). Tant'è che è già stata pure inoltrata alla Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI) una domanda con un progetto di massima, la quale - prima ancora dell'inoltro della domanda di costruzione - è stata sottoposta per un parere all'Ufficio delle costruzioni universitarie della Conferenza svizzera delle scuole universitarie (CSSU; cfr. art. 31 dell'ordinanza concernente la legge sulla promozione e sul coordinamento del settore universitario svizzero del 23 novembre 2016 [O-LPSU; RS 414.201]; cfr. preavviso del 29 gennaio 2017 allegato al messaggio citato). In queste circostanze, la decisione di rilascio del permesso del nuovo stabile deve pertanto senz'altro essere equiparata all'adempimento di un compito della Confederazione ai sensi degli art. 2 cpv. 1 lett. c e cpv. 2 LPN. Contrariamente a quanto pretende la resistente CO 1, poco conta che il controverso edificio a scopi didattici non rientri tra le opere sussidiate espressamente menzionate all'art. 2 cpv. 1 lett. c LPN: l'elenco di questa norma non è infatti esaustivo, ma puramente esemplificativo (cfr. Zufferey, op. cit., n. 11 ad art. 2; cfr. peraltro pure la risposta del Consiglio federale del 19 novembre 2014 all'interrogazione parlamentare n. 14.1078 "Trasformazione di Palazzo Turconi a Mendrisio. È rispettata la legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio?", da cui risulta come siano riconosciuti quale compito della Confederazione giusta la LPN i sussidi agli investimenti concessi per strutture universitarie in base alla previgente legge federale sull'aiuto alle università e la cooperazione nel settore universitario dell'8 ottobre 1999 [LAU] - ora, LPSU). Ne discende che non può essere tutelata l'opposta conclusione a cui è giunto il Governo, il quale, pur evocando il finanziamento federale, ha inspiegabilmente concluso che tale sussidio - a suo dire non scontato - non bastasse per ritenere dato un compito federale. A torto, poiché decisivo è solo che un tale contributo federale (peraltro consistente) sia effettivamente previsto nel piano di finanziamento dell'opera e non rappresenti quindi una mera ipotesi astratta (supra, consid. 2.2. in fine). Infine, contrariamente a quanto accennato dal Governo, privo di rilievo è invece il fatto che la CSSU abbia espresso un parere favorevole al finanziamento: come giustamente ricordato dalle ricorrenti, non spetta infatti a tale autorità valutare la conformità del progetto con la LPN (tant'è che nemmeno risulta aver espresso delle considerazioni in merito, cfr. preavviso del 29 gennaio 2017 citato).

E. 3.1

Nell'adempimento dei compiti della Confederazione, la Confederazione, i suoi stabilimenti e le aziende federali come pure i Cantoni sono tenuti a provvedere affinché le caratteristiche del paesaggio, l'aspetto degli abitati, i luoghi storici, le rarità naturali e i monumenti culturali siano rispettati e, ove predomini in essi l'interesse generale, siano conservati intatti (art. 3 cpv. 1 LPN). A tal fine, il Consiglio federale, sentiti i Cantoni, compila gli inventari degli oggetti d'importanza nazionale (art. 5 cpv. 1 LPN). Tra questi figura in particolare il già citato ISOS secondo la relativa ordinanza federale (OISOS). In base all'art. 6 cpv. 1 LPN, l'iscrizione d'un oggetto d'importanza nazionale in un inventario federale significa che esso merita specialmente d'essere conservato intatto ma, in ogni caso, di essere salvaguardato per quanto possibile, anche per mezzo di eventuali provvedimenti di ripristino o di adeguati provvedimenti di sostituzione. Per giurisprudenza, per valutare l'aspetto della conservazione intatta, occorre fondarsi sulla descrizione del contenuto della protezione; i possibili pregiudizi devono quindi essere confrontati con i diversi obiettivi di protezione risultanti dalla descrizione del comprensorio inventariato (cfr. DTF 127 II 273 consid. 4c; STF 1C_464/2012 del 19 novembre 2012 consid. 4.2; Jörg Leimbacher, in: Kommentar NHG, op. cit., n. 5 segg. ad art. 6). L'art. 6 LPN non comporta un divieto assoluto d'intervento, ma implica una ponderazione degli interessi contrapposti. Se un progetto comporta un intervento grave sull'oggetto inventariato, vale a dire un pregiudizio esteso e irreversibile con riferimento a un obiettivo di protezione, esso è di principio inammissibile nell'adempimento di un compito della Confederazione; un'eccezione è possibile solo se l'intervento si fonda su un interesse equivalente o maggiore, pure di importanza nazionale (cfr. art. 6 cpv. 2 LPN; DTF 135 II 209 consid. 2.1, 127 II 273 consid. 4c; Leimbacher, op. cit., n. 18 segg. ad art. 6). In caso di pregiudizi lievi - che non comportano che ci si scosti dall'esigenza di conservazione intatta ai sensi dell'inventario - l'intervento può invece essere giustificato anche da interessi di altra natura (non nazionali), purché superiori rispetto a quello di protezione dell'oggetto (cfr. Leimbacher, op. cit., n. 15 segg., 17 e rimandi ad art. 6; Lorenzo Anastasi/ Davide Socchi, La protezione del patrimonio costruito, con particolare riferimento all'inventario ISOS, in: RtiD 2013, pag. 336 seg. e rinvii; in tal senso anche art. 6 cpv. 1 OIFP [RS 451.11] e 7 cpv. 2 OIVS [RS 451.13]). Interventi che da soli determinano un lieve svantaggio non devono inoltre creare un pregiudizio nell'ottica di uno sviluppo successivo (Folgeentwick- lung) che, nel complesso, potrebbe ledere in modo importante gli obiettivi della tutela della natura e del paesaggio (cfr. DTF 127 II 273 consid. 4c; STF 1C_26/2016 del 16 novembre 2016 consid. 3.3 e rimandi; STA 52.2018.126 del 10 maggio 2019 consid. 3.3.1).

E. 3.2

Se nell'adempimento di un compito della Confederazione un oggetto iscritto in un inventario federale ai sensi dell'art. 5 LPN può subire un danno rilevante oppure se sorgono questioni d'importanza fondamentale, l'autorità cui spetta la decisione (art. 7 cpv. 1 LPN) deve raccogliere una perizia da una commissione secondo l'art. 25 cpv. 1 LPN, la quale indica se l'oggetto deve essere conservato intatto oppure la maniera per salvaguardarlo (cfr. art. 7 cpv. 2 LPN). Per non eludere le esigenze di tutela accresciuta perseguita dagli art. 6 e 7 LPN, al criterio del possibile danno rilevante non devono essere posti requisiti severi. Esso è sempre adempiuto laddove la competente autorità non possa escludere una lesione agli obiettivi di protezione dell'inventario. In caso di dubbio, la commissione competente deve essere coinvolta (cfr. STF 1C_556/2013 del 21 settembre 2016 consid. 7.4.1,

1C_482/2012 del 14 maggio 2014 consid. 3.6; Leimbacher , op. cit, n. 6 ad art. 7). Dando seguito all'art. 25 cpv. 1 LPN, il Consiglio federale ha designato, quali commissioni consultive per le questioni riguardanti la protezione della natura, la protezione del paesaggio e la conservazione dei monumenti storici, la Commissione federale per la protezione della natura e del paesaggio (CFNP) e la Commissione federale dei monumenti storici (CFMS; cfr. art. 23 cpv. 4 e 25 cpv. 1 lett. d dell'ordinanza sulla protezione della natura e del paesaggio del 16 gennaio 1991; OPN; RS 451.1). Il segretariato della CFNP è assicurato dall'UFAM, quello della CFMS, invece, dall'UFC (art. 24 cpv. 4 OPN). L'UFAM e la CFNP sono incaricati della protezione della natura e del paesaggio (art. 23 cpv. 1 lett. a OPN); all'UFC e alla CFMS spetta invece la protezione dei monumenti storici, l'archeologia e la protezione degli insediamenti (cfr. art. 23 cpv. 1 OPN; STF 1C_482/2012 citata consid. 3.6 e rimandi; Leimbacher , op. cit., n. 9 ad art. 7).

E. 3.3

In concreto, come già accennato, il terreno retrostante l'ex OBV sul quale è previsto il nuovo edificio "Turconi 2" è inserito nel perimetro edificato P5 e, nella parte più a valle, verso via Bolzani, nell'intorno circoscritto I-Ci X. Il P5 è definito quale "edilizia monumentale pubblica e privata entro parchi, lungo la via Turconi, secoli XIX - inizio XX e preesistenze" e censito dall'ISOS con categoria di rilievo A (sostanza originaria). Ha un significato per l'insediamento "buono", con obiettivo di salvaguardia A (che impone la conservazione della sostanza , ovvero di edifici, parti dell'impianto e spazi liberi, eliminando gli elementi perturbanti; inoltre valgono le seguenti raccomandazioni di salvaguardia: divieto di demolizioni e nuove edificazioni, cfr. Spiegazioni relative all'ISOS). Al suo interno, la Chiesa dei Cappuccini con l'antistante viale dei tigli è rilevata come elemento eminente (E; ovvero quale emergenza con grande valore intrinseco e posizionale), con significato "ottimo" e obiettivo di salvaguardia A . Così pure il vicino Palazzo Turconi (definito quale Accademia di Architettura della Svizzera italiana, già convento dei Cappuccini poi ospedale fino al 1980 circa; 1853 [arch. L. Fontana]; aggiunta padiglione 1997 ca .; cfr. citata scheda, pag. 18). L'imponenza e la preziosità di quest'ultimo, al pari di quella dei due noti stabili (Villa Argentina e Villa Torriani) che si ergono sul lato opposto di via Turconi, è sottolineata dall'ISOS, il quale evidenzia come nessun'altra emergenza in questo insieme è paragonabile a queste, ma tutto l'insieme ha un che di grandioso nella coerenza stilistica frutto della pianificazione dell'intero asse, nel prezioso elemento di continuità e coesione dato dalle eleganti recinzioni e cancellate verso strada, tale da non riscontrarsi neppure nei centri urbani di maggiori dimensioni (cfr. citata scheda, pag. 26). Nelle raccomandazioni finali l'inventario raccomanda, tra l'altro, oltre a evitare interruzioni nelle recinzioni verso strada lungo gli assi otto-novecenteschi (determinanti per le qualità spaziali), di evitare altresì il riempimento degli spazi verdi di pertinenza (cfr. pag. 28). Per quanto concerne l'intorno circoscritto I-Ci X, che abbraccia la parte bassa del terreno dedotto in edificazione verso via Bolzani, l'ISOS lo descrive quale "superficie prativa recentemente occupata da complesso ospedaliero", rilevata con categoria di rilievo ab (ovvero, quale parte irrinunciabile dell'insediamento, rispettivamente parte significativa minacciata di sovraedificazione), con significato "ottimo" e obiettivo di salvaguardia a (che persegue la preservazione della destinazione dei terreni, coltivati e no; cfr. citata scheda, pag. 20, e Spiegazioni relative all'ISOS).

E. 3.4

Per l'insieme costituito da Palazzo Turconi, dalla chiesa e dalle loro immediate adiacenze - trattandosi come visto dell'adempimento di un compito pubblico - vale in linea di principio l'obbligo di conservazione intatta (art.

E. 6

Da respingere sono invece le generiche censure delle insorgenti in merito alle distanze. Dai piani di progetto risulta anzitutto che il nuovo edificio rispetta la distanza minima (6 m) dalla Chiesa dei Cappuccini (art. 52 NAPR ad n. 16.1). Tra la porzione del fondo part. _____ interessata dal diritto di superficie per sé stante e permanente (part. _____) - in forza del quale verrà edificato il nuovo stabile - e quella restante, non vi è invece alcun confine che chiama la distanza minima di 4 m (cfr. art. 52 ad 16.1 NAPR). In particolare, non appare insostenibile ritenere, come fatto dal Municipio (cfr. risposta, pag. 7), che l'edificio progettato (futura part. _____ sub R) e il complesso dell'EOC (part. _____ sub L) appartengano al medesimo fondo. Del resto, ancorché a livello materiale l'esercizio della servitù sia limitato a una determinata superficie, formalmente grava comunque l'intero fondo (cfr. Peter R. Isler/Dominique Gross, Basler Kommentar, ZGB II, Basilea 2015, n. 32 ad art. 779; Flurina Hitz, Das Baurecht als selbstständiges und dauerndes Recht: Konstruktion aus dinglichen und obligatorischen Rechtspositionen, Zurigo 2017, pag. 133, n. 224).

E. 7.1

Visto tutto quanto precede, il ricorso deve essere parzialmente accolto, con conseguente annullamento della decisione governativa e di quella municipale. Gli atti sono rinviati al Dipartimento del territorio affinché, esperiti i necessari accertamenti e raccolta la perizia della CFMS per il tramite dei suoi Uffici, emani un nuovo avviso cantonale motivato, conformemente a quanto indicato nei considerandi. Il Municipio si pronuncerà quindi nuovamente sulla domanda di costruzione, dopo aver garantito il diritto di essere sentito alle parti.

E. 7.2

Per giurisprudenza, il rinvio dell'incarto all'istanza precedente per procedere a complementi istruttori, con esito aperto, comporta che chi ricorre venga considerato come vincente (cfr. STF 2C_559/2015 del 31 gennaio 2017 consid. 6.1, 1C_63/2016 del 25 agosto 2016 consid. 5.5; STA 52.2016.438 del 5 aprile 2018). La tassa di giustizia (art. 47 cpv. 1 LPAm) è dunque posta a carico dell'istante in licenza, soccombente. Il Comune ne va esente, essendo comparso in lite per esigenze di funzione e non per tutelare suoi interessi pecuniari (cfr. art. 47 cpv. 6 LPAm). Non sono assegnate ripetibili alle ricorrenti, che non si sono avvalse dell'assistenza di un legale (cfr. art. 49 cpv. 1 LPAm). Per questi motivi, decide: 1. Il ricorso è parzialmente accolto. §. Di conseguenza: 1.1. la decisione del 30 aprile 2019 (n. 2148) del Consiglio di Stato e la risoluzione dell'8 gennaio 2018 del Municipio di Mendrisio sono annullate;

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