

TI_GERICHTE 52.2022.92 vom 9. Februar 2022

TI Tribunale d'appello, 2022-02-09, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2022.92

FR: TI_GERICHTE 52.2022.92 du 9 février 2022

IT: TI_GERICHTE 52.2022.92 del 9 febbraio 2022

Regeste

Licenza edilizia per la ristrutturazione e il cambio di destinazione di un albergo in un complesso residenziale

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). Certa è perlomeno la legittimazione attiva dei ricorrenti RI 2 e RI 3, proprietari di fondi confinanti o situati nelle immediate vicinanze di quelli oggetto d'intervento. Se la stessa sia data anche per RI 1, residente in un'abitazione distante un'ottantina di metri è invece questione che può rimanere indecisa. Esente da critiche è quindi l'analoga deduzione tratta dal Governo, che non ha del resto arrecato alcun pregiudizio ai ricorrenti (cfr. per un es. in senso analogo: STF 1C_534/2018 del 2 novembre 2018 consid. 1). Neppure occorre dilungarsi sull'abilitazione a ricorrere dell'RI 4, che la stessa non ha peraltro dimostrato in una recente procedura (cfr. STA 52.2022.23 del 17 febbraio 2023). Entro questi termini, l'impugnativa, tempestiva (art. 68 cpv. 1 LPAm), è quindi ricevibile in ordine.

E. 1.2

Il giudizio può essere reso sulla base degli atti, senza istruttoria (art. 25 cpv. 1 LPAm). A una valutazione anticipata (cfr. DTF 141 I 60 consid. 3.3) le prove offerte dagli insorgenti (sopralluogo, edizione dalla Sezione della circolazione di una lista anonimizzata dei veicoli dei residenti a _____) non appaiono idonee a portare ulteriori elementi rilevanti ai fini del giudizio. La situazione dei luoghi (complesso dell'ex Hotel, parcheggi pubblici), per quanto necessario, emerge con sufficiente chiarezza dai piani e dalle diverse fotografie agli atti. La penuria di posteggi pubblici lamentata dai ricorrenti, come si vedrà (consid. 4), non è comunque atta a determinare un diniego del permesso. Neppure occorre infine raccogliere un'eventuale perizia giudiziaria sugli interventi di eliminazione delle barriere architettoniche, come indicato dalla resistente (cfr. duplica pag. 9; infra consid. 7).

E. 2

Firma della domanda di costruzione

E. 2.1

Secondo l'art. 4 cpv. 1 LE, la domanda di costruzione, corredata della documentazione necessaria, deve essere presentata al Municipio dal proprietario della costruzione e firmata dal proprietario del fondo e dal progettista. La regola è ribadita dall'art. 8 cpv. 2 del regolamento di applicazione della legge edilizia del 9 dicembre 1992 (RLE; RL 705.110), secondo cui la domanda e i progetti devono essere firmati dalla persona che chiede la

licenza, dal proprietario del fondo e dal progettista. La firma della domanda da parte del proprietario del fondo è richiesta quale dimostrazione della facoltà dell'istante in licenza di disporre del fondo. L'esigenza mira unicamente a evitare all'autorità di doversi pronunciare su domande di costruzione non suscettibili di tradursi in realizzazioni concrete (cfr. RDAT II-2001 n. 33 consid. 2b, I-1996 n. 41 consid. 2.2). La norma tutela quindi soprattutto gli interessi dell'amministrazione, permettendo all'autorità di non dar seguito a domande presentate da richiedenti che non dimostrano o rendono quantomeno verosimile il loro diritto di disporre del fondo oggetto dell'intervento (cfr. Adelio Scolari, Commentario, II ed., Cadenazzo 1996, n. 737 ad art. 4 LE). Qualora l'autorità dia seguito a una domanda di costruzione non firmata dal proprietario del fondo, rinunciando a prevalersi della facoltà concessale dall'art. 4 LE, la licenza che rilascia rimane comunque valida, poiché l'atto, per definizione, accerta soltanto che nessun impedimento di diritto pubblico si oppone all'esecuzione dei lavori previsti (art. 1 RLE). Non stabilisce anche che l'istante in licenza può effettivamente disporre del fondo (cfr. STA 52.2020.570 del 9 agosto 2022 consid. 3.1, 52.2019.291 del 1° dicembre 2021 consid. 2.1 con rimandi).

E. 2.2

In concreto non v'è dubbio che la domanda sia stata presentata dalla CO 1, società istante e proprietaria dei fondi. È ben vero che la stessa è stata sottoscritta solo dal membro del consiglio di amministrazione _____, che dispone di potere di firma collettiva a due; qualsiasi eventuale difetto del suo potere di rappresentare la società, è comunque stato sanato al più tardi davanti al Governo, mediante la produzione della procura speciale del 2 novembre 2020, sottoscritta anche da un altro membro del consiglio di amministrazione (_____); cfr. pure Scolari, op. cit., n. 758 ad art. 4 LE). Per il resto, come precisato dal Governo, va comunque ricordato che eventuali vizi di natura civile nel potere di disposizione del fondo non sono di principio atti a invalidare il permesso rilasciato. Tale atto accerta infatti soltanto che, secondo l'autorità, l'intervento è conforme alle prescrizioni di diritto pubblico concretamente applicabili. La relativa doglianza dei ricorrenti va quindi respinta.

E. 3

Progettista

E. 3.1

Secondo l'art. 4 cpv. 2 LE i progetti e i documenti annessi devono essere elaborati e firmati da un architetto o da un ingegnere, a seconda della natura dell'opera, entrambi iscritti all'albo OTIA. Gli architetti e gli ingegneri non iscritti all'albo OTIA devono giustificare una qualifica professionale equivalente a quella prevista per l'iscrizione all'albo OTIA, riservati i diritti acquisiti secondo il diritto anteriore (cfr. art. 4 cpv. 4 LE). Scopo di questa regolamentazione è quello di proteggere il pubblico da persone incapaci, garantendo che i progetti vengano elaborati da professionisti sufficientemente qualificati (cfr. RDAT II-2004 n. 19 con rinvii; STA 52.2021.432 del 9 novembre 2022 consid. 2.1; Scolari, op. cit., n. 750 ad art. 4 LE). In base alla legge cantonale sull'esercizio delle professioni di ingegnere e di architetto del 24 marzo 2004 (LEPIA; RL 705.400), dispongono tra l'altro dei requisiti professionali necessari ai fini dell'ottenimento dell'autorizzazione per l'esercizio della professione di ingegnere e architetto nel Cantone rispettivamente dell'iscrizione nel relativo albo, coloro che sono in possesso di un titolo di studio conferito da una scuola politecnica federale o estera equivalente (cfr. art. 3, 4 e 5 cpv. 1 lett. a LEPIA).

E. 3.2

In concreto, conformemente a quanto indicato dal Governo, non vi è ragione di pensare che l'architetto che ha elaborato e firmato la domanda di costruzione e i piani annessi (_____, studio _____), così come indicato dalla resistente, non disponga di una qualifica professionale equivalente a quella prevista per l'iscrizione nell'albo OTIA. Egli è infatti titolare di un Master of Science ETH in Architektur conferitogli dal Politecnico federale di Zurigo nel 2012 e svolge la professione di architetto ormai da una decina d'anni (cfr. risposta al Governo, pag. 7). Anche su questo punto, la generica critica degli insorgenti risulta quindi infondata.

E. 4

Posteggi

E. 4.1

Secondo l'art. 17 cpv. 1 NAPR, per nuove costruzioni, ricostruzioni, ristrutturazioni o cambiamenti di destinazione il proprietario deve dimostrare di disporre in loco di un numero adeguato di posti auto. Il Comune mette a disposizione di coloro che non dispongono di sufficienti posteggi un numero confacente di posti auto da affittare con riferimento al prezzo di costo. Il regolamento fissa le condizioni di pagamento (cpv. 2). Il Municipio, soggiunge il cpv. 3, può sospendere temporaneamente le disposizioni del cpv. 2 qualora l'istante dimostri di non necessitare di posti auto. Per la quantificazione di posti auto per tutte le destinazioni che non siano abitative, conclude la norma (cpv. 4), fa stato il Regolamento cantonale posteggi privati (Rcpp). L'art. 23 NAPP stabilisce dal canto suo che nell'area del nucleo di _____ è vietata la formazione di nuovi posteggi privati.

E. 4.2

Secondo il commentario annesso alle NAPR (approvate con ris. gov. n. 1022 del 10 febbraio 1993; cfr. pure allegato 3 alle NAPR pubblicate sul sito della Città di Lugano), l'art. 16 NAPR (recte: 17 NAPR) ha in sostanza tradotto, adattandolo alle particolari condizioni del Comune, il previgente art. 29 cpv. 1 della legge cantonale di applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio del 23 maggio 1990 (LALPT; BU 1990, 365), giusta il quale le norme di attuazione stabiliscono, tra l'altro, la regolamentazione dei posteggi privati (cfr. lett. c) e l'obbligo di corrispondere un conveniente contributo quando la formazione di posteggi fosse oggettivamente impossibile o pianificatoriamente inopportuna (cfr. lett. d; ora: art. 30 cpv. 1 n. 5 lett. b e c del regolamento della legge sullo sviluppo territoriale del 20 dicembre 2011; RLST; RL 701.110). Ricordati il numero di posti auto privati e pubblici disponibili a _____ (48 + 105, incluso il potenziamento realizzato lungo la strada cantonale; cfr. pure rapporto di pianificazione del gennaio 1992 pag. 22), la difficoltà generale a eseguire nuovi posteggi a causa della morfologia del territorio, come pure il divieto di realizzare nuovi stalli nel nucleo e l'obbligo di formarne nuovi in determinate aree (segnatamente nella zona edificabile d'interesse comunale, ora: zona edificabile intensiva soggetta a piano di quartiere, cfr. art. 20 NAPR), il commentario (che può essere assimilato a un rapporto di pianificazione) così spiega la norma: "Essa stabilisce il principio della formazione di un numero adeguato di parcheggi per alloggio conformemente all'art. 29 cpv. 1 lett c) LALPT. In questo modo il Comune può stabilire al momento del rilascio della licenza edilizia (sia in caso di domanda di costruzione che di semplice notifica) il numero di parcheggi ottimale per intervento, calibrandolo rispetto alla destinazione dello stabile, al tipo d'utenza ed alle

circostanze generali (in particolare di carattere ambientale) esistenti al momento della domanda. L'istante che non può realizzare i posti auto richiesti all'interno del fondo interessato dalla domanda di costruzione, deve dimostrare di poter disporre di altri stalli nelle vicinanze. In questo modo la menzionata disposizione dell'art. 29 viene ugualmente rispettata e si permette una piena utilizzazione dei posti auto privati esistenti anche quando il proprietario per ragioni diverse non li utilizza. Il Comune mette comunque a disposizione un certo numero di posteggi per quei privati che non fossero riusciti altrimenti a soddisfare le esigenze poste dalla licenza edilizia. L'affitto di questi stalli, il cui montante verrà determinato in base al prezzo effettivo di costo, corrisponde al contributo sostitutivo previsto all'art. 12 cpv. 3 RLALPT. Resta inteso che nel caso in cui l'istante dimostri di non necessitare di posteggi (1) il Comune può sospendere temporaneamente i disposti dell'art. 16 NAPR. Questa possibilità si impone per rispettare il carattere di prestazione in contropartita della prescrizione pecuniaria prevista dall'art. 29 LALPT."

E. 4.3

Da quanto precede risulta dunque che, di principio, nel quartiere di _____, in caso di nuove costruzioni, ricostruzioni, ristrutturazioni o cambiamenti di destinazione il proprietario deve formare un adeguato numero di posti auto, da stabilire al momento del rilascio del permesso. In caso di interventi nella zona del nucleo, non è tuttavia possibile eseguire nuovi posteggi, stante il chiaro divieto sancito dall'art. 23 NAPP. In tale eventualità, il proprietario può da un lato dimostrare di disporre comunque di posteggi privati esistenti nelle vicinanze. In caso contrario, spetta al Comune mettere a sua disposizione un numero confacente di stalli da affittare con riferimento al prezzo di costo (art. 17 cpv. 2 NAPR). In base a quest'ultima singolare disposizione, il proprietario che non è in grado di soddisfare in natura il fabbisogno di posteggi non deve dunque versare l'usuale contributo sostitutivo, ma semmai affittare - evidentemente al momento della messa in uso dell'edificio - un adeguato numero di stalli dal Comune, che spetta però a quest'ultimo approntare.

E. 4.4

Il Comune non ha un regolamento che disciplina l'affitto dei parcheggi pubblici ai sensi dell'art. 17 cpv. 2 NAPR, ma un'ordinanza municipale concernente la regolamentazione della sosta e dell'accesso al nucleo del quartiere di _____ del 20 ottobre 2016, che prevede il rilascio di autorizzazioni di parcheggio nelle aree appositamente demarcate a questo scopo dopo la barriera (per cittadini con residenza primaria) o nell'area prospiciente la strada cantonale (per cittadini con residenza primaria o secondaria, proprietari e dipendenti di attività economiche, turisti che pernottano presso alberghi o altri interessati; cfr. art. 10 segg.). Le relative tasse sono fissate in base al tipo di autorizzazione (annuale: fr. 50.- mensili; stagionale: fr. 70.- mensili; provvisoria: fr. 40.- a settimana o fr. 10.- per autorizzazioni giornaliere).

E. 4.5

In concreto, come visto il progetto prevede di trasformare l'ex Hotel _____ in un complesso con 24 appartamenti, per lo più di 2-2½ o 3-3½ locali. Il calcolo annesso alla domanda, ha quantificato un fabbisogno di 27 posteggi, inferiore a quello (33) dell'ex albergo con ristorante: un posto auto per ogni appartamento con superficie utile lorda (SUL) inferiore a 100 m² e 2 posti per le tre unità con SUL superiore (da 128.50 a 148 m² ca.). Il progetto non prevede la creazione di nuovi posteggi nel nucleo, né dimostra di disporre di

eventuali altri stalli privati esistenti nelle vicinanze. Con la domanda, l'istante ha piuttosto chiesto alla Città se all'ex albergo fossero stati assegnati in passato dei posti su suolo comunale o se il precedente proprietario avesse pagato eventuali contributi sostitutivi (relazione tecnica, pag. 5). In sede di rilascio del permesso, evadendo le opposizioni, il Municipio (analogamente ad altri casi) ha escluso che all'istante potesse essere imposta la formazione di nuovi posteggi nel nucleo (stante il divieto dell'art. 23 NAPP) o il pagamento di un contributo sostitutivo (in assenza di base legale). Il cambiamento di destinazione, ha aggiunto, non comporterebbe peraltro un aumento del fabbisogno di parcheggi rispetto alla precedente utilizzazione. Per quanto concerne i posteggi su suolo pubblico, ha infine segnalato come - a seguito delle richieste degli abitanti di _____ di poter disporre di più stalli pubblici per residenti e visitatori - fosse in corso uno studio (affidato a uno studio d'ingegneria nel 2019) per verificare il fabbisogno nel quartiere. Ha comunque precisato che le tempistiche per l'adozione e realizzazione di eventuali soluzioni non potranno essere brevi, ma che tale aspetto esulerebbe in ogni caso dalla procedura edilizia. Anche il Governo ha difeso l'impostazione del progetto, che a ragione non contemplerebbe la creazione di nuovi posteggi, visto il divieto dell'art. 23 NAPP, che renderebbe inapplicabile l'art. 17 NAPR. In ogni caso, ha aggiunto, quest'ultima norma non fisserebbe neppure un fabbisogno minimo di posti per le destinazioni residenziali: non sarebbe di riflesso possibile rifiutare un permesso per assenza di un numero di parcheggi non determinabile, in una zona dove oltretutto la loro formazione è vietata.

E. 4.6

Ora, contrariamente a quanto indicato dal Governo, a fronte del chiaro testo dell'art. 17 cpv. 1 NAPR e del relativo commento, è certo che per ogni intervento contemplato dalla norma (nuova costruzione, cambiamento di destinazione, ecc.) deve di principio essere stabilito un numero adeguato di posteggi, sia per contenuti residenziali che non (ritenuto che per questi ultimi fanno stato i parametri fissati dal Rcpp [= art. 51-62 RLST]; cfr. art. 17 cpv. 4 NAPR). Da questo profilo, non vi è quindi neppure una lacuna da colmare. Nella misura in cui il progetto ha determinato il fabbisogno di stalli orientandosi alle norme VSS 40 281 (cfr. ad punto D n. 9.1: 1P pro 100 m² di SUL o 1P per appartamento), il calcolo, già avallato dal Municipio, non appare di riflesso insostenibile. Manifesto è invece che la resistente non può soddisfare in natura questo fabbisogno, visto il chiaro veto dell'art. 23 NAPP. Altrettanto pacifico è che essa non dispone già di eventuali posteggi privati esistenti nelle vicinanze. Di principio, potrà dunque solo far capo a un adeguato numero di posti pubblici, specularmente al fabbisogno del progetto, che spetterà al Comune metterle a disposizione una volta terminati i lavori di trasformazione. Certo, è ben possibile che il Comune non sarà subito in grado di offrire alla proprietaria tutti i posteggi pubblici necessari a soddisfare le esigenze del complesso residenziale: se al momento dell'elaborazione del PR l'offerta dei posti auto pubblici a _____ era in generale stata ritenuta sufficiente (cfr. citato rapporto di pianificazione pag. 22), in base a un recente studio commissionato dalla Città, il bilancio complessivo di parcheggi al servizio del nucleo (domanda/offerta) sarebbe infatti negativo (-37 unità; cfr. studio sul calcolo del fabbisogno di posteggi su suolo pubblico del 23 luglio 2019/24 luglio 2020 dello Studio d'ingegneria _____ di cui al doc. Q). Apparentemente, il Comune sta inoltre valutando la creazione di nuove aree di parcheggio, in particolare un ampliamento degli stalli lungo la strada cantonale, come indicato dai ricorrenti (cfr. studio di fattibilità _____ e _____ del settembre 2021 di cui al doc. R; cfr. pure piano di quartiere del luglio 2021, doc. S), sebbene i tempi di realizzazione non possono evidentemente essere ritenuti brevi.

Tutte queste circostanze, contrariamente a quanto assumono i ricorrenti, non costituiscono tuttavia un impedimento al rilascio del permesso. La presenza di posteggi pubblici non rientra infatti nelle condizioni di urbanizzazione di un fondo (cfr. art. 19 cpv. 1 LPT; Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Raumplanungsgesetz, Berna 2006, n. 18 ad art. 19), mentre, come visto, le norme del PR e del PP non impongono - né tanto meno permettono - di realizzare posti auto sul suolo privato nel nucleo. Non prevedono nemmeno il versamento di un contributo sostitutivo, ma solo un onere di "affitto" (art. 17 cpv. 2 NAPR), da concretizzare mediante il rilascio di autorizzazioni di parcheggio al momento dell'uso dell'edificio, sempre che vi siano sufficienti stalli pubblici. Peraltro, anche laddove i PR impongono il pagamento dei contributi sostitutivi, eventuali carenze nei posteggi pubblici non ostano al rilascio di licenze edilizie, ma ingenerano semmai soltanto un onere a carico del Comune, da attuare rivedendo se del caso la sua pianificazione (cfr. art. 21 della legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011; LST; RL 701.100). Da questo profilo, non sussistono quindi gli estremi per negare la licenza edilizia. A maggior ragione se si considera che la prospettata conversione dell'ex hotel - che già in passato disponeva di almeno 11 autorizzazioni di parcheggio (cfr. doc. EE prodotto dai ricorrenti) - non genererà un fabbisogno di posti auto molto diverso da quello della precedente destinazione (cfr. citato studio _____, pag. 11). In effetti, anche applicando i dati considerati dal progetto rispettivamente quelli deducibili dalla norma VSS 40 281 - ponderati con il livello del servizio di trasporto pubblico (70%, cfr. citato studio _____, pag. 7-9) - si perviene a un risultato più o meno analogo (progetto: 27P; complesso ex Hotel _____: 25P [33 P senza fattore di ponderazione]).

E. 5

Compito federale

E. 5.1

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; 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, tra l'altro, 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 (lett. b). Nell'ambito del diritto della costruzione e della pianificazione sono di principio competenti i Cantoni (cfr. art. 75 cpv. 1 Cost.). Per giurisprudenza, anche in questo ambito può tuttavia sussistere un compito della Confederazione, segnatamente quando è in discussione il rilascio di un'autorizzazione regolata dal diritto federale e che presenta un nesso con la protezione della natura e del paesaggio, come ad esempio il rilascio di un'autorizzazione eccezionale fuori della zona edificabile (art. 24 segg. LPT; DTF 112 Ib 70 consid. 4b) o nello spazio riservato alle acque ex art. 41 c cpv. 1 dell'ordinanza sulla protezione delle acque del 28 ottobre 1998 (OPAc;

RS 814.201; cfr. DTF 143 II 77 consid. 3.1; per altri esempi, cfr. DTF 139 II 271 consid. 9).

E. 5.2

Il Consiglio federale, sentiti i Cantoni, compila gli inventari degli oggetti d'importanza nazionale (art. 5 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 (art. 6 cpv. 1 LPN). Questa disposizione ha una portata diretta solo nell'adempimento di un compito della Confederazione (cfr. STF 1C_265/2022 del 24 aprile 2023 consid. 4-4.1). Identica conclusione vale per le altre norme del primo capo della LPN, come l'art. 7 cpv. 2, secondo cui se nell'adempimento di un compito della Confederazione un oggetto iscritto in un inventario federale ai sensi dell'art. 5 può subire un danno rilevante oppure se sorgono questioni d'importanza fondamentale al riguardo, la commissione (cfr. art. 25 LPN) redige una perizia a destinazione dell'autorità cui spetta la decisione.

E. 5.3

In concreto, il villaggio di _____ rientra nell'inventario degli insediamenti svizzeri da proteggere d'importanza nazionale (ISOS). Esso è inoltre iscritto nell'inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali d'importanza nazionale (IFP). Il rilascio della licenza edilizia per la trasformazione dell'ex Hotel _____ in un complesso residenziale è dal canto suo fondato solo sul diritto cantonale e comunale. Il progetto non comporta in particolare il rilascio di un'autorizzazione disciplinata dal diritto federale, che presenta un legame con la protezione della natura e del paesaggio. A torto gli insorgenti invocano, in modo invero assai generico, la LPAc. Anche nella misura in cui i fondi part. PART 1 e PART 2 si situano ancora nello spazio (20 m) provvisoriamente riservato alle acque del Lago Ceresio secondo il cpv. 2 delle disposizioni transitorie della modifica del 4 maggio 2011 dell'OPAc, è segnatamente da escludere che il progetto richieda un'autorizzazione eccezionale giusta l'art. 41 c cpv. 1 OPAc: l'intervento riguarda infatti uno stabilimento protetto nella sua situazione di fatto ai sensi dell'art. 41 c cpv. 2 OPAc, limitandosi a un ammissibile cambio di destinazione con modifiche per lo più interne (cfr. art. 66 cpv. 2 LST e 86 cpv. 3 RLST; STA 52.2013.199 del 16 settembre 2014 consid. 3.2; Christoph Fritzsche, in: Peter Hettich/Luc Jansen/Roland Norer, Kommentar zum Gewässerschutzgesetz und zum Wasserbaugesetz, Zurigo 2016, n. 142 seg. ad art. 36a GSchG). Non essendo in discussione un compito della Confederazione ex art. 2 LPN, alla fattispecie non torna quindi applicabile il principio della conservazione intatta retto dall'art. 6 cpv. 1 LPN; tanto meno avrebbe dovuto essere coinvolta una commissione federale secondo l'art. 7 cpv. 2 LPN. La censura dei ricorrenti, benché sorvolata dal Governo, cade quindi chiaramente nel vuoto.

E. 6

Inserimento ordinato e armonioso nel paesaggio

E. 6.1

La LST prevede all'art. 104 cpv. 2 una clausola estetica positiva (principio operativo) applicabile a tutto il territorio cantonale. Secondo tale norma, le costruzioni devono inserirsi nel paesaggio in maniera ordinata e armoniosa. L'art. 100 RLST precisa che l'inserimento ordinato e 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

principio è applicato dall'Ufficio della natura e del paesaggio (UNP) nell'esame delle domande di costruzione che riguardano, tra l'altro, i nuclei (cfr. art. 109 cpv. 1 lett. b LST). Per giurisprudenza, nell'interpretazione del concetto d'inserimento ordinato e armonioso nel paesaggio 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 52.2014.63 del 23 febbraio 2015 consid. 3.3 confermata da STF 1C_195/2015 dell'11 maggio 2015; 52.2013.35 del 3 novembre 2014 consid. 5 e rimandi; Lorenzo Anastasi/Davide Socchi, La protezione del patrimonio costruito, con particolare riferimento all'inventario ISOS, in: RtiD I-2013, pag. 367 seg.). La 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.

E. 6.2

Il concetto d'inserimento ordinato e armonioso nel paesaggio costituisce una nozione giuridica indeterminata che, come tale, conferisce all'autorità decidente una certa latitudine di giudizio ai fini dell'individuazione del suo contenuto normativo. Chiamato a statuire sull'interpretazione data dalle istanze inferiori, il Tribunale giudica di per sé con pieno potere di cognizione, che esercita tuttavia con riserbo. Nella misura in cui la norma riserva alle autorità di prime cure anche un certo margine discrezionale, il sindacato di legittimità che questo Tribunale è chiamato ad esprimere è invece circoscritto alla violazione del diritto, segnatamente sotto il profilo dell'abuso del potere di apprezzamento (art. 69 cpv. 1 lett. a LPAm). Ove la valutazione estetica appaia plausibile, questa Corte non può dunque censurarla, sostituendo il suo apprezzamento a quello dell'autorità decidente (cfr. DTF 100 Ia 82 consid. 4a; 96 I 369 consid. 4; consid. 5.2 e 5.3; STA 52.2015.67 del 22 dicembre 2016 consid. 6.3; 52.2013.35 citata consid. 5.3 e rimandi).

E. 6.3

In concreto, come visto il progetto prevede solo il cambiamento di destinazione dell'ex Hotel _____ in 24 appartamenti, con modifiche per lo più interne, la sostituzione dei serramenti (in legno) e il ritinteggiato di imposte e facciate (di cui non è indicata una modifica dei colori esistenti). L'UNP ha preavvisato favorevolmente l'intervento, che dall'esterno risulta conservativo, ritenendo rispettato il principio d'inserimento ordinato e armonioso nel paesaggio (cfr. avviso cantonale e osservazioni al Governo). Ha nondimeno avvertito che qualora si optasse per una modifica dei colori (a serramenti, gelosie, ecc.), occorrerà raccogliere un nuovo preavviso (cfr. avviso citato). Il Governo ha dal canto suo ritenuto che il progetto non fosse suscettibile di modificare la situazione dei volumi dal profilo estetico e del loro inserimento nel contesto. L'intervento, ha ribadito, non modificherebbe la situazione esistente, mentre l'aumento delle persone residenti nel villaggio non costituirebbe un criterio determinante ai fini dell'inserimento estetico di una costruzione. Non ha quindi ritenuto necessario esprimersi ulteriormente sulla clausola estetica retta dalla LST, né tanto meno sulla legge sulla protezione dei beni culturali del 13 maggio 1997 (LBC; RL 445.100), comunque inapplicabile.

E. 6.4

Le considerazioni espresse dalle precedenti istanze non risultano insostenibili. In base al piano delle costruzioni del piano particolareggiato, il complesso esistente è in parte un

edificio qualificante il tessuto tradizionale (cfr. art. 13 NAPP) e in parte (part. PART 2 sub A) un volume che può essere riedificato e ampliato (nel rispetto degli ingombri massimi indicati sul piano delle costruzioni e quando costituiscono un miglioramento delle qualità formali, cfr. art. 17 NAPP). Quest'ultimo è il frutto di ristrutturazioni e ampliamenti di un fabbricato preesistente, di modesto valore architettonico (cfr. commentario all'art. 17 NAPP, sub lett. e). Il progetto, come visto, mantiene essenzialmente invariato lo status quo dell'intero complesso, dal profilo dell'aspetto esteriore. Non comporta modifiche ai volumi esistenti, al disegno dei tetti e all'espressione architettonica. Non prevede neppure interventi di sistemazione esterna. In quanto tale, il progetto, conservativo e conforme al PP, ciò che nessuno contesta, non è quindi suscettibile di comportare una modifica del paesaggio. Nella misura in cui mantiene le caratteristiche architettoniche più o meno pregevoli dell'ex albergo, il complesso residenziale continuerà quindi a inserirsi nel paesaggio. A maggior ragione se si considera la circostanza - non evidenziata dalle parti e rimasta incontestata - che il Municipio (sentita la Commissione del nucleo), con una condizione di licenza (n. 3), ha invero chiesto all'istante di riordinare puntualmente delle aperture esistenti ad arco e a pian terreno (part. PART 2 sub A), che non rispondono alla tradizione. In particolare, di adeguarle in funzione della destinazione abitativa e della tipologia che caratterizza lo stabile ai piani superiori (aperture rettangolari, orientate sulla verticale), presentando un piano esecutivo prima dell'inizio dei lavori (variante riduttiva; cfr. pure facciate sud, est e sezione C-C dell'incarto municipale). Condizione, questa, che va evidentemente intesa nel senso che queste aperture dovranno rispecchiare quelle tradizionali esistenti ai livelli superiori (facciate sud ed est; per la sezione C-C, cfr. le finestre con gelosie al 1° piano), allineandosi correttamente. Alla luce di questo adeguamento puntuale, a ben vedere, è quindi finanche possibile affermare che l'intervento migliorerà la qualità del complesso nel nucleo (ciò che, di per sé, la clausola estetica cantonale non richiede, cfr. STA 52.2014.63 citata consid. 3.4).

E. 6.5

Invano i ricorrenti pretendono che il progetto implichi un incremento potenziale degli abitanti, tale da stravolgere il carattere del villaggio. A prescindere dal fatto che non è ben dato di vedere come gli abitanti dei nuovi appartamenti possano determinare un afflusso di persone superiore a quello che generava in passato l'ex struttura alberghiera più importante di _____, è comunque chiaro che, in concreto, la nuova destinazione residenziale primaria - perfettamente conforme al PP (cfr. art. 7 NAPP) - non è atta a incidere sugli aspetti che concorrono a determinare l'inserimento del complesso (esistente) nel paesaggio. Non portano ad altra conclusione i generici richiami all'IFP o all'ISOS, dove non è peraltro deducibile nulla di diverso. Tanto meno il vago accenno alla LBC, in concreto non applicabile.

E. 7

Barriere architettoniche

E. 7.1

La legge federale sull'eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili del 13 dicembre 2002 (LDis; RS 151.3) si applica tra l'altro alle costruzioni e agli impianti accessibili al pubblico e agli immobili con più di otto unità abitative, per i quali l'autorizzazione di costruzione o di rinnovo è accordata dopo la sua entrata in vigore (art. 3 lett. a e c LDis). Essa impone a Confederazione e Cantoni di adottare provvedimenti per impedire, ridurre o

eliminare gli svantaggi per i disabili (art. 5 cpv. 1 LDis), precisando nel contempo i criteri che permettono di prescindere dall'adozione di simili misure per ragioni di proporzionalità (art. 11 e 12 LDis) e riservando in generale ai Cantoni la facoltà di adottare disposizioni più favorevoli (art. 4 LDis). Per quanto attiene all'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici, il diritto federale si limita a porre regole di principio e disposizioni quadro, che, per essere applicabili in un caso concreto, necessitano di misure di legislative cantonali di esecuzione (cfr. DTF 134 II 249 consid. 2.2, 132 I 82 consid. 2.3; STA 52.2021.48 del 10 novembre 2022 consid. 11.1, 52.2007.411 del

E. 7.2

Secondo l'art. 11 LDis, il giudice o l'autorità amministrativa non ordina l'eliminazione di uno svantaggio se il beneficio che il disabile ne trarrebbe è sproporzionato in particolare rispetto ai costi che ne risultano (lett. a) o agli interessi della protezione dell'ambiente o della protezione della natura e del paesaggio (lett. b). Nella ponderazione degli interessi secondo l'art. 11 cpv. 1 - dispone l'art. 12 LDis - il giudice o l'autorità amministrativa non ordina l'eliminazione dello svantaggio nell'accesso a costruzioni, impianti o abitazioni ai sensi dell'art. 3 lett. a, c e d, se l'onere per l'adeguamento supera il 5% del valore assicurativo della costruzione o del valore a nuovo dell'impianto oppure il 20% delle spese di rinnovo. L'art. 6 cpv. 1 dell'ordinanza sull'eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili del 19 novembre 2003 (ODis; RS 151.31) precisa che per stabilire se vi è sproporzione ai sensi dell'art. 11 cpv. 1 LDis, nella ponderazione degli interessi vanno segnatamente considerati: (a) il numero di persone che utilizzano la costruzione o l'impianto o che fruiscono della prestazione; (b) l'importanza della costruzione, dell'impianto o della prestazione per i disabili; (c) il carattere provvisorio o durevole della costruzione, dell'impianto o della prestazione. Se gli interessi dei disabili contrastano invece con quelli della protezione dell'ambiente, della natura o del patrimonio culturale e dei monumenti storici (art. 11 cpv. 1 lett. b LDis), aggiunge l'art. 6 cpv. 2 ODis, vanno inoltre considerati: (a) l'importanza della costruzione o dell'impianto sotto il profilo della protezione dell'ambiente, della natura o del patrimonio culturale e dei monumenti storici; e (b) l'impatto degli adeguamenti chiesti: (1) sull'ambiente; (2) sulla sostanza, sulla struttura e sull'aspetto della costruzione o dell'impianto sotto il profilo della protezione della natura o del patrimonio culturale e dei monumenti storici.

E. 7.3

In concreto, il progetto non prevede la formazione di posti auto per disabili (che nemmeno esistono nelle vicinanze), né una modifica degli accessi esterni e interni, in particolare dell'accesso da via _____ sull'erto pendio terrazzato, in cui si inerpicano varie scale, o di quelli dal percorso pubblico a valle, selciato con grandi lastre di pietra, interrotte da gradini (cfr. piante P0 e P1), né di quelli ai singoli appartamenti (corridoi, rampe scale, lift), che secondo la relazione tecnica non rispecchiano le misure minime indicate dalla norma SIA 500 (cfr. pag. 6 seg.). Non essendo possibile garantire la mobilità verticale e orizzontale alle persone portatrici di handicap motori, nel rispetto dei vincoli sulla protezione del paesaggio del villaggio di _____ e delle NAPR e per ragioni di proporzionalità (visto che i costi di demolizione e ripristino supererebbero il 20% delle spese di rinnovo), con la domanda l'istante ha chiesto una deroga alle prescrizioni della LDis, che l'Ufficio di sanità ha accolto, in quanto rientrando nei casi di cui all'art. 12 LDis (cfr. avviso cantonale e risposta dell'UDC in questa sede). Il Governo ha dal canto suo ritenuto inammissibili le critiche sollevate al riguardo dai ricorrenti, per difetto di

legittimazione.

E. 7.4

Ora, certo è anzitutto che la conversione dell'ex albergo in 24 appartamenti (con lavori interni) ricade nel campo di applicazione dell'art. 3 lett. c LDis, ma non dell'art. 30 cpv. 2 LE, che non menziona gli immobili con più di 8 unità abitative, ma fa solo riferimento agli edifici privati accessibili al pubblico (cfr. al riguardo: art. 2 lett. c ODis), scostandosi dai requisiti minimi della legislazione federale (cfr. sul tema: Markus Schefer/Caroline Hess-Klein, *Behindertengleichstellungsrecht*, Berna 2014, pag. 42 seg.; Adriano Previtali, *La LHand et les barrières architecturales Arrêt du Tribunal fédéral du 20 décembre 2005*, 1A.65/2005, à paraître dans le *Recueil officiel*, in DC 2006 pag. 59, n. 10). A prescindere da tale circostanza, ma anche dal fatto - ritenuto dal Governo - che i ricorrenti non rientrano nella categoria di persone a cui la LDis riconosce un diritto soggettivo a richiedere, nell'ambito di una procedura edilizia, che si rinunci ad uno svantaggio ai sensi della legge nella realizzazione di una costruzione (cfr. art. 7 cpv. 1 LDis; STF 1A.65/2005 del 20 dicembre 2005 consid. 7.1) - appare piuttosto evidente, anche senza l'ausilio di una perizia, che l'eliminazione di tutte le barriere architettoniche esistenti per garantire l'accessibilità alle unità abitative non risulta esigibile. Al di là del fatto che queste parti di costruzione non sono propriamente toccate dall'intervento (cfr. DTF 134 II 249 consid. 4), basta infatti dare un'occhiata ai piani e alle fotografie agli atti per rendersi conto che gli interventi necessari - quali l'installazione di un nuovo lift esterno sul pendio (per superare il dislivello tra via _____ e il piano più a monte del complesso), la sostituzione dei due ascensori interni, con lavori di adattamento e/o allargamento delle relative trombe, dei pianerottoli e dei percorsi, l'inserimento di piattaforme elevatrici e montascale ai diversi livelli (cfr. piante P0-P6) - quand'anche tecnicamente possibili, richiederebbero una spesa sproporzionata, senz'altro superiore a fr. 340'000.- (pari al 20% dei costi dell'intervento, cfr. formulario domanda di costruzione; per i costi medi delle misure di adattamento, cfr. la pubblicazione "La costruzione senza ostacoli in cifre" sub: architettura-senzaostacoli.ch/wp-content/uploads/2017/06/Senza_ostacoli_cifre.pdf, pag. 8). A maggior ragione se raffrontati al numero tutto sommato contenuto degli abitanti degli appartamenti (che, verosimilmente, saranno per lo più occupati da coppie o persone singole), rispettivamente all'importanza ridotta del complesso privato per i disabili, all'interno di un insediamento dal carattere ardito, che presenta in generale uno scarto altimetrico di poco inferiore a cento metri tra gli edifici a riva e quelli più a monte e rende necessario superare importanti percorsi gradinati. A ciò aggiungasi, che qualsiasi ulteriore intervento sul pendio a monte del complesso, definito dal piano particolareggiato quale spazio libero privato (cfr. piano di utilizzazione), stride con l'art. 8 NAPP, che impone di mantenere liberi da costruzioni questi spazi, e peraltro anche con la raccomandazione dell'ISOS (cfr. sulla sua portata: DTF 135 II 209 consid. 2.1; STF 1C_280/2017 del 12 ottobre 2017 consid. 6.2.2), che richiederebbe un assoluto divieto edilizio nelle parti di sfondo e di cornice dell'insediamento storico, come quella a cui appartiene il pendio in questione (I-Ci II; cfr. scheda pubblicata sul geoportale: www.gisos.bak.admin.ch/sites/3922, pag. 6, 7 e 11; cfr. pure doc. I). In queste circostanze, al di là delle argomentazioni formali adottate dal Governo, non appare quindi insostenibile la conclusione a cui è pervenuta l'autorità dipartimentale, di non imporre la rimozione delle barriere architettoniche già presenti, così come richiesto dall'istante in licenza. La censura degli insorgenti, infondata, va di conseguenza respinta. 8. Incarto energia Parimenti da respingere sono infine le sommarie critiche dei ricorrenti relative all'asserita insufficienza

dell'incarto energia, che non solo non si confrontano con le pertinenti argomentazioni del Governo - che ha già considerato la loro doglianza del tutto immotivata - ma neppure in questa sede tentano di spiegare per quale motivo, contrariamente a quanto ritenuto dall'autorità dipartimentale (cfr. pure risposta al Governo), l'incarto in questione non sarebbe completo. 9. 9.1. Sulla base di tutte le considerazioni che precedono, nella misura in cui è ricevibile, il ricorso va quindi respinto. 9.2. Dato l'esito, la tassa di giustizia (art. 47 cpv. 1 LPAm) è posta a carico dei ricorrenti, soccombenti, che rifonderanno inoltre un'adeguata indennità a titolo di ripetibili per questa sede (art. 49 cpv. 1 LPAm). Per questi motivi, decide: 1. Nella misura in cui è ricevibile, il ricorso è respinto. 2. La tassa di giustizia di fr. 2'500.-, dedotto l'importo già versato a titolo di anticipo, è posta a carico dei ricorrenti, in solido. Gli insorgenti sono inoltre tenuti a rifondere alla CO 1 un identico importo a titolo di ripetibili per questa sede. 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 La presidente
La vicecancelliera

E. 10

aprile 2008 consid. 6.1). In quest'ottica, l'art. 30 cpv. 2 LE dispone che nella costruzione, come pure negli ampliamenti o trasformazioni di una certa importanza, di edifici e impianti privati accessibili al pubblico, deve essere tenuto conto dei bisogni dei disabili per quanto ragionevolmente esigibile dal profilo economico. Sono determinanti le prescrizioni tecniche emanate dalla SIA (cpv. 3).

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