

Incarto n.  
52.2016.78

Lugano  
23 febbraio 2018

In nome  
della Repubblica e Cantone  
Ticino

---

## Il Tribunale cantonale amministrativo

composto dei giudici: Giovan Maria Tattarletti, vicepresidente,  
Matea Pessina, Sarah Socchi

vicecancelliere: Mariano Morgani

statuendo sul ricorso 16 febbraio 2016 di

Omissis  
patrocinato da: avv. Omissis

al quale sono subingredite

Omissis  
contro

la decisione 13 gennaio 2016 (n. 58) del Consiglio di Stato, che accoglie l'impugnativa inoltrata dalla Società Ticinese per l'Arte e la Natura (STAN) contro la risoluzione 6 maggio 2015 con la quale il municipio di Lugano ha rilasciato a Omissis la licenza edilizia per il restauro di una villa storica al mapp. 979, la demolizione di due edifici (sub A e B) e la costruzione di una casa bifamiliare al mapp. 978 di quel comune;

ritenuto,

**in fatto**

- A. Fino alla sua morte, avvenuta il 26 gennaio 2017, Omissis mapp. 978 e 979 di Lugano, situati nel quartiere di *Montarina*. I due fondi, attribuiti alla zona edificabile R5, formano un'area triangolare, racchiusa da tre strade comunali: via Francesco Borromini, via Giuseppe Stabile e via Tomaso Rodari. Sulla part. 979, in corrispondenza del vertice sud del triangolo, all'incrocio tra via Francesco Borromini e via Giuseppe Stabile, sorge una villa storica denominata *Villino*. Sul fondo attiguo, si trovano due fabbricati minori (sub A e B).
- B. Il 12 settembre 2011, il consiglio comunale di Lugano ha adottato la variante di piano regolatore relativa ai beni culturali delle sezioni di Lugano, Castagnola e Bré (di seguito: VBC-PR), che prevede, in particolare, la tutela del *Villino*, insieme alle vicine *scuola materna* (mapp. 1263) e *cabina di trasformazione* (mapp. 1264), quali beni d'interesse cantonale, ritagliando attorno ad essi un perimetro di rispetto.
- Gli atti della VBC-PR sono stati pubblicati dal 23 gennaio al 21 febbraio 2012.
- Con risoluzione n. 1617 del 12 aprile 2017, il Consiglio di Stato ha approvato la VBC-PR, confermando, segnatamente, la tutela del *Villino* e del suo giardino, della *scuola materna* col giardino e la scalinata e della *torretta di trasformazione*, quali beni d'interesse cantonale (C11-13), e l'istituzione attorno ad essi di un perimetro di rispetto cantonale (PRC7). Quest'ultimo, di forma vagamente triangolare, comprende la parte di quartiere delimitata verso sud ed est dai segmenti stradali ad angolo retto di via Francesco Borromini e verso nord ed ovest da un semicerchio tracciato sul retro degli edifici che fronteggiano via Sorengo.
- C. a. Nel corso del mese di novembre 2014, Omissis ha chiesto al municipio il permesso per il restauro della villa storica, la demolizione dei due edifici al mapp. 978 e la costruzione al loro posto di una casa d'abitazione bifamiliare. Gli interventi riguardanti il *Villino* contemplano essenzialmente modifiche alla

disposizione e alla destinazione di alcuni locali, previa demolizione di pareti interne. Il nuovo edificio, articolato su quattro livelli, di cui uno interrato (autorimessa), e coperto da un tetto piano, si dispone parallelamente a via Tomaso Rodari, al confine nord della part. 978. Ampie terrazze, situate ai livelli superiori (facciata sud), si aprono in direzione del *Villino*. L'accesso veicolare è garantito da una rampa, che collega il garage con la pubblica via. La progettazione del nuovo stabile si è basata sulle indicazioni fornite dall'Ufficio beni culturali (UBC; scritto 29 settembre 2014), che si era espresso in favore dell'edificazione di un immobile costituito di un *unico volume sviluppato in orizzontale lungo il lato nord* della part. 978, ritenendo impraticabile la costruzione di due corpi separati *per i rapporti volumetrici e di altezze che si verrebbero ad instaurare tra la villa storica e i nuovi edifici*. Secondo l'autorità dipartimentale, l'altezza del nuovo fabbricato avrebbe altresì dovuto mantenersi al di sotto del filo di gronda del tetto della villa, in modo da mantenere il carattere eminente della presenza monumentale e da escludere inoltre qualsiasi collegamento architettonico fra i due edifici.

b. Nel termine di pubblicazione della domanda, al rilascio del permesso si sono opposti il proprietario di un sedime vicino e la Società Ticinese per l'Arte e la Natura (di seguito: STAN), lamentando il cattivo inserimento delle nuove edificazioni e il rapporto negativo con la villa, oltre ad alcune carenze formali nei piani di progetto, al superamento dell'indice di occupazione e all'insufficiente superficie destinata a verde.

c. Con avviso cantonale 23 marzo 2015 (n. 91166), i Servizi generali del Dipartimento del territorio si sono espressi favorevolmente al progetto, subordinando la licenza edilizia ad una serie di condizioni. L'UBC, sentita la Commissione dei beni culturali (CBC), ha segnatamente confermato il parere positivo riguardo alla scelta di edificare un unico stabile lungo il lato nord del mapp. 978, non più alto della quota della gronda del tetto della villa. In questo modo, ha precisato, sarebbe *salvaguardata la presenza e la preminenza della villa esistente nel contesto urbano in cui è inserita*. Quanto alla sistemazione esterna, ha indicato che il progetto dovrà avere *un atteggiamento conservativo mantenendo tutti i muri di cinta e le essenze vegetali e prevedendo*

*un attento ridisegno delle aree verdi, in particolare nel triangolo a meridione, che costituisce l'area più pregevole. Ha altresì approvato i lavori di restauro dell'edificio storico, posto che si tratterebbe di opere prettamente conservative senza cambiamento d'uso e con minime modifiche spaziali previste per l'adeguamento dei locali.*

d. Il 6 maggio 2015, il municipio ha rilasciato il permesso di costruzione, respingendo le opposizioni pervenute. In particolare, ha fatto proprie le valutazioni dell'UBC circa l'inserimento del nuovo edificio, il suo rapporto con le preesistenze ed il restauro della villa. Ha altresì respinto le eccezioni riferite a pretese imprecisioni nei piani e al superamento degli indici.

- D. Con giudizio 13 gennaio 2016, il Consiglio di Stato ha accolto il ricorso inoltrato dalla STAN contro la licenza edilizia. Premesso che il rispetto degli indici edificatori andrebbe valutato separatamente per ogni singolo fondo interessato dal progetto, il Governo ha anzitutto rilevato il superamento dell'indice di occupazione con riferimento alla part. 978. Difetto che tuttavia ha ritenuto sanabile *subordinando la licenza alla condizione di iscrivere nel Registro degli indici il trasferimento della maggior occupazione (...) dal mappale 979 al mapp. 978.* Di seguito, ha reputato che le indicazioni fornite sulla superficie destinata a verde fossero carenti e che, non potendosi verificare l'ossequio di tale parametro, già solo per questo motivo l'autorizzazione a costruire non potesse essere tutelata. A mente dell'Esecutivo cantonale, anche dal profilo delle distanze tra edifici, sussisterebbero delle criticità, vista la vicinanza tra la villa e la terrazza al primo piano. L'accesso al garage disattenderebbe poi le prescrizioni sugli accessi veicolari, compromettendo la sicurezza del traffico. L'istante in licenza avrebbe inoltre omesso di richiedere il permesso per il taglio di alcuni alberi, esatto dall'art. 62 del regolamento edilizio di Lugano. Il controverso progetto non rispetterebbe neppure *l'atteggiamento conservativo prospettato dall'UBC* nella tutela delle essenze vegetali presenti sui fondi. Il Governo ha pure ritenuto che l'autorità comunale non si fosse pronunciata sull'inserimento ordinato e armonioso delle edificazioni nel paesaggio, nemmeno in sede di replica e duplice, incorrendo così in

un eccesso negativo di potere. A titolo abbondanziale, ha espresso dubbi sulle qualità del progetto. Considerate la vicinanza con la villa e l'estensione delle facciate nord e sud, ha reputato che *la soluzione di un unico volume sviluppato in orizzontale (...) pregiudicherebbe notevolmente la percezione spaziale dell'edificio storico e quindi il suo valore monumentale*. Inoltre, la nuova costruzione non dovrebbe concorrere ad alterare il contesto in cui si colloca, ma integrarsi nello spazio circostante, rispettando le preesistenze e le caratteristiche dei luoghi. Dalla documentazione prodotta, non sarebbe neppure possibile evincere chiaramente l'estensione degli interventi di restauro della villa. Da ultimo, il Consiglio di Stato ha rilevato che il collegamento sotterraneo tra il nuovo stabile e l'edificio storico raffigurato sui piani non potrebbe essere realizzato.

- E. Contro il predetto giudizio governativo, Omissis- al quale sono subingredite nelle more della procedura Omissis - è insorto da-vanti al Tribunale cantonale amministrativo, chiedendo che sia annullato e che venga di conseguenza ripristinata la licenza edilizia.

Preliminarmente, la parte ricorrente ha contestato il fatto che il Consiglio di Stato si sarebbe limitato ad accogliere il gravame della STAN, senza indicare nel dispositivo le conseguenze per la risoluzione municipale. La stessa autorità avrebbe pure perfezionato un manifesto abuso del suo potere di apprezzamento, nella misura in cui ha verificato d'ufficio diversi aspetti non contestati, rispetto ai quali le istanze inferiori godrebbero di un certo margine di apprezzamento. Il Governo avrebbe quantomeno dovuto avvisare preventivamente l'insorgente dell'intenzione di estendere l'oggetto delle sue valutazioni, permettendogli di esprimersi prima dell'emanazione della decisione, chiarendo i punti contestati. Il suo diritto di essere sentito ne risulterebbe di conseguenza lesa. Prendendo posizione sui motivi posti a fondamento dell'annullamento del permesso, Omissis ha anzitutto sostenuto che il progetto rispetterebbe gli indici edificatori (indice di occupazione ed area verde minima), stante che i mapp. 978 e 979 andrebbero considerati come un unico terreno. Il nuovo stabile rispetterebbe pure la distanza minima tra edifici. La valuta-

zione operata dal municipio circa la sicurezza viaria sarebbe stata censurabile unicamente nel caso in cui si fosse rivelata insostenibile e quindi lesiva del diritto, ciò che in concreto non sarebbe dato. Il Consiglio di Stato non si sarebbe neppure avveduto che non è prevista l'eliminazione di piante protette, bensì il taglio di alberi non autoctoni, sostituiti con un'alberatura indigena. Dal profilo estetico, ancorché succinta, la motivazione adottata dall'esecutivo comunale in merito all'inserimento paesaggistico delle nuove opere dimostrerebbe che la tematica non è stata negletta. A torto l'autorità di ricorso avrebbe quindi rilevato un eccesso negativo di potere. Ma anche in tal caso, non avrebbe dovuto prendere posizione, bensì rinviare gli atti al municipio, affinché emanasse un parere motivato. Le valutazioni estetico-paesaggistiche del Governo non sarebbero comunque sostenibili. Un peso eccessivo nell'economia del giudizio sarebbe stato dato all'inventario degli insediamenti svizzeri da proteggere d'importanza nazionale (ISOS), mentre i riferimenti al perimetro di valorizzazione sarebbero infondati, essendo decaduto una volta trascorso il termine di due anni dalla pubblicazione della variante. Oggetto di tutela sarebbe inoltre il solo edificio e non le sue adiacenze. Non da ultimo, la soluzione del volume unico sarebbe stata praticamente imposta dall'UBC. Quanto al restauro della casa storica, *obbligare il ricorrente a specificare già in sede di domanda di costruzione il genere e il tipo di interventi significherebbe violare il principio della proporzionalità e cadere in un eccesso di formalismo*. Da ultimo, il collegamento sotterraneo non influirebbe in alcun modo sulla villa, posto che si tratterebbe di un angusto corridoio che la connette al garage.

F. All'accoglimento del ricorso si oppone il Consiglio di Stato, senza formulare particolari osservazioni.

Il municipio ne chiede invece l'accoglimento, condividendo in buona misura le argomentazioni dell'insorgente. In particolare, rileva di essersi espresso in modo esplicito in merito all'inserimento paesaggistico delle opere. Il fatto che pure l'UBC avrebbe preso posizione sulla questione sarebbe in perfetta consonanza con le disposizioni della legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011 (LST; RL 7.1.1.1), che ammettono la possibilità per i comuni di chiedere il parere del Cantone.

L'Ufficio delle domande di costruzione (UDC) non prende posizione in merito ai motivi che hanno condotto all'annullamento del permesso di costruzione, limitandosi a richiamare il proprio avviso e le proprie osservazioni. La STAN è invece rimasta silente.

- G. La parte ricorrente ha rinunciato a presentare un allegato di replica.
- H. Il 29 novembre 2017, in sede di istruttoria, il Tribunale ha richiesto a Omissis la produzione di un rendering del progetto con il paesaggio circostante, di cui si dirà, per quanto necessario, in appresso. Interpellato dall'UDC in merito, l'UBC non ha presentato particolari osservazioni.

Considerato,

**in diritto**

1. 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 7.1.2.1). La legittimazione attiva di Omissis già istante in licenza, e delle sue subentranti in lite è certa (art. 21 cpv. 2 LE; art. 43 e 65 cpv. 1 legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013; LPAm; RL 3.3.1.1). Il ricorso, tempestivo (art. 68 cpv. 1 LPAm), è dunque ricevibile in ordine.
- 1.2. Il giudizio può essere reso sulla base degli atti, completati in sede di istruttoria (art. 25 cpv. 1 LPAm). La situazione dei luoghi, peraltro nota alla Corte per conoscenza diretta, e dell'oggetto delle contestazioni emerge con sufficiente chiarezza dalle tavole processuali, integrate dal rendering richiesto dal Tribunale, che comprende il fotoinserimento del manufatto con vedute da cinque differenti punti di osservazione. Neppure l'insorgente chiede del resto l'assunzione di ulteriori particolari mezzi di prova.

2. Di principio, i ricorsi vanno accolti, integralmente o parzialmente, o vanno respinti. Il dispositivo del giudizio che statuisce sull'impugnativa deve darne esplicitamente atto e stabilire chiaramente le conseguenze che ne derivano. Specialmente quando accoglie l'impugnativa, l'autorità di ricorso è tenuta ad indicare con la necessaria precisione se la decisione avversata è annullata, riformata o modificata. Lo esigono semplici motivi di sicurezza del diritto (cfr. STA 52.2002.311 del 6 dicembre 2002 consid. 2.1). Concretamente, il Consiglio di Stato si è limitato ad accogliere il ricorso 8 giugno 2015 della STAN (dispositivo n. 1), senza precisare a livello di dispositivo le conseguenze per la licenza edilizia. Tuttavia, le motivazioni poste a fondamento del giudizio sono assolutamente chiare al riguardo, posto che indicano espressamente come, a fronte delle diverse violazioni del diritto riscontrate, il permesso di costruzione andrebbe annullato (cfr. consid. 3.8, 4.4, 5.6, 6.6, 9.4 e 11). Si rileva inoltre che l'accoglimento del gravame porta necessariamente con sé l'accoglimento delle domande ricorsuali, volte in questo caso all'annullamento della risoluzione municipale. Non vi sono dunque dubbi sul destino del permesso di costruzione, qualora il giudizio governativo dovesse essere confermato, ragione per la quale non sarebbe in tal caso necessario riformarlo nel senso di stabilire espressamente che, a fronte dell'accoglimento del ricorso della STAN, la risoluzione municipale è (stata) annullata. Riforma dalla quale la parte ricorrente non trarrebbe del resto alcun vantaggio.

3. Tutela dei beni culturali, misure di salvaguardia della pianificazione e diritto applicabile

3.1.

3.1.1. La protezione e la valorizzazione dei beni culturali è disciplinata dalla legge sulla protezione dei beni culturali del 13 maggio 1997 (LBC; RL 9.3.2.1). Sono beni culturali i beni mobili e gli immobili che, singolarmente o nel loro insieme, rivestono interesse per la collettività, in quanto testimonianze dell'attività creativa dell'uomo in tutte le sue espressioni (art. 2 LBC). Bene culturale protetto è ogni bene culturale sottoposto a protezione in applicazione della LBC e della legislazione sulla pianificazione del territorio (art. 3 cpv. 1 LBC). La decisione di proteggere i beni

culturali immobili è presa nell'ambito dell'adozione dei piani regolatori comunali o dei piani di utilizzazione cantonali (art. 20 cpv. 1 LBC). La protezione di questi beni è infatti concepita come "protezione integrata" da attuare nel contesto della pianificazione del territorio (cfr. messaggio 14 marzo 1995, n. 4387, del Consiglio di Stato concernente il disegno di legge sulla protezione dei beni culturali, pag. 1024). Salvo disposizione contraria, la protezione di un bene culturale si estende all'oggetto nel suo insieme, in tutte le sue parti interne ed esterne (art. 22 cpv. 1 LBC).

Per i beni immobili da proteggere d'interesse locale la decisione spetta al legislativo comunale, che delimita, se del caso, un perimetro di rispetto (art. 20 cpv. 2 LBC), entro il quale non sono ammessi interventi suscettibili di compromettere la conservazione o la valorizzazione del bene protetto (art. 22 cpv. 2 LBC). Per quelli d'interesse cantonale, l'istituzione della tutela è decisa in sede di approvazione del PR dal Consiglio di Stato, a cui compete anche di approvare la tutela dei beni d'interesse locale (cfr. art. 20 cpv. 3 LBC e 15 cpv. 3 regolamento sulla protezione dei beni culturali del 6 aprile 2004; RBC; RL 9.3.2.1.1). I beni culturali immobili d'interesse cantonale e locale protetti sono dunque stabiliti dal piano regolatore (o da un piano di utilizzazione cantonale), che delimita anche gli eventuali perimetri di rispetto (cfr. art. 16 cpv. 1 RBC). Gli effetti della tutela sono, di principio, fissati dalle NAPR, che definiscono i contenuti della protezione in base alla scheda d'inventario, indicando nel contempo i criteri di intervento sui beni culturali protetti e all'interno dei perimetri di rispetto (cfr. art. 16 cpv. 2 RBC; STA 52.2006.343 del 10 gennaio 2007 consid. 2.1).

Come ogni vincolo pianificatorio, anche quelli derivanti dalla tutela dei beni culturali immobili esplicano i propri effetti con l'approvazione del piano regolatore, che ha effetto costitutivo (cfr. art. 31 cpv. LST; cfr. anche ADELIO SCOLARI, Commentario, II ed., Cadenazzo 1996, ad art. 37 LALPT n. 353).

3.1.2. Gli interventi che coinvolgono un bene protetto d'interesse cantonale devono essere autorizzati dall'autorità cantonale, segnatamente dall'UBC, che decide sentito il preavviso della CBC (art. 24 LBC e 19 RBC). Il rilascio dell'autorizzazione speciale va coordinato con la licenza edilizia, secondo quanto previsto dalla

legge sul coordinamento delle procedure del 10 ottobre 2005 (Lcoord; RL 7.1.2.3).

3.2. Giusta l'art. 62 cpv. 1 LST, che riprende l'art. 65 della legge cantonale di applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio del 23 maggio 1990 (LALPT; BU 1990, 365), il municipio o il Dipartimento sospendono per due anni al massimo le proprie decisioni se, in assenza di una zona di pianificazione, la domanda di costruzione appare in contrasto con uno studio pianificatorio in atto. Essi, prosegue la norma (cpv. 2), decidono immediatamente sull'oggetto sospeso oppure danno avvio alla procedura di espropriazione, se alla scadenza dei due anni il piano regolatore non è stato pubblicato.

Secondo l'art. 63 cpv. 1 LST, dalla data di pubblicazione del piano regolatore di cui all'art. 27 LST e sino all'approvazione del Consiglio di Stato, non si possono attuare modifiche edilizie o altri interventi contrari alle previsioni del piano. Il blocco edilizio, continua il disposto (cpv. 2), decade se il Governo non approva il piano entro due anni dalla scadenza del termine di pubblicazione. Al pari della decisione sospensiva, il blocco edilizio inibisce qualsiasi iniziativa edilizia che non sia pienamente conforme alle previsioni del piano pubblicato adottato dal consiglio comunale. Non conferisce pertanto effetto anticipato positivo al diritto in formazione. Il blocco edilizio dura due anni dalla scadenza del termine di pubblicazione del PR. Trascorsi due anni al massimo da questo termine, senza che il Consiglio di Stato abbia approvato il PR, le restrizioni decadono e la domanda di costruzione deve essere decisa in base al diritto in vigore a quel momento (cfr. messaggio 9 dicembre 2009, n. 6309, del Consiglio di Stato concernente il disegno di legge sullo sviluppo territoriale, ad art. 62 pag. 86; STA 52.2015.121/236 del 5 aprile 2017 consid. 2.3, confermata da: STF 1C\_280/2017 del 12 ottobre 2017, 52.2014.414/428 del 1° ottobre 2015 consid. 2, 52.2009.63 del 20 aprile 2009 consid. 4.1, 52.2007.103 del 5 giugno 2007 consid. 2.2).

3.3. Per principio, le domande di costruzione sono giudicate secondo il diritto vigente al momento della decisione. Il Tribunale cantonale amministrativo applica da parte sua, per prassi costante, il diritto vigente al momento della decisione del Governo (cfr.

RDAT II-1994 n. 22 consid. 2b, I-1991 n. 23). Resta riservata l'applicazione del diritto entrato successivamente in vigore, qualora quest'ultimo sia più favorevole all'istante in licenza (principio della *lex mitior*). Il nuovo diritto è inoltre immediatamente applicabile qualora lo impongano motivi imperativi, com'è il caso nel settore della protezione dell'ambiente e delle acque (cfr. DTF 141 II 393 consid. 2.4, 139 II 243 consid. 11.1, 135 II 384 consid. 2.3; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, VII ed., Zurigo/San Gallo 2016, n. 293 pag. 68).

3.4. In concreto, i fondi dedotti in edificazione si trovano all'interno del quartiere di *Montarina*. Per quest'area, il PR previgente non prevedeva particolari vincoli o tutele riconducibili alla protezione dei beni culturali (cfr. piano del paesaggio; ris. gov. n. 1617 citata, n. 3.2 pag. 7 seg.). Come visto, la variante (VBC-PR) adottata dal consiglio comunale il 12 settembre 2011, pubblicata dal 23 gennaio al 21 febbraio 2012 ed infine approvata (in buona parte) dal Consiglio di Stato in data 12 aprile 2017, ha invece inserito tra i beni culturali d'interesse cantonale il *Villino* ed il suo giardino, la *scuola materna* e la *torretta di trasformazione* (C11-13), delimitando attorno ad essi un perimetro di rispetto cantonale (PRC7), nel quale rientrano anche i mapp. 978 e 979 (cfr. ris. gov. n. 1617 citata, allegato 2, tavola a pag. 169). Ora, al momento della presentazione della domanda di costruzione (novembre 2014) erano già trascorsi più di due anni dal termine di pubblicazione della variante. Le restrizioni di cui all'art. 63 LST erano quindi decadute *ope legis*. Ne discende che, quando le istanze inferiori si sono espresse, il progetto doveva essere vagliato solamente in base alla normativa allora in vigore, facendo astrazione dalla VBC-PR (cfr. STA 52.2015.121/236 citata consid. 2.7). A torto, quindi, la domanda di costruzione, sottoposta per esame ai competenti servizi dipartimentali, è stata vagliata pure dall'UBC in forza della LBC (cfr. avviso cantonale n. 91166, pag. 8 seg. e 10). Altrettanto a torto, il Consiglio di Stato ha ritenuto che gli interventi edilizi in contestazione concernessero un bene culturale d'interesse cantonale ed il suo perimetro di rispetto. Cadono dunque nel vuoto le criticità da esso rilevate sotto il profilo della LBC. Ritenuto che questo Tribunale applica di principio il diritto in vigore al momento del giudizio del Governo e che

le modifiche apportate al PR dalla VBC-PR non sono di certo più favorevoli all'istante in licenza, anche in questa sede va pertanto applicato il diritto previgente, prescindendo quindi dalla VBC-PR e da considerazioni fondate sulla LBC.

Resta in sostanza da verificare se il progetto disattenda altrimenti il diritto materialmente applicabile.

#### 4. Inserimento ordinato e armonioso nel paesaggio

##### 4.1.

4.1.1. A far tempo dal 1° gennaio 2012, la LST ha abrogato e sostituito il decreto legislativo sulla protezione delle bellezze naturali e del paesaggio del 16 gennaio 1940 (DLBN; BU 1940, 82) ed il relativo regolamento di applicazione del 22 gennaio 1974 (RBN; BU 1974, 83), che prevedevano due clausole estetiche negative (divieto di alterazione dei siti pittoreschi e divieto di deturpazione dei paesaggi pittoreschi), introducendo un *principio operativo*, assimilabile ad una clausola estetica positiva, che esige che gli interventi si inseriscano nel paesaggio in maniera ordinata e armoniosa (art. 104 cpv. 2 LST). L'art. 100 del regolamento della LST del 20 dicembre 2011 (RLst; RL 7.1.1.1.1) 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.

4.1.2. Il principio dell'inserimento ordinato e armonioso è applicato dall'Ufficio della natura e del paesaggio (UNP; art. 109 cpv. 1 LST) nell'esame delle domande di costruzione che riguardano i progetti edilizi fuori delle zone edificabili (lett. a), i nuclei, le rive dei laghi ed i paesaggi d'importanza federale e cantonale (lett. b), nonché le zone edificabili, se il progetto comporta un impatto paesaggistico significativo (lett. c). Per il resto, all'interno della zona fabbricabile, tale principio è applicato dai comuni, che possono chiedere il parere del Cantone (cfr. art. 109 cpv. 2 LST). Nessuna parte contesta che nel caso concreto tale compito spettasse al municipio.

4.1.3. Secondo la giurisprudenza di questo Tribunale, 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 la 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 citata 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 segg.). 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 (cfr. STF 1C\_434/2012 del 28 marzo 2013 consid. 3.3, pubbl. in: ZBI 115/2014 pag. 441 segg.). In tal senso, il Tribunale federale ha ripetutamente rilevato che le costruzioni che rispettano le prescrizioni di zona non possono essere considerate contrarie all'obbligo di inserirsi adeguatamente nel contesto paesaggistico soltanto perché comportano volumi e sfruttamenti maggiori di quelli degli edifici circostanti (cfr. DTF 115 la 363 consid. 3a, 115 la 114 consid. 3d; STA 52.2010.147 citata consid. 3.3.1; ANASTASI/SOCCHI, op. cit., pag. 359 con rinvii). Occorre bensì che lo sfruttamento delle possibilità edificatorie vigenti appaia irragionevole, come, ad esempio, quando si tratta di proteggere un sito, un edificio o un insieme di costruzioni che presentano qualità estetiche notevoli, mancanti all'immobile progettato o messe in pericolo dalla sua realizzazione (STF 1C\_258/2007 del 28 agosto 2017 consid. 6.2 con rimandi). Secondo l'Alta Corte, la citata clausola estetica non deve neppure assumere la funzione di una zona di pianificazione ed essere usata per mettere fuori gioco le prescrizioni edilizie vigenti e salvaguardare la pianificazione futura (STF 1C\_434/2012 citata consid. 3.3).

4.1.4. Il concetto di inserimento ordinato e armonioso nel paesaggio costituisce una nozione giuridica indeterminata (*unbestimmte Gesetzesbegriffe*; ADELIO SCOLARI, Diritto amministrativo. Parte generale, II ed., Cadenazzo 2002, n. 396 segg.) 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 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; STA 52.2015.67 del 22 dicembre 2016 consid. 6.3, 52.2013.35 del 3 novembre 2014 consid. 5.3 e rimandi, 52.2010.147 del 24 agosto 2010 consid. 2.3, confermata da: STF 1C\_442-448/2010 del 16 settembre 2011, pubbl. in: RtiD I-2012 n. 11).

#### 4.2.

4.2.1. In sede di rilascio del permesso, esprimendosi sulle eccezioni sollevate con riferimento all'inserimento paesaggistico del nuovo edificio, alle sue caratteristiche tipologiche e architettoniche, alla tutela del *Villino* e alla compatibilità degli interventi con le raccomandazioni dell'ISOS, il municipio ha sostanzialmente fatto proprie le valutazioni dell'UBC, secondo le quali le scelte progettuali adottate - volume unico sviluppato in orizzontale lungo la porzione libera a nord del sedime, altezza limitata alla quota della gronda della villa - sarebbero compatibili con le adiacenze. L'esecutivo comunale ha poi confermato questa posizione nelle osservazioni al ricorso della STAN. In quell'occasione, ha altresì rilevato che i parametri edilizi di zona erano comunque rispettati e che il concetto di *città giardino* alla base dello sviluppo di questo comparto, coniato dall'arch. Marazzi agli inizi del '900, era *de facto* stato superato con l'approvazione del PR. Quanto all'ISOS, ha sostenuto che le sue prescrizioni non sarebbero di per sé cogenti. In questa sede, il municipio ha confermato che quanto espresso era da intendere come esplicito esame (positivo) dell'inserimento del nuovo stabile nel paesaggio.

Come visto, il Governo ha invece reputato che l'autorità comunale si fosse *adagiata al preavviso favorevole dell'UBC, oltretutto non pertinente, senza applicare il principio dell'inserimento ordi-*

*nato e armonioso che le competeva in applicazione dei disposti della Lst. Per tale ragione, conto tenuto della latitudine di giudizio dell'istanza inferiore, ha ritenuto di non potersi pronunciare in merito, constatando la sussistenza di un eccesso negativo di potere. L'Esecutivo cantonale ha nondimeno sollevato dubbi sul corretto inserimento del nuovo stabile, osservando in particolare che, malgrado siano intervenuti diversi mutamenti nel quartiere, alcuni dei quali molto recenti, l'opera non dovrebbe *concorrere ad alterare il contesto in cui si va a collocare*, bensì integrarsi *nello spazio circostante, rispettando le preesistenze e le caratteristiche dei luoghi* (cfr. giudizio impugnato, pag. 17 consid. 7.6 e pag. 21 consid. 8.4).*

Di tutt'altro avviso la parte ricorrente, che ha rimarcato soprattutto come, in pratica, la scelta di un volume unico sia stata imposta dall'UBC, posto che si tratterebbe di quella che meglio preserva il carattere monumentale dell'edificio storico.

4.2.2. In concreto, contrariamente a quanto ritenuto dall'Esecutivo cantonale, non può dirsi che il municipio abbia totalmente negletto l'esame circa l'inserimento della nuova costruzione nel paesaggio. Vero è che esprimendosi sulle contestazioni sollevate dagli opposenti, esso si è limitato, in buona sostanza, a condividere il parere dell'UBC, che non ha però applicato l'art. 104 LST, né era peraltro competente a farlo (cfr. consid. 4.1.2.). Le considerazioni sviluppate da quest'ultimo non erano tuttavia totalmente estranee ad un esame estetico-paesaggistico, giacché fornivano dei giudizi di valore sulla configurazione spaziale e architettonica del manufatto e sulle sue relazioni con lo stabile più vicino e le immediate adiacenze. Il municipio vi poteva quindi fare riferimento nell'ambito della valutazione estetica che era chiamato ad effettuare e che ha confermato dapprima dinnanzi al Consiglio di Stato, ove ha evidenziato altri aspetti suscettibili a suo avviso di confortare il giudizio favorevole, e poi ancora in questa sede, rinviando segnatamente a quanto espresso in occasione dell'evasione delle opposizioni.

Ferme queste premesse, non occorre chiedere - neppure la parte ricorrente lo pretende - all'esecutivo comunale di esprimersi (di nuovo) sulla domanda di costruzione dal profilo dell'art. 104 cpv. 2 LST. Sia perché tale richiesta si ridurrebbe ad un esercizio sterile, dall'esito scontato, sia perché sufficientemente chiari ri-

sultano gli elementi che hanno condotto il municipio a ritenere che il progetto ossequi il principio dell'inserimento ordinato ed armonioso nel paesaggio. Se tale giudizio, rispetto al quale il Governo ha comunque sollevato dei dubbi, sia scevro da violazioni del diritto, è questione di merito, che verrà trattata in appresso.

4.3. Il controverso progetto prevede la costruzione sul mapp. 978, a nord della villa preesistente, di uno stabile bifamiliare in muratura e cemento armato, articolato in quattro livelli, di cui uno interrato, e coperto da un tetto piano. L'edificio, alto circa 9.25 m dal livello del terreno sistemato, sorge parallelamente a via Tomaso Rodari, occupando un fronte lungo circa 28.00 m, dirimpetto alle tre palazzine presenti sull'altro lato della pubblica via (cfr. piano situazione generale e piano facciate). La pianta dell'edificio non presenta uno sviluppo regolare. In particolare, la facciata est forma una sorta di "V", mentre la facciata ovest è caratterizzata dalla presenza di terrazze, che si sviluppano verso sud disponendosi a ventaglio (cfr. piante dei vari livelli; rendering, punti di vista 04 e 05). Il disegno delle facciate è contraddistinto da aperture asimmetriche, più ampie a sud, con prevalenza delle parti vuote su quelle piene, più strette, simili a feritoie, a nord e ad est (cfr. piano facciate; rendering, punti di vista 01-05).

Facendo proprie le valutazioni operate dall'UBC, il municipio ha in sostanza ritenuto che il nuovo edificio, a suo avviso conforme ai parametri edificatori vigenti, s'integrerebbe adeguatamente nell'ambiente circostante. In particolare, ha reputato irrilevante il fatto che vada ad occupare una parte preponderante del giardino esistente a nord del Villino, poiché il concetto di *città giardino* che ha informato lo sviluppo di questo comparto sarebbe ormai superato. L'ISOS, dal canto suo, non avrebbe forza cogente. Considerando a torto che il municipio avesse del tutto omesso di applicare il principio dell'inserimento ordinato e armonioso, il Governo non ha approfondito più di tanto la questione. Nondimeno, ha espresso dubbi sul corretto inserimento del nuovo stabile. Indirettamente, ha dimostrato di ritenere che l'opera in discussione concorrerebbe ad alterare il contesto esistente e non rispetterebbe le preesistenze e le caratteristiche dei luoghi. A ragione. Il fondo dedotto in edificazione è parte di un isolato connotato da un tessuto edilizio omogeneo e di qualità, formato da ville o pa-

lazzine signorili d'inizio XX secolo, circondate da importanti spazi liberi destinati in buona parte a verde (giardini), che attorniano la scuola materna ed il suo grande parco (cfr. piano catastale del Registro fondiario; immagini reperibili su Google Maps e Google Street View, cfr. al riguardo STF 1C\_382/2015 del 22 aprile 2016 consid. 6.5 e rimandi). L'isolato, il cui confine coincide grosso-modo con il perimetro di rispetto istituito nel frattempo a tutela dei tre citati beni culturali d'interesse cantonale presenti al suo interno, si configura come una sorta di quartiere nel quartiere, dove il carattere di *città giardino* è rimasto (sinora) preservato. In quanto tale, si distingue da altri settori del quartiere di *Montarina*, situati ad est e a sud dei due assi ad angolo retto di via Francesco Borromini, data l'assenza di edifici più recenti che per dimensioni e linguaggio si pongono in contrasto con l'edificazione (ancora rimasta) del primo Novecento. Allo stesso, viste le notevoli qualità estetiche, attestate come si vedrà anche dall'ISOS, va quindi riconosciuta una tutela accresciuta dal profilo paesaggistico, tale da giustificare limiti allo sfruttamento edilizio maggiori di quelli che scaturiscono dai parametri di zona, che, alla luce delle circostanze, appaiono eccessivamente generose e, in quanto tali, insuscettibili di garantire un'adeguata tutela di questo particolare settore.

Ferme queste premesse, appare evidente che l'inserimento nello spazio esistente tra il Villino e via Tomaso Rodari di un edificio come quello progettato, è suscettibile di alterare profondamente le peculiarità pressoché uniche di questo isolato. Costruito come volume unico lungo circa 28.00 m, lo stabile in questione si differenzia infatti dal patrimonio edilizio originario, costituito da ville/palazzine situate ad una certa distanza le une dalle altre, dove prevale l'ingombro verticale su quello orizzontale. Le sue dimensioni intaccano inoltre il rapporto tra spazio costruito e aree libere. Occupando una rilevante porzione dell'area verde che attornia la villa storica, si pone in effetti in contrasto con l'edificazione entro ampi spazi verdi tipica del settore, producendo un effetto di saturazione del tessuto edilizio. Neppure le sue caratteristiche tipologiche trovano riscontro nel contesto tramandato: i materiali (muratura e cemento armato), la pianta irregolare, gli angoli smussati delle facciate, il tetto piano, le ampie terrazze (in particolare quella che occupa l'intera porzione ovest del secondo piano), la forma e l'asimmetria delle aperture e degli elementi

sporgenti (rendering, punti di vista 02, 04 e 05). Tutte soluzioni, queste, mutate da canoni architettonici moderni/contemporanei, che non vengono adattati al contesto, e che risultano privi di relazione con la sostanza novecentesca che permea l'isolato. In sostanza, e per la sua articolazione volumetrica (soprattutto in orizzontale) e per la sua espressione architettonica, il controverso immobile non propone elementi che si riallaccino - seppur in chiave moderna - per forma, disposizione, materiali e volumetria a quelli caratterizzanti la sostanza edilizia che lo circonda, da cui, per l'immagine che offre, risulta completamente avulso. Votato ad una maggiore densificazione edilizia, si orienta ad una tipologia costruttiva estranea al delicato contesto circostante e, quindi, insuscettibile di inserirsi adeguatamente, ponendosi in una relazione di qualità. Anche qualora fosse rispettoso dei parametri edificatori della zona, la sua approvazione finirebbe invero per compromettere l'identità di quest'ultimo scampolo di quartiere ancora omogeneo, tuttora salvaguardato dai fenomeni di trasformazione, sostituzione e saturazione che hanno già interessato le altre aree del quartiere di *Montarina*. Nella misura in cui ha ritenuto rispettato l'art. 104 cpv. 2 LST, la risoluzione municipale si rivela pertanto insostenibile e, quindi, lesiva del diritto. Confortano questa conclusione anche le raccomandazioni dell'ISOS, che individua nel *nucleo di Montarina un'edificazione lenta entro ampi spazi verdi*, il cui patrimonio edilizio originario è costituito da *palazzine d'abitazioni per il ceto medio e villette borghesi allineate a distanza, lungo le vie di quartiere*, rilevando pure come tale tessuto edilizio è (stato) reso *meno omogeneo per l'inserimento, a partire dagli anni '50, di voluminosi palazzi abitativi incuranti della collocazione nel contesto* (cfr. Dipartimento federale dell'Interno [editore], ISOS, vol. 2.2, Luganese insediamenti L-Z, Berna 2006, pag. 314). Poiché tuttora *leggibile come insieme sulla base di strette correlazioni spaziali, storico architettoniche o in virtù dell'omogeneità di tratti tipici*, questa parte dell'insediamento, in cui eccelle per l'omogeneità dell'edificazione proprio l'isolato di cui si è detto sopra, è definita come *gruppo edilizio* (G; n. 14.4), al quale l'inventario attribuisce la categoria di rilievo AB - che presuppone una *sostanza originaria* (dove *la maggior parte degli edifici e degli spazi presentano tratti distintivi tipici di un'epoca o di una regione*), rispettivamente una *struttura originaria* (dove *permane il rapporto storico tra edificazione e spazi liberi*) -

e l'obiettivo di salvaguardia A, che impone di conservare la sostanza (edifici, parti dell'impianto e spazi liberi) e di eliminare gli elementi perturbanti, suggerendo altresì di impedire demolizioni e nuove edificazioni nonché di adottare norme rigorose per i rifacimenti (cfr. ISOS, pag. 281 e 462). Alla luce di queste indicazioni dell'ISOS, mal si giustifica di inserire anche in questo settore ristretto particolarmente omogeneo e preservato un elemento la cui realizzazione rischia fortemente di compromettere le qualità estetiche dell'insieme. Ora, vero è che l'ISOS va anzitutto preso in considerazione nel quadro dell'allestimento del piano direttore cantonale e dei piani di utilizzazione (DTF 135 II 209 consid. 2.1) e che, di principio, non ha invece una portata diretta nell'ambito dell'esame di una domanda di costruzione (cfr. DTF 135 II 209 consid. 5.1; STF 1C\_130-150/2014 citata consid. 3.2). Nel singolo caso può tuttavia essere preso in considerazione quale valido sostegno scientifico per la valutazione delle qualità spaziali e storico-architettoniche di un insediamento censito come degno di tutela, segnatamente nell'ambito di una domanda di costruzione che implichi l'esercizio di apprezzamento, come è nel caso di specie, e la ponderazione di interessi contrapposti (cfr. DTF 135 II 209 consid. 2.1; STA 52.2014.63 del 23 febbraio 2015 consid. 3.4; 52.2011.516 del 10 ottobre 2012, pubbl. in: RtiD I-2013 n. 44 consid. 4.1 con rinvii; ANASTASI/SOCCHI, op. cit., pag. 350 seg.).

Visto quanto precede, sebbene per ragioni in parte diverse da quelle addotte dal Governo, si giustifica pertanto di confermare l'annullamento della licenza per lo stabile bifamiliare e, di conseguenza, per le opere ad esso connesse (rimessa interrata, accesso veicolare, interventi di sistemazione esterna). Analogamente, non possono essere tutelati nemmeno gli interventi che interessano la villa storica, posto che dipendono funzionalmente e strutturalmente dal resto del progetto, quantomeno dal profilo degli accessi, del fabbisogno di posteggi e della sistemazione del giardino.

5. Senza darne preventivo avviso alle parti, il Consiglio di Stato ha vagliato diversi aspetti non contestati dalla STAN (indici di sfruttamento e occupazione, area verde minima, distanze tra edifici, sicurezza dell'accesso veicolare ecc.). Benché tale modo di pro-

cedere non vada esente da critiche, nel caso concreto non mette conto di entrare nel merito degli altri momenti di contrasto con il diritto evocati dal Governo, che ad un giudizio sommario non appaiono peraltro suscettibili di immediata conferma, e delle censure sollevate al riguardo con il ricorso, posto che il permesso non può comunque essere confermato per le ragioni addotte al precedente considerando.

6. 6.1. Sulla scorta delle considerazioni che precedono, il ricorso è respinto.

6.2. La tassa di giustizia è posta a carico delle ricorrenti, in solido, secondo soccombenza (art. 47 cpv. 1 LPAm). Non si assegnano ripetibili (art. 49 cpv. 1 LPAm).

Per questi motivi,

**dichiara e pronuncia:**

1. Il ricorso è respinto.
2. La tassa di giustizia di fr. 2'200.-, già anticipata nella misura di fr. 1'800.-, è posta a carico delle ricorrenti, in solido. 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. legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005; LTF; RS 173.110).

4. Intimazione a: Omissis  
Omissis  
patr. da: avv. Omissis  
**Società Ticinese per l'Arte e la Natura (STAN)**, 6601 Locarno;  
**Municipio di Lugano**, 6900 Lugano;  
**Dipartimento del territorio, Ufficio domande di costruzione**, 6500 Bellinzona;  
**Consiglio di Stato**, 6500 Bellinzona.

Per il Tribunale cantonale amministrativo  
Il vicepresidente



Il vicecancelliere



telefono 091 814 04 01  
fax 091 814 04 09  
e-mail dt-udc@ti.ch

Repubblica e Cantone Ticino  
Dipartimento del territorio  
Servizi generali

Funzionario incaricato S. Bernasconi

**Ufficio delle domande di costruzione  
6501 Bellinzona**

telefono 091/ 814 04 03  
e-mail samanta.bernasconi@ti.ch

A  
Tribunale cantonale amministrativo  
Via Pretorio 16  
6901 Lugano  
Residenza

Bellinzona  
02 febbraio 2018

Ns. riferimento

Vs. riferimento

## OSSERVAZIONI

che presentano i Servizi generali, Ufficio delle domande di costruzione, in rappresentanza del Dipartimento del territorio, allo scritto e alla documentazione inoltrata dalle **Omissis**(patr. da avv. Omissis), contestualmente al ricorso avverso la risoluzione governativa no. 58 del 13 gennaio 2016 mediante la quale è stata annullata la licenza edilizia per il restauro della villa protetta, la demolizione dei sub. A e B e la costruzione di un edificio bifamiliare ai mappali n. 978 e 979 RFD Lugano.

Incarto TRAM no. 52.2016.78/ inc. DT no. 91166

Egregio signor Giudice,

preso atto dello scritto e della documentazione presentata dall'istante, lo scrivente Ufficio ha interpellato l'Ufficio dei beni culturali, il quale rileva di aver preso conoscenza della documentazione e di non avere particolari e ulteriori osservazioni da formulare.

Si richiamano pertanto in questo senso i preavvisi contenuti nell'avviso cantonale favorevole n. 91166 del 23 marzo 2015.

Vogliate gradire l'espressione della nostra stima.

**Ufficio delle domande di costruzione:**

il Capo servizio contenzioso:

avv. T. Brignoni

la Collaboratrice scientifica:

avv. S. Bernasconi