

Locarno, 31 agosto 2013

Al  
Municipio di Lugano  
Piazza della Riforma  
6901 Lugano

## **OPPOSIZIONE**

**che presenta la Società ticinese per l'arte e la natura (STAN) in Locarno, anche a nome e per conto della società mantello nazionale Schweizer Heimatschutz, in Zurigo, contro il rilascio dell'autorizzazione a costruire, secondo i modi del Piano di quartiere, sui mapp. 216, 217, 229, 230, 728 del quartiere di Gandria di Lugano, di proprietà del signor Pacchin Luca in Gandria, presentata dal signor Claudio Lo Riso, in Paradiso e in pubblicazione dal 20 agosto al 3 settembre 2013.**

### **IN ORDINE**

La legittimità della STAN a stare in lite in materia edilizia è pacifica, a livello tanto federale quanto cantonale e comunale. La tempestività della presente opposizione è pure pacifica poiché la pubblicazione dell'oggetto contestato scade il 3 settembre 2013.

### **IN FATTO**

L'opposizione della STAN si basa innanzitutto sulla questione di principio insita nella Legge sullo sviluppo territoriale (Lst), del 21 giugno 2011, e più precisamente sugli Artt. 92 ss., secondo i quali

***“Il paesaggio cantonale va rispettato, tutelato e valorizzato, garantendone in particolare la varietà, la qualità ed il carattere.”***

*Art. 95 <sup>1</sup>I paesaggi con contenuti e valori importanti sono oggetto di tutela; essi sono classificati in oggetti d'importanza nazionale, cantonale o locale.*

*<sup>2</sup>Il Cantone elabora l'inventario dei paesaggi d'importanza cantonale, i quali vanno per quanto possibile conservati nelle loro caratteristiche.*

*<sup>3</sup>I Comuni rilevano i paesaggi d'importanza locale nella procedura di pianificazione dell'utilizzazione.*

L'osservazione generale del progetto qui contestato alla luce delle brevi citazioni di diritto basterebbe per dimostrare che il PR di Lugano, sezione di Gandria, è inadeguato a raggiungere gli scopi in materia di tutela e di valorizzazione del paesaggio, così come ormai lo esigono:

- **La convenzione europea del Paesaggio**, stilata a Firenze il 20 ottobre 2000 e ormai ratificata anche dal parlamento svizzero:

*“Paesaggio” designa una determinata parte di territorio, così com’è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall’azione di fattori naturali e/o umani e dalla loro interrelazione.”*

*Articolo 5 - Provvedimenti generali*

*Ogni Parte si impegna a :*

- a) riconoscere giuridicamente il paesaggio in quanto componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità;*
- b) stabilire e attuare politiche paesaggistiche volte alla protezione, alla gestione, alla pianificazione del paesaggio tramite l'adozione delle misure specifiche di cui al seguente articolo 6;*
- c) avviare procedure di partecipazione del pubblico, delle autorità locali e regionali e degli altri soggetti coinvolti nella definizione e nella realizzazione delle politiche paesaggistiche menzionate al precedente capoverso b;*
- d) integrare il paesaggio nelle politiche di pianificazione del territorio, urbanistiche e in quelle a carattere culturale, ambientale, agricolo, sociale ed economico, nonché nelle altre politiche che possono avere un'incidenza diretta o indiretta sul paesaggio.*

- **La legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio;**  
**segnatamente l'ISOS** che classifica l'insediamento di Gandria come d'importanza nazionale ed il comparto territoriale dove sono ubicati i fondi oggetto del P.d.Q., quale

***I-Ci (Intorno circoscritto) II:*** *“Ripido ciglio prativo, a macchia e con alberi da frutto, in parte terrazzato, un tempo coltivato”*

***Obiettivo di salvaguardia: “a”, che significa:***

*“si impone la preservazione della destinazione dei terreni coltivati e no ; conservare la vegetazione importante per l'insediamento e la vecchia edificazione; eliminare i fattori perturbanti”*

***Raccomandazioni generali di salvaguardia:***

- *Divieto di edificazione;*
- *Rigide norme architettoniche per edifici vincolati;*
- *Norme dettagliate per interventi su vecchi edifici.”*

- **La scheda P10 del Piano direttore 08** che, elencando nell'allegato gli insediamenti da proteggere d'importanza nazionale, regionale e locale, **rende l'ISOS parte integrante della medesima.**
- **La legge cantonale sullo sviluppo territoriale (Lst).**

Si dimostra, infatti, che il Piano di quartiere presentato, non solo non rispetta i principi elementari dell'inserimento ordinato e armonioso nel paesaggio, ma addirittura non rispetta le NAPR.

Il concetto d'inserimento ordinato e armonioso nel paesaggio non è più ormai un qualcosa di vago, messo nei testi per far bella figura, ma è stato tematizzato e puntualizzato da numerose sentenze e dalla dottrina. Basti, per brevità, richiamare il recentissimo testo<sup>1</sup> di Lorenzo Anastasi e Davide Socchi, pubblicato nella Rivista ticinese di diritto, il quale spazia ben oltre gli effetti dell'ISOS:

(Pag. 354)

## **6.2. L'inserimento ordinato e armonioso delle costruzioni nel paesaggio**

*a) Le cosiddette clausole estetiche generali possono svolgere un ruolo importante nella protezione del paesaggio e del patrimonio costruito, perché consentono all'autorità competente di valutare il progetto in genere nell'ambito delle procedure d'autorizzazione a costruire per rapporto ai suoi effetti sul paesaggio e sugli insediamenti. Ne consegue l'esigenza di considerare la sensibilità estetica generale nei progetti edilizi, e ciò non solo per i paesaggi o gli insediamenti di particolare valore: anche le costruzioni previste in un ambiente costruito di ordinaria qualità devono soddisfare criteri estetici minimi, in modo da non costituire un aggravio per il contesto in cui sono destinate, ma semmai un miglioramento. (...omissis)*

Pagg. 356-361

*c) La legge sullo sviluppo territoriale (Lst) ha dedicato al paesaggio il titolo V, con cui ha abrogato e sostituito il DLBN. L'art. 92 Lst enuncia dapprima l'obiettivo per cui il paesaggio cantonale va rispettato, tutelato e valorizzato, garantendone in particolare la varietà, la qualità ed il carattere. Ciò segna una novità rispetto al passato, per accordarsi alla nozione più moderna di paesaggio: come questo non è più inteso quale porzione del territorio con qualità pittoresche, così oggi – spiega il Messaggio Lst - «la politica del paesaggio non si limita più alle parti straordinarie, ma interessa tutto il territorio cantonale e tutti i tipi di paesaggio». Le norme della Lst «considerano quindi in misura uguale, seppur in modi e con accenti differenti, le diverse tipologie del territorio; in particolare, accanto ai territori che presentano valori eccezionali, sono considerati anche quelli ordinari, ubicati in genere nel fondovalle e nei quali si svolge gran parte della vita quotidiana della popolazione: sono i paesaggi urbani dei centri e delle periferie, quelli degli spazi verdi facilmente fruibili e quelli delle campagne e dei boschi». All'art. 94 cpv. 2, la Lst ha poi introdotto “un principio operativo”, che costituisce di fatto una clausola estetica positiva, in luogo delle due negative del DLBN di cui si è detto. Giusta tale norma, “le costruzioni devono inserirsi nel paesaggio in maniera ordinata e armoniosa”. Questo principio «opera nel senso della valorizzazione cioè in modo attivo [...]esso è rispettato quando la costruzione progettata produce un effetto favorevole, un abbellimento del quadro generale del paesaggio. Si può concretamente parlare di inserimento armonioso se la costruzione si integra nello spazio circostante, cioè quando rispetta le preesistenze e le caratteristiche del luogo in cui si inserisce». In questo senso, 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”.*

---

<sup>1</sup> Lorenzo Anastasi e Davide Socchi - La protezione del patrimonio costruito, con particolare riferimento all'inventario ISOS, Ed. Cancelleria dello Stato del Cantone Ticino Bellinzona 2013 e Helbing Lichtenhahn, Basilea

*Pertanto, l'intervento progettato non deve limitarsi ad evitare l'alterazione del contesto in cui si va a collocare, ma è richiesto che concorra a promuovere e valorizzare la qualità d'insieme del paesaggio o dell'insediamento.*

**L'esame delle sezioni presentate per il piano di quartiere dimostra come la concretizzazione del progetto richieda di stravolgere l'orografia del versante di Gandria con uno svuotamento sull'altezza di oltre 20 m di altezza. Pur ammettendo - senza peraltro esserne convinti - che le sezioni del terreno esistente siano attendibili, dato che non si può sapere se siano ufficiali o di parte, si nota immediatamente la forzatura del territorio, poiché la parte seminterrata e apparentemente senza destinazione per l'abitazione o il lavoro, supera volumetricamente la parte "utile". E' palese, dunque, la forzatura a fini commerciali, ma anche l'abuso nella misura delle altezze.**

*d) Il concetto di 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.*

*In ogni caso, la valutazione di questo concetto non deve essere svolta in funzione della sensibilità soggettiva dell'autorità. Parimenti, il criterio di giudizio non è dato dal modo di pensare e di sentire di singole persone dotate di particolare sensibilità estetica e di speciale indirizzo artistico, ma deve essere ricercato nell'opinione di una collettività assai vasta ed esprime un giudizio generale. Nell'interpretazione del concetto di inserimento ordinato ed armonioso l'autorità non deve quindi affidarsi alla sua sensibilità soggettiva, ma deve fondarsi su criteri oggettivi, dimostrando che la loro applicazione ad una determinata fattispecie deve condurre al divieto od alla limitazione del diritto di costruire.*

*e) La cosiddetta clausola estetica consente all'autorità di subordinare l'approvazione di un progetto a condizioni ed oneri, di imporre la modifica per tener conto di esigenze estetiche, come pure, nel caso estremo, di rifiutare il rilascio del permesso di costruzione. In ogni caso, la decisione deve rispettare il principio di proporzionalità stabilito dall'art. 5 cpv. 2 Cost., in base al quale la restrizione imposta dall'autorità deve essere idonea a raggiungere lo scopo d'interesse pubblico desiderato, necessaria. Nel senso che tra i diversi provvedimenti a disposizione per conseguire tale scopo essa rappresenta quello che lede in misura minore gli interessi del proprietario - e porsi in un rapporto ragionevole col sacrificio imposto al privato. A questo proposito va osservato che, nell'ambito della valutazione della proporzionalità di una misura di protezione, gli interessi puramente finanziari non possono rivestire un peso decisivo; le considerazioni di redditività di un immobile hanno un peso decrescente, più l'oggetto è degno di protezione.*

*Se l'applicazione della clausola estetica verte sull'aspetto esterno delle costruzioni, la loro destinazione non dovrebbe essere di principio limitata. 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. 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. **Un divieto d'edificazione fondato sulla clausola estetica, nonostante la conformità del progetto con le prescrizioni edilizie applicabili, può tuttavia essere giustificato da un interesse preponderante. La preminenza di un siffatto interesse va giudicata in funzione delle qualità specifiche ed intrinseche del paesaggio o dell'insediamento, laddove gli inventari, come l'ISOS, conferiscono validi elementi di valutazione.***

*In presenza di un paesaggio o di un insediamento di rimarchevole qualità estetica, nonostante la conformità col piano regolatore, nel caso estremo può dunque essere negata l'autorizzazione a costruire, apparendo irragionevole l'uso delle facoltà edificatorie. Per contro, lo sfruttamento di tali possibilità non appare irragionevole nel caso di un sito senza qualità particolari.*

*(Evidenziazione in neretto nostra)*

*f) (omissis).*

*g) Ai fini dell'applicazione pratica della clausola estetica dell'art. 94 cpv. 2 Lst, utili criteri di giudizio possono essere tratti dalla linea guida sui criteri di valutazione paesaggistica nell'ambito dell'esame delle domande di costruzione. Essa richiama l'attenzione di progettisti, committenti ed autorità sui seguenti elementi:*

- coerenza e qualità del concetto progettuale: il progetto deve proporre un concetto unitario e soluzioni di qualità, perché il suo impatto è determinato dal disegno complessivo, quindi non solo dai volumi edificati, ma anche dalla sistemazione del terreno e dalle altre strutture complementari;*
- attenzione per il contesto: occorre tenere in considerazione le specificità del luogo, come l'alternarsi dei pieni e dei vuoti, le volumetrie degli edifici circostanti, il loro modo di relazionarsi con gli spazi pubblici e con gli elementi caratterizzanti, quali monumenti, alberature, spazi verdi, piazze, ecc.;*
- attenzione per gli elementi naturali o antropici: occorre considerare la presenza di elementi caratterizzanti naturali (alberi, corsi d'acqua, ecc.) e antropici (beni culturali, vie storiche, ecc.), nonché delle loro relazioni funzionali;*
- attenzione per la morfologia del terreno: la modellazione del terreno deve rispettare la morfologia orografica esistente, che deve essere percettibile anche dopo le necessarie trasformazioni dovute all'intervento;*
- scelta dell'espressione architettonica: l'espressione architettonica deve rispondere in modo idoneo al contesto culturale e paesaggistico di riferimento, riprendendo le tipologie caratteristiche, pur interpretabili in chiave contemporanea;*
- scelta dei materiali costruttivi e dei colori impiegati: i materiali devono essere adeguati all'espressione architettonica e tener conto del luogo in cui l'edificio è ubicato, ponendosi in un giusto rapporto con esso;*
- disegno dei tetti e dei manufatti tecnici: il tetto, «quinta facciata» dell'edificio, deve essere progettato con attenzione;*
- disegno degli spazi esterni: occorre un concetto coerente, in cui siano integrate le aree verdi, le alberature, i percorsi, gli accessi, i posteggi, ecc.;*
- rapporto con lo spazio pubblico: il disegno della parte del fondo rivolta verso lo spazio pubblico deve essere particolarmente curato, proponendo soluzioni di qualità attente alle preesistenze e alla continuità spaziale della strada.*

*h) I criteri sopra esposti consentono di elaborare e successivamente valutare un progetto in merito alle sue relazioni con i luoghi circostanti, vale a dire per rapporto al suo inserimento nel contesto del paesaggio o dell'insediamento; essi offrono dunque all'autorità la possibilità di operare giudizi oggettivi e di motivare conseguentemente le proprie decisioni. Concretamente, poi, l'ammissibilità della specifica costruzione, rispettivamente le restrizioni e le condizioni cui assoggettarla, dipenderanno dal giudizio sull'ambiente in cui sarà inserita.*

*In un ambiente costruito di ordinaria qualità, si potranno pertanto imporre le restrizioni idonee a garantire il mantenimento del livello qualitativo esistente, come pure un miglioramento, purché le limitazioni e gli oneri necessari a tale scopo rispettino il principio di proporzionalità stabilito dall'art. 5 cpv. 2 Cost.*

***Come s'è detto sopra (e), invece, la rimarchevole qualità estetica di un paesaggio o di un insediamento può consentire di adottare misure molto più incisive, sino al diniego dell'autorizzazione a costruire, nonostante il rispetto delle prescrizioni edilizie del piano regolatore. In questo senso, l'inventario ISOS non solo enuncia un interesse nazionale da considerare nell'ambito dell'esercizio del potere d'apprezzamento (cfr. supra, 5.4), ma soprattutto attesta il valore qualitativo d'importanza nazionale dell'insediamento, ponendo a quel livello il metro con cui le nuove costruzioni dovranno misurarsi. In altre parole, la qualità attestata dall'inventario ISOS costituisce la pietra di paragone con cui i nuovi interventi sono tenuti a confrontarsi e relazionarsi, al fine di garantire un risultato ordinato ed armonioso.***

*(Evidenziazione in neretto nostra)*

*i) Conformemente all'art. 99 cpv. 1 Lst, il principio dell'inserimento ordinato ed armonioso è applicato dall'autorità cantonale – segnatamente l'Ufficio natura e paesaggio (art. 109 RLst), assistito dalla Commissione del paesaggio nei casi di grande rilevanza territoriale (art. 101 Lst) – nell'esame delle autorizzazioni a costruire che riguardano i progetti edilizi fuori dalle zone edificabili (lett. a), i nuclei, le rive dei laghi ed i paesaggi d'importanza federale e cantonale (lett. b) e le zone edificabili, se il progetto comporta un impatto paesaggistico significativo (lett. c). **Giusta l'art. 107 cpv. 2 RLst, sono considerati d'impatto paesaggistico significativo i piani di quartiere**, i progetti che riguardano superfici di terreno superiori ai 2000 mq., quelli riguardanti costruzioni a gradoni o case torri come pure quelli che risultano estranei alle caratteristiche dei luoghi segnatamente per aspetto, forma, dimensione, colore o tipologia costruttiva. Per il resto, il principio dell'art. 94 cpv. 2 Lst è applicato dai Comuni (art. 99 cpv. 2 Lst).*

*Questa ripartizione di competenze non tiene conto dell'inventario ISOS, mentre considera, almeno indirettamente, l'inventario IFP (paesaggi d'importanza nazionale, attribuiti per competenza al Cantone insieme a quelli d'importanza cantonale, da identificare mediante un inventario ai sensi dell'art. 95 cpv. 2 Lst). **In linea di massima non è fuori luogo ritenere che gli insediamenti ISOS ricadano nella competenza cantonale, nella misura in cui appaiono riconducibili alla nozione di nucleo di cui all'art. 99 cpv. 1 lett. b Lst: nozione, alla quale va attribuito un significato ampio, destinato ad indicare il luogo dal quale è partito lo sviluppo dell'insediamento urbano e che comprende di conseguenza anche i centri storici.** La distinzione fra competenze cantonali e comunali non è di poco conto, perché il giudizio dell'autorità cantonale, se competente in materia, è vincolante per il Municipio ai fini del rilascio della licenza edilizia, conformemente all'art. 7 LE. (Evidenziazione in neretto nostra)*

*(Op. cit. pag. 363)*

### **6.3. La tutela dei paesaggi con contenuti e valori importanti**

*a) Giusta l'art. 95 cpv. 1 Lst, i paesaggi con contenuti e valori importanti sono oggetto di tutela. Come tali, s'intendono i paesaggi di particolare qualità per l'armonia della loro composizione, quelli di rilevanza storica o simbolica e quelli di particolare rilevanza naturalistica (cfr. art. 101 cpv. 1 RLst). Questo strumento di protezione concerne quindi tanto i paesaggi naturali, quanto quelli rurali e quelli insediati. I paesaggi d'importanza cantonale – da conservare per quanto possibile nelle loro caratteristiche (cfr. art. 95 cpv. 2 Lst) – sono iscritti nel relativo inventario, allestito dalla Sezione dello sviluppo territoriale (art. 101 cpv. 2 RLst) anche sulla base degli inventari federali ISOS, IFP e IVS, tenuto conto del fatto che l'importanza cantonale di un paesaggio è data dalla combinazione di valore, rappresentatività, dimensione ed unicità (art. 101 cpv. 3 RLst). La loro protezione è poi stabilita dall'autorità cantonale mediante il piano cantonale d'utilizzazione o con i piani regolatori (art. 102 cpv. 1 RLst), segnatamente con la delimitazione di zone di protezione e la definizione di obiettivi, regole d'uso del suolo e provvedimenti di gestione attiva (art. 102 cpv. 2 RLst).*

*Analogamente, i Comuni provvedono a rilevare e tutelare i paesaggi d'importanza locale mediante il piano regolatore (artt. 95 cpv. 3 Lst, 102 RLst).*

***Lo strumento della tutela ai sensi degli artt. 95 seg.. Lst può essere impiegato anche a protezione del patrimonio costruito – insediamenti ed elementi eminenti ai sensi dell'ISOS - , nella misura in cui esso costituisce parte integrante di un paesaggio con contenuti e valori importanti, e concorre anzi a caratterizzarlo, rappresentando un contenuto o un valore importante del paesaggio stesso.***

*(Evidenziazione in neretto nostra)*

*(.....)*

*(Op. cit. , pagg. 368-370)*

### **7. Misure cautelari**

*a) Per prassi costante, le domande di costruzione soggiacciono al diritto in vigore al momento della decisione sulla domanda. Così, nel caso in cui un oggetto ISOS sia minacciato da una domanda di*

*costruzione conforme all'assetto pianificatorio in vigore, e neppure il principio dell'art. 94cpv. 2 Lst (supra, 6.2) possa evitarne la compromissione, l'autorità sarebbe tenuta a rilasciare la postulata licenza edilizia. In una siffatta evenienza, vi è la possibilità di adottare misure cautelari suscettibili di assicurare all'oggetto in questione una protezione transitoria.*

*A tal fine, entra avantutto in considerazione l'art. 62 cpv. 1 Lst, giusta il quale il Municipio o il Dipartimento sospendono per due anni al massimo le proprie decisioni se, in assenza di una zona di pianificazione (artt. 56 segg. Lst), la domanda di costruzione appare in contrasto con uno studio pianificatorio in atto. E' inoltre possibile far capo alle misure provvisionali previste dalla LBC. Se un bene culturale protetto o degno di protezione è esposto al rischio di manomissione, alterazione, distruzione, trafugamento o simili, dispone l'art. 17 cpv. 1 LBC, il Consiglio di Stato deve ordinare senza indugi le misure provvisionali necessarie.*

*Per quanto riguarda i beni culturali d'interesse locale, l'art. 17 cpv. 2 LBC opera invece una distinzione, attribuendo la competenza ad ordinare misure provvisionali:*

*a) al Municipio se si tratta di beni protetti; b) al Consiglio di Stato, su proposta dell'Ufficio dei beni culturali e sentito il preavviso della Commissione dei beni culturali (art. 14 cpv. 2 RBC), se si tratta di beni non ancora protetti ma degni di tutela.*

*Il diverso trattamento riservato ai beni culturali di interesse locale, che risultano degni di protezione, ma non sono ancora tutelati, non è di immediata comprensione. Non è infatti dato di vedere per qual motivo il Municipio, a differenza del Consiglio di Stato, non dovrebbe poter adottare provvedimenti cautelari anche nel caso di beni d'interesse locale non ancora tutelati, ma comunque meritevoli di protezione. A maggior ragione se si considera che la decisione d'istituire poi formalmente la protezione compete agli organi comunali (cfr. art. 20 cpv. 1 LBC, art. 2 cpv. 2 RBC) e che al Municipio va in ogni caso riconosciuta la facoltà di far capo alle misure di salvaguardia della pianificazione giusta gli artt. 56 segg. Lst, segnatamente alla sospensione della domanda di costruzione (art. 62 Lst). Misure, queste, che è abilitato ad adottare anche nel caso in cui la modifica dell'ordinamento pianificatorio da salvaguardare fosse costituita dalla semplice introduzione di una norma destinata a proteggere un bene culturale degno di tutela.*

*b) Ritenuto che l'autorità ha a disposizione gli strumenti giuridici per intervenire, se necessario, c'è da chiedersi se debba anche farlo, vale a dire quale sia il suo margine di manovra in punto alla decisione di adottare o meno misure provvisionali.*

***A nostro parere, l'autorità può omettere di intervenire – rilasciando così l'autorizzazione a costruire pregiudizievole per l'oggetto ISOS, solo dimostrando che gli interessi contrapposti prevalgono su quello riferito alla conservazione del bene. La concessione della licenza senza aver affrontato la questione, ignorando la raccomandazione dell'inventario ISOS e gli obblighi che derivano per l'ente pubblico dalla sua ricezione da parte del piano direttore, violerebbe il principio di legalità (art. 5 cpv. 1 Cost.) in quanto riferito all'adozione di misure cautelari. Trattandosi di provvedimenti rimessi all'apprezzamento, l'autorità è tenuta a prendere in considerazione le indicazioni dell'inventario ISOS anche se non sono ancora state recepite dalla pianificazione locale (cfr. supra, 5.4).***

*(Evidenziazione in neretto nostra)*

Se si esamina il PR di Lugano/Gandria, ci si avvede che, per quel che concerne il comparto I-Ci II definito dall'ISOS, il documento comunale si trova in crasso contrasto con le prescrizioni dell'inventario nazionale che, essendo di diritto superiore, è prevalente. Il PR di Gandria va dunque modificato per armonizzarlo con l'ISOS e il PD08. Nel frattempo il Municipio è tenuto a prendere le misure di salvaguardia della pianificazione che la Lst gli mette a disposizione.

L'esame del Piano di quartiere potrebbe dunque fermarsi qui, poiché è pacifico che sui terreni oggetto del Piano di quartiere qui contestato, sono inedificabili fin dal 2009, data della decisione del Tribunale federale concernente il comune di Rüthi (ZH), che ha conferito forza vincolante all'ISOS.

Ciò nonostante è prudente esprimersi, in via abbondanziale, anche sul progetto come tale e sulle gravi lesioni delle NAPR che lo stesso comporta.

Per far questo giova richiamare qui alcuni fondamentali concetti espressi in modo assai lucido nel fascicolo che il Dipartimento del territorio ha dedicato all'esame delle domande di costruzione<sup>2</sup>.

(Pag 7 ss)

### **3. La lettura del contesto territoriale**

*Per valutare l'effetto di un progetto nel territorio, occorre una lettura del contesto paesaggistico nel quale esso si inserisce. Tale lettura avviene, in genere, in relazione a tre scale di riferimento: regionale, locale e puntuale. Per ognuna di esse vengono adottati criteri di valutazione specifici e tra loro correlati, tali da cogliere le relazioni del progetto sia con il luogo circostante sia con il territorio nel suo senso più ampio.*

#### La scala regionale (Il panorama)

*Le lettura su scala regionale permette di individuare il contesto di riferimento generale. Il paesaggio è qui considerato da una certa distanza e viene descritto focalizzandosi sugli elementi unitari più macroscopici che lo compongono. Si distinguono ad esempio:*

- gli insediamenti (città, villaggi, insediamenti diffusi, ecc.);
- gli spazi agricoli (prati, campi, pascoli, vigneti, terrazzamenti, ecc.);
- le foreste (boschi di latifoglie, boschi di conifere, ecc.);
- gli specchi d'acqua (laghi, laghetti);
- gli spazi naturali (rocce, pietraie, praterie alpine, ecc).

*La caratterizzazione dell'assetto paesaggistico non può essere disgiunta dalla lettura della morfologia del territorio: le unità citate formano un quadro diverso in montagna, nei fondovalle, sui versanti oppure negli spazi di pianura e collinari, nonché attorno ai laghi.*

*Nella scala regionale vengono inoltre identificate le linee ed i punti emergenti nel paesaggio, ovvero quegli elementi che, indipendentemente dalla loro origine naturale o antropica, strutturano e caratterizzano il paesaggio (i fiumi, i torrenti, la ferrovia, l'auto strada, le strade, i dossi, i crinali, ecc.)*

#### La scala puntuale (Il sito)

*Riguarda l'ubicazione in senso stretto, il sito dove il progetto interviene. La lettura a questa scala è molto dettagliata: è incentrata sul fondo oggetto dell'intervento e sulle sue immediate adiacenze. Si analizzano:*

- le dimensioni e la forma del fondo;
- la posizione rispetto all'edificato (centrale, marginale, isolata) e rispetto ad altre tipologie di paesaggio;
- l'orografia, la pendenza e l'esposizione del terreno;
- le viste verso e dalla particella;
- le tipologie degli edifici adiacenti, il loro carattere e la loro qualità, gli allineamenti;
- gli elementi e le strutture adiacenti;
- la tipologia ed il carattere degli spazi urbani circostanti;
- le componenti naturali o i beni culturali in prossimità.

---

<sup>2</sup> Linee Guida, Esame delle domande di costruzione, Criteri di valutazione paesaggistica, DT Bellinzona, Novembre 2009

(Pag. 9)

#### **4. Criteri di valutazione**

##### **4.1 Metodo**

- Si valuta la qualità del paesaggio interessato dall'intervento, ponendo particolare attenzione agli elementi che lo qualificano, come le emergenze, i monumenti, gli edifici di pregio, le componenti naturali, le specificità tipologiche del costruito, ecc.

*La valutazione avviene contemporaneamente sulle tre scale citate.*

- Si valuta la qualità del progetto, legata alla tipologia scelta per la costruzione, al suo volume, all'orientamento, agli allineamenti proposti, al disegno delle facciate e degli spazi esterni, ai materiali, ai colori, al rapporto con la morfologia del sito.

- Si valuta se il progetto risponde adeguatamente alla qualità del paesaggio sul quale interviene, in particolare esaminando le nuove relazioni che esso genera poiché suscettibili di svilire o di accentuare le qualità presenti.

*In particolare si valutano:*

- come il progetto si inserisce nel paesaggio a scala regionale e locale e la qualità delle relazioni che determina (ordine, disordine);

- come il progetto si rapporta rispetto al luogo e si inserisce nel sedime, la qualità dei volumi in rapporto alle aree libere, le relazioni con gli elementi qualificanti esistenti quali monumenti naturali o costruiti, percorsi, vie pubbliche, ecc.

*Si richiede che il progetto risponda in modo adeguato al contesto in cui si trova. Si richiede che il progetto proponga un coerente disegno dei volumi e degli spazi.*

*Si richiede che il progetto proponga un'espressione architettonica di qualità.*

##### **4.2 Criteri (9 in tutto)**

1. *La coerenza e la qualità del concetto progettuale*

2. *L'impatto del progetto sul paesaggio è determinato dal disegno complessivo di tutto quanto viene costruito, quindi non solo da volumi edificati, ma anche da muri di sostegno, dalla sistemazione del terreno, nonché dalle altre strutture complementari. Il progetto deve dunque proporre un concetto unitario nel suo insieme e avere soluzioni adeguate non solo nell'architettura dei volumi, ma anche negli elementi di relazione sia con gli spazi del terreno su cui sorge, sia con gli spazi e le strutture che sono esterni al fondo, in genere identificabili con quelli di carattere collettivo, quali le strade del quartiere in cui l'edificio è costruito.*

3. *Il grado di attenzione per il contesto*

*Il progetto deve tenere in considerazione le specificità presenti nel luogo come l'alternarsi dei pieni e dei vuoti, le volumetrie degli edifici circostanti, il loro modo di relazionarsi con strade, spazi pubblici e opere di cinta esistenti. Occorre dunque prestare attenzione al rapporto con l'insieme dell'edificato presente, con gli allineamenti e gli orientamenti propri della prospettiva urbana nonché i suoi elementi caratterizzanti (monumenti, edifici di pregio, alberature, spazi verdi, piazze, ecc.). Si chiede sensibilità e attenzione alle viste da e verso il terreno.*

4. *Il grado di attenzione per gli elementi naturali o antropici*

*Il progetto deve tenere conto della presenza di componenti naturali e/o di elementi antropici che caratterizzano il luogo, nonché delle loro relazioni funzionali. La presenza di alberi, filari, boschi,*

*corsi d'acqua, biotopi, deve essere considerata con attenzione, anche in ambito urbano. Contemporaneamente occorre considerare strutture ed emergenze antropiche, come edifici di pregio, beni culturali, muri a secco, vie storiche.*

5. *Il grado di attenzione per la morfologia del terreno*

*La modellazione del terreno deve essere rispettosa della morfologia orografica esistente, che deve essere percettibile anche dopo le pur necessarie trasformazioni dovute all'intervento.*

*Ad esempio, in contesti pianeggianti non è corretto creare un rialzo innaturale del terreno per poggiarvi l'edificio, così come su terreni in forte pendenza non è corretto realizzare un muro a valle e un muro a monte per rendere artificialmente pianeggiante il fondo e costruirvi un edificio come se fosse su un terreno piano.*

*I raccordi con i terreni confinanti devono essere realizzati in modo naturale, senza la creazione di avvallamenti e muri di contenimento. Non devono infine essere realizzati fossi verso i quali aprire locali laterali che risultino di fatto sotterranei. (...omissis)*

Per l'esame concreto del PQ ci si deve basare fondamentalmente sulle apposite norme della Lst, del RLst e sulle NAPR.

Si legge infatti all'Art. 54 Lst:

*<sup>1</sup>Il piano di quartiere è un progetto planovolumetrico inteso a concretizzare gli obiettivi di qualità paesaggistica, architettonica ed urbanistica fissati dal piano regolatore.*

*<sup>2</sup>Il piano di quartiere si compone di una relazione tecnica, di piani e di un modello del progetto.*

*<sup>3</sup>Il piano regolatore stabilisce il perimetro del piano di quartiere nonché i requisiti qualitativi minimi ed i parametri edilizi minimi e massimi.*

Si evince da quest'operazione che l'Art.20 NAPR è particolarmente laconico quanto alla fissazione di chiare direttive di "qualità paesaggistica, architettonica ed urbanistica" per l'allestimento del PQ e è quindi inadeguato – e la prova concreta ne è l'esempio qui in esame - ad indirizzare la progettazione secondo precise volontà del Comune.

Venendo ora, concretamente, al Piano di quartiere, esaminato secondo le copiose e autorevoli citazioni, ci si avvede che:

1. La carenza di documentazione non permette una visione completa dell'intenzione edificatoria, ciò comporta che, al massimo, il Piano di quartiere può essere considerato alla stregua di una domanda di costruzione preliminare e non definitiva.
2. Le sezioni addotte dal progettista, sono per lo meno fantasiose. Mancano, infatti, le necessarie verifiche fatte dal geometra revisore, tracciate numerose in senso trasversale alle curve di livello, ma anche in senso longitudinale. Basta recarsi sul posto per vedere che con le pendenze esistenti lungo la strada a valle del sedime di costruzione il progetto ha ben poco in comune.
3. L'altezza degli edifici non è misurata secondo LE! Infatti, a valle degli edifici abitativi e dell'autosilo è previsto un basamento a terrazze che eccede evidentemente il concetto di sistemazione del terreno, configurandosi quale parte integrante dell'edificio vero e proprio. La loro altezza deve quindi essere computata nell'altezza globale, per lo meno per la parte

eccedente il metro e mezzo generalmente consentito. In realtà gli edifici sono in parte alti il doppio rispetto al massimo consentito dalle NAPR (12 m).

Non può sfuggire all'Autorità d'esame che talora i muri di sostegno sono disegnati come se poggiassero sul terreno, mentre in realtà dovrebbero fondarsi sulla soletta sottostante e comunque non su un terreno di ripiena.

4. L'altezza massima degli edifici è superata anche lateralmente (ossia in senso parallelo alle curve di livello), poiché non vi sono rientranze uguali o superiori a 12 metri e per questo motivo le altezze vanno cumulate. E' il caso ad esempio tra il corpo dell'ascensore e il primo edificio contiguo e, via via, se prendendo i corpi di fabbrica a due a due.
5. Nulla è detto quo al materiale dei muri costituenti il basamento delle parti abitabili. C'è da supporre che siano in cemento armato: chiunque inorridirebbe pensando che essi sono chiaramente visibili e che le loro altezze otticamente, ma anche giuridicamente vanno sommate e raggiungono anche i 12 m d'altezza.
6. Nulla è prodotto, né graficamente, né nella relazione tecnica, per capire la funzione dei vani costruiti e per dimostrare se il massimo di 3'000 mq di SUL ammessi dal PR sia rispettato, come pretende l'istante, o meno. Ma nemmeno si può desumere qualcosa sulla funzione dei vani sotterranei. D'altronde, se fossero in gran parte adibiti ad autorimesse, come si può solamente supporre, sarebbe utile per il vicinato capire dove e come avverrebbe l'evacuazione dei gas di scarico.

## CONCLUSIONI

Richiamate le basi legali e dottrinali, qui in parte testualmente riprodotte e i risultati dell'esame puntuale del progetto di Piano di quartiere, la STAN chiede che Cantone e Comune per quanto attiene alle rispettive competenze abbiano a decidere:

- 1. E' negata l'autorizzazione a costruire relativa al Piano di quartiere qui in oggetto.**
- 2. Il PR di Lugano/sezione di Gandria è messo subito in revisione per una più fondata ed efficace regolazione della materia attinente alla protezione del paesaggio e della natura in generale, delle alberature, e dei beni immobili di valenza cantonale e locale, con particolare attenzione all'ISOS – oggetto d'importanza nazionale - .**

Con distinti saluti,

Per la SOCIETÀ TICINESE PER L'ARTE E LA NATURA (STAN):

Arch. Antonio Pisoni, presidente

Paolo C.Minotti, segretario