

Repubblica e Cantone Ticino

Il Consiglio di Stato

statuendo sul ricorso 17 ottobre 2014 che presenta **Claudio Lo Riso**, Paradiso, (rappr. dall'avv. Ettore Item, Lugano), avverso la decisione 18 settembre 2014 del municipio di Lugano, mediante la quale viene negato il rilascio della licenza edilizia inerente al piano di quartiere ai mappali n. 216, 217, 229, 230 e 728 RFD Lugano sez. Gandria;

viste le risposte 26 novembre 2014 del Comune di Lugano, rappresentato dal municipio, Lugano; 18 dicembre 2014 del Dipartimento del territorio, Ufficio delle domande di costruzione; 21 novembre 2014 della Società ticinese per l'arte e la natura -STAN-, Locarno; 21 novembre 2014 di Vivagandria, Gandria; 21 novembre 2014 di Francesca Solari, Gandria; 16 novembre 2014 di Jürg Rimann, Urdorf; 19 novembre 2014 di Miranda Branche, Versegères;

letti ed esaminati gli atti;

ritenuto,

IN FATTO:

- A. Con domanda di costruzione 27 giugno 2013, l'architetto Claudio Lo Riso ha chiesto il rilascio della necessaria licenza edilizia volta all'approvazione di un piano di quartiere secondo l'art. 20 NAPR Gandria (zona edificabile intensiva) sulle part. n. 216, 217, 229, 230 e 728 RFD, situate ad est del nucleo e facenti stato di una superficie complessiva di ca. 2'500 mq, che prevede l'edificazione di 8 blocchi abitativi a valle della strada comunale. La domanda di costruzione è stata pubblicata dal 19 agosto al 13 settembre 2013 ed ha scontato svariate opposizioni, interposte da privati così come dalla Società ticinese per l'arte e la natura -STAN- nonché dall'associazione Vivagandria, che hanno censurato il progetto segnatamente sotto il profilo del suo inserimento paesaggistico. Il Dipartimento del territorio, sulla scorta dei preavvisi negativi formulati dalla Commissione federale per la natura e il paesaggio -CFNP-, dalla Commissione cantonale del paesaggio -CP- e dall'Ufficio della natura e del paesaggio -UNP-, si è opposto al piano di quartiere in narrativa, con avviso cantonale n. 85794 del 26 marzo 2014. Con decisione 18 settembre 2014, richiamata l'opposizione vincolante cantonale e ritenuto altresì il piano di quartiere in contrasto con le caratteristiche architettoniche e paesaggistiche del nucleo di Gandria (art.

20 cpv. 2 NAPR), il municipio di Lugano ha negato il rilascio della licenza edilizia.

- B. Avverso il predetto diniego insorge l'istante in licenza con l'atto menzionato in ingresso, chiedendone l'annullamento con conseguente rilascio della licenza edilizia, nella via subordinata previo rinvio degli atti al municipio. Narrati i fatti, il ricorrente censura il diniego querelato ritenendolo arbitrario quanto procedente da eccesso, rispettivamente abuso del potere di apprezzamento.

L'opposizione cantonale, della quale egli contesta il carattere vincolante, lesiva dell'autonomia comunale ed in gran parte mutuata dal preavviso, meramente consultivo, della CFNP, non potrebbe fondarsi su considerazioni attinenti al rispetto degli inventari ISOS e IFP e più in generale su considerazioni relative alla protezione del paesaggio, che troverebbero applicazione unicamente a livello pianificatorio. In tale ambito, l'insorgente ricorda che lo strumento attualmente in vigore è stato adottato già in costanza dell'iscrizione di Gandria sia nell'inventario IFP che nell'inventario ISOS, così come nel catalogo federale dei siti protetti e nell'elenco delle zone protette secondo il regolamento cantonale sulla protezione della flora e della fauna, e ne tiene già pertanto conto. Aggiungasi che ancora recentemente (2010) il consiglio comunale ha respinto una mozione volta ad escludere i mappali oggetto d'intervento dalla zona edificabile.

Di qui, la piena edificabilità del comparto oggetto di giudizio e la relativa incongruenza del pronunciato avversato.

Lo stesso sarebbe poi lesivo di retta applicazione del principio della parità di trattamento, vuoi in ragione del diverso esito di altre analoghe fattispecie, vuoi in ragione del diverso trattamento procedurale delle stesse, laddove nel caso di specie si è negato l'esperimento della conciliazione ex art. 9 LE.

La decisione municipale querelata, oltre a conformarsi arbitrariamente all'opposizione dipartimentale, risulterebbe anch'essa censurabile sotto il profilo dell'applicazione del dritto autonomo comunale. In effetti, secondo la giurisprudenza della Corte federale, costruzioni che rispettano le prescrizioni di zona come nel caso di specie non possono essere considerate lesive del paesaggio soltanto poiché comportano volumi e sfruttamenti maggiori degli edifici circostanti. Ancorché procedente dalla latitudine di giudizio che compete all'autorità nell'applicazione delle cosiddette clausole estetiche positive come quella contenuta all'art. 20 NAPR, il ricorrente considera il provvedimento avversato palesemente sprovvisto di ragioni oggettive nella misura in cui il progetto, posto al di sotto del campo stradale, non occlude la vista verso il lago, fa stato di uno sviluppo, contenuto, di 2'500 mq di SUL a fronte di una SUL massima ammessa di 3'000 mq e riqualifica, attraverso la sistemazione del terreno, le aree libere ed i collegamenti pedonali che le precorrono. Il progetto rispetta quindi i criteri applicativi della clausola estetica positiva sotto il profilo della coerenza e qualità del concetto progettuale, dell'attenzione al contesto estetico, agli elementi naturali ed antropici, alla morfologia del terreno, della scelta dei materiali, del disegno dei tetti e degli spazi esterni.

L'insorgente rileva infine che il municipio avrebbe perlomeno dovuto, per trasparenza, coerenza e buona fede, discutere e suggerire soluzioni alternative e correttive fino ad eventualmente subordinare l'approvazione del progetto a condizioni ed oneri.

In conclusione, richiamati i principi giurisprudenziali e dottrinali relativi alla commisurazione di tasse amministrative quale quella di cui all'art. 19 LE, contesta nel caso di specie l'importo ritenuto dal municipio, pari al valore massimo ammesso *ex lege* (fr. 10'000.-), siccome emessa in violazione del diritto del suo diritto di essere sentito, lungi dall'essere debitamente comprovata quanto in ogni caso sproporzionata all'attività effettivamente svolta da municipio e dipartimento in punto all'esame del progetto.

- C. Comune, Dipartimento del territorio ed opposenti perorano integrale reiezione dell'impugnativa sulla scorta di argomenti dei quali si dirà, ove occorresse, appresso.

La STAN postula inoltre una revisione del PR volta a miglior tutela dei valori paesaggistici del comprensorio, con particolare riferimento alle risultanze dell'inventario ISOS.

Considerato,

IN DIRITTO:

1. E' data la competenza di questo Consiglio a dirimere la vertenza, così come la legittimazione ricorsuale dell'insorgente, istante in licenza e destinatario del diniego avversato (art. 55 cpv. 1 Lst; 21 LE). Il gravame, tempestivo (art. 50 LE; 68 cpv. 1 LPAm), è pertanto ricevibile in ordine e può essere evaso sulla base degli atti, completi di planimetrie e segnatamente, avuto riguardo all'oggetto del contendere, di rilievi fotografici (anche del tipo *rendering*), atti alla valutazione dell'inserimento paesaggistico del progetto. Non occorre pertanto in tali circostanze procedere al sopralluogo in contraddittorio richiesto dal ricorrente, insuscettibile di condurre all'assunzione di nuovi, rilevanti elementi di giudizio (art. 25 e segg. LPAm; sull'apprezzamento anticipato delle prove offerte cfr. Scolari, Diritto amministrativo, Parte generale n. 495).

Esattamente delimitato risulta l'oggetto del contendere ovvero la legalità del pronunciato comunale, nonché di quello di cui all'opposizione dipartimentale, segnatamente nell'ambito dell'inserimento paesaggistico del piano di quartiere oggetto di giudizio.

Si rileva infine brevemente che le conclusioni formulate nella sede responsiva dalla STAN che postulano la revisione del PR nell'ottica di miglior tutela dei valori paesaggistici del comprensorio, con particolare riferimento alle risultanze dell'inventario ISOS, esulano dall'oggetto del contendere così come dalla competenza di questo Consiglio quale autorità di ricorso, risultando irricevibili in conseguenza.

2. Secondo l'art. 20 NAPR Gandria (zona edificabile intensiva, che ha sostituito la precedente zona edificabile di interesse comunale -ZEIC-, cfr. ris. gov. n. 2752 del 29 maggio 1996), la zona edificabile intensiva è riservata alla residenza e ad attività turistiche (cpv. 1). L'intervento edilizio è subordinato alla presentazione di un piano di quartiere relativo all'intera zona, giusta l'art. 56 LALPT condizionato a:
- rispetto delle caratteristiche architettoniche e paesaggistiche del nucleo di Gandria;
 - superficie utile lorda massima 3'000 mq, di cui 30% può essere destinato all'abitazione secondaria;
 - distanza minima dalla strada secondo la linea di arretramento;
 - realizzazione dei posteggi necessari all'interno del comprensorio (cpv. 2).
- La realizzazione a tappe dell'edificazione è ammessa purché la stessa venga eseguita nell'ambito del piano di quartiere, sia eseguita prioritariamente la quota di alloggi primari e vengano realizzati un numero confacente di posteggi (cpv. 3).
- 2.1. Ai sensi dell'art. 54 Lst, che ha sostituito il previgente art. 56 LALPT, il piano di quartiere è un progetto planovolumetrico inteso a concretizzare gli obiettivi di qualità paesaggistica, architettonica ed urbanistica fissati dal piano regolatore (art. 54 cpv. 1 Lst). Quest'ultimo deve contenere i requisiti qualitativi minimi, che dipendono dagli obiettivi e dai contenuti che il comune intende incentivare (art. 76 cpv. 1 RLst).
- Il piano di quartiere si compone di una relazione tecnica, di piani e di un modello del progetto (art. 54 cpv. 2 Lst).
- La relazione tecnica esprime gli obiettivi progettuali, i dati quantitativi ed i concetti paesaggistici, architettonici ed urbanistici del progetto per quanto attiene alle volumetrie degli edifici, alla sistemazione degli spazi esterni ed alle relazioni viarie e funzionali con il paesaggio circostante (art. 77 cpv. 1 RLst).
- I piani di progetto mostrano in forma grafica i contenuti del piano di quartiere, in particolare le volumetrie e le quote altimetriche degli edifici previsti, le superfici ad uso collettivo e le loro destinazioni, quelle a verde, le piazze ed i parchi gioco con il loro arredo, l'organizzazione infrastrutturale, le strade interne con i parcheggi e le rampe d'accesso alle autorimesse sotterranee, i percorsi pedonali interni ed i raccordi con il sistema viario esterno al quartiere (art. 77 cpv. 2 RLst).
- Il modello plastico garantisce la lettura delle dimensioni spaziali e funzionali del progetto e ne evidenzia le interrelazioni (art. 77 cpv. 3 RLst).
- Il piano regolatore stabilisce il perimetro del piano di quartiere nonché i requisiti qualitativi minimi ed i parametri edilizi minimi e massimi (art. 54 cpv. 3 Lst). Si tratta delle prescrizioni riguardanti le altezze, le distanze e gli indici (art. 76 cpv. 2 RLst; cfr. inoltre l'art. 76 cpv. 3 RLst e relative Linee guida cantonali, Piani di quartiere, Criteri di valutazione paesaggistica nell'ambito della procedura edilizia, Dipartimento del territorio, SST, ottobre 2013).
- Il piano di quartiere segue la procedura della domanda di costruzione, che può essere presentata dai proprietari che detengono i due terzi della superficie soggetta a piano di quartiere; le modifiche minori possono essere

presentate da un solo proprietario (art. 55 cpv. 1 Lst). Una volta approvato, il piano di quartiere mantiene la sua validità fino a quando il piano regolatore da cui dipende resta in vigore (art. 55 cpv. 2 Lst).

- 2.2. Alla luce del predetto impianto normativo, del piano delle zone di Gandria, così come del progetto inoltrato, si deve avantutto considerare come il piano di quartiere oggetto di giudizio risponda sostanzialmente ai predetti requisiti. Controverso è percontro il suo inserimento paesaggistico, sia in relazione all'opposizione cantonale che alla valutazione negativa nel medesimo ambito espressa anche dal municipio in punto all'applicazione del diritto autonomo comunale.

3. Per quanto attiene a quest'ultimo, l'art. 20 cpv. 2 NAPR prescrive quale requisito, fra gli altri, del piano di quartiere necessario all'edificazione della ZEI, *il rispetto delle caratteristiche architettoniche e paesaggistiche del nucleo di Gandria*.

Si tratta di una cosiddetta clausola estetica, in virtù della quale le nuove costruzioni devono collocarsi in un rapporto armonico ed equilibrato con le preesistenze (STA 52.2012.313). In linea di massima, una costruzione si integra nel paesaggio se la sua ubicazione, le sue dimensioni e le sue caratteristiche architettoniche non ne pregiudicano gli equilibri (cfr. STA 52.2001.63 del 3 agosto 2001, consid. 2.1; cfr. anche B. Waldmann/P. Hänni, Handkommentar Raumplanungsgesetz, Berna 2006, ad art. 3 n. 27). La nozione di *rispetto delle caratteristiche architettoniche e paesaggistiche del nucleo* si configura inoltre quale nozione giuridica di natura indeterminata (*unbestimmter Gesetzesbegriff*), che, come tale, conferisce all'autorità decidente una certa latitudine di giudizio ai fini dell'individuazione del suo contenuto normativo. Le istanze di ricorso sono tenute a rispettare tale latitudine di giudizio, intervenendo con riserbo, anche se dispongono di pieno potere di cognizione. Ove si tratti di nozione appartenente al diritto autonomo comunale, le predette istanze sono inoltre tenute a rispettare la libertà di decisione costituzionalmente garantita dell'autorità comunale, limitandosi a censurare le decisioni lesive del diritto in quanto insostenibili (cfr. DTF 96 I 369 consid. 4; STA 52.2009.256 del 7 gennaio 2010 consid. 2.2.; ZBI 107/2006, pag. 437 osservazioni di A. Marti in calce a STF 1P.678/2004 del 21 giugno 2005; R. Wiederkehr/P. Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Band I, Berna 2012, n. 1418 segg. e 1439 segg.; Max Imboden/René Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Basilea e Stoccarda 1976, V. ed., n. 66 B I seg.; A. Scolari, Diritto amministrativo, Parte generale, Cadenazzo 2002, n. 396 seg.). Circoscritto alla violazione del diritto è anche il controllo, da parte delle autorità di ricorso, dell'apprezzamento esercitato dal municipio in sede di applicazione di tali nozioni. Censurabili sono dunque soltanto le interpretazioni sprovviste di ragioni oggettive, fondate su considerazioni estranee o procedenti da valutazioni lesive del diritto segnatamente sotto il profilo dell'abuso di potere. Ove la valutazione estetica appaia plausibile, l'autorità di ricorso non può censurarla sostituendo il suo apprezzamento a quello dell'istanza decidente (cfr. STA 52.2010.147 citata, consid. 2.3 con

rimandi e RtiD I-2012 n. 11, consid. 2.2.1; STF 1P.678/2004 del 21 giugno 2005 consid. 4, pubbl. in ZBI 107/2006 pag. 430 seg.; STA 52.2012.90).

- 3.1. D'altro canto, per ciò che concerne il diritto cantonale, fino al 1° gennaio 2012, la legislazione del nostro Cantone, segnatamente il decreto legislativo sulla protezione delle bellezze naturali e del paesaggio del 16 gennaio 1940 (DLBN) e il relativo regolamento, prevedevano due clausole estetiche generali negative. Per i paesaggi e i panorami pittoreschi vigeva il divieto di deturpazione (art. 2 cpv. 2 DLBN e 3 cpv. 2 lett. d RBN), in base al quale erano vietate le modificazioni dello stato dei fondi tali da compromettere la bellezza e gli altri valori del paesaggio. In particolare, erano vietate le costruzioni, ricostruzioni, o ogni altro intervento stravagante, indecoroso, di mole sproporzionata o in contrasto con il carattere, l'armonia e i valori dell'ambiente circostante in genere (cfr. art. 3 cpv. 2 lett. d RBN). Nei siti dichiarati pittoreschi vigeva invece il divieto di alterazione (art. 3 cpv. 2 lett. c RBN), che imponeva ad ogni intervento di integrarsi convenientemente in un sito, vietando ogni pregiudizio o anche solo la modifica apprezzabile del carattere e dell'armonia dell'ambiente naturale o antropico (cfr. L. Anastasi/D.Socchi, La protezione del patrimonio costruito, con particolare riferimento all'inventario ISOS, in RtiD I-2013, pag. 355 segg. con rinvii; STA 52.2013.196).

La Lst -entrata in vigore il 1° gennaio 2012- prevede anch'essa all'art. 104 cpv. 2 (precedentemente art. 94 cpv. Lst; cfr. BU 2015 40 n.d.r.) una clausola estetica positiva (*principio operativo*), applicabile a tutto il territorio cantonale. Tale norma esige che gli interventi si inseriscano nel paesaggio *in maniera ordinata e armoniosa*. L'art. 100 del regolamento della legge sullo sviluppo territoriale del 20 dicembre 2011 (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* (cfr. al riguardo, STA 52.2013.35 del 3 novembre 2014 consid. 5; 52.2012.259 del 14 febbraio 2014, consid. 4; L. Anastasi/D. Socchi, op. cit., in RtiD I-2013, pag. 355 segg. con rinvii).

Il concetto di inserimento ordinato e armonioso nel paesaggio costituisce anch'esso una nozione giuridica indeterminata che, come tale, conferisce all'autorità decidente una certa latitudine di giudizio ai fini del suo contenuto normativo. Nell'interpretazione di tale concetto 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 (DTF 114 la 343 consid. 4b; STA 52.2010.269 del 4 novembre 2010, consid. 3; Anastasi/Socchi, op. cit., pag. 357 seg. con rimandi).

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 (DTF 115 la 363 consid. 3a; 115 la 114 consid. 3d; STA 52.2010.147 del 24 agosto 2010, consid. 3.3.1 confermata da STF 1C.442/2010 e 1C.448/2010 del 16 settembre 2011, in RtiD I-2012 n. 11 consid. 3.3; Anastasi/Socchi, op. cit., pag. 359 con rinvii).

È ben vero che, di principio, l'autorità cantonale non applica il diritto comunale, ma se le norme del diritto comunale prescrivono determinati canoni estetici al fine di assicurare un ordinato ed armonioso inserimento delle costruzioni nel quadro paesaggistico, l'UNP non può farne astrazione. Nell'ambito della verifica del rispetto del principio sancito dall'art. 104 cpv. 2 Lst deve tenerne adeguatamente conto. Qualora le regole non lascino spazio all'apprezzamento, all'autorità cantonale non può essere riconosciuto un margine discrezionale suscettibile di portare a conclusioni in contrasto con i criteri di giudizio definiti dal diritto comunale che la stessa autorità cantonale ha peraltro avallato in sede di pianificazione (STA 52.2012.259, consid. 4.2).

Sotto un profilo più generale appare tuttavia utile ricordare che alla valutazione estetica è sottoposto qualsiasi progetto, anche se rispetta perfettamente le prescrizioni edilizie di zona (M. Pessina, Alcune considerazioni circa l'applicazione del principio dell'inserimento ordinato ed armonioso delle costruzioni nel paesaggio, in RtiD I-2015 pag. 351 e segg.). Questo Consiglio, nei limiti dianzi illustrati, fruisce di pieno potere cognitivo nel rivedere l'apprezzamento delle istanze inferiori, in particolare di quelle che gli sono subordinate (STA 52.2013.35, consid. 5.3 e rinvii).

- 3.2. Quanto alle rispettive competenze, se quella comunale appare chiara nell'ambito dello strumento pianificatorio locale, in ordine a quella cantonale si considera che, conformemente all'art. 109 cpv. 1 Lst (in precedenza art. 99 Lst, n.d.r.), il principio dell'inserimento ordinato ed armonioso è applicato dall'autorità cantonale (-UPN- ex art. 109 RLst, assistito dalla Commissione del paesaggio -CP- nei casi di grande rilevanza territoriale ex art. 111 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). Per il resto, il principio dell'art. 104 cpv. 2 Lst è applicato dai Comuni (art. 109 cpv. 2 Lst). 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 (Anastasi/Socchi, op. cit., n. 6.2 i).
- Nel caso di specie, il progetto in esame, trattandosi di un piano di quartiere (art. 107 cpv. 2 lett. a RLst) ed interessando una superficie complessiva di ca. 2'500 mq (art. 107 cpv. 2 lett. b RLst), comporta un impatto paesaggistico significativo (art. 109 cpv. 1 lett. c Lst) ed è pertanto soggetto alla competenza cantonale, senza contare che insiste a diretto contatto di un nucleo posto sulla riva del lago, censito negli inventari federali IFP e, segnatamente, ISOS con relativo preavviso della CFNP (cfr. art. 109 cpv. 1 lett. b Lst), non costituendo tuttavia monumento protetto ai sensi della LBC (art. 3 cpv. 1 LBC; cfr. presa di posizione dell'Ufficio dei beni culturali -UBC-

e della Commissione dei beni culturali -CBC- riportata nell'opposizione cantonale, pag. 8).

Sussiste pertanto, in ordine a diversa base legale, una doppia competenza per quanto concerne l'inserimento paesaggistico del piano di quartiere oggetto di giudizio: quella cantonale in applicazione dell'art. 109 Lst, con relativo avviso vincolante ex art. 7 LE, e quella comunale, in applicazione dell'art. 20 cpv. 2 NAPR. Trattasi, per quanto affini, di diverse clausole estetiche (art. 104 cpv. 2 Lst e, rispettivamente, art. 20 cpv. 2 NAPR).

Va infine ricordata la competenza consultiva della CFNP. Giusta l'art. 7 cpv. 2 LPN, infatti, se un oggetto inventariato può subire un danno rilevante oppure se sorgono questioni d'importanza fondamentale al riguardo, viene obbligatoriamente redatta una perizia; questa deve rispondere al quesito se, e in qual misura, il prospettato intervento sia suscettibile di ledere un oggetto inventariato, ed in qual maniera esso possa essere conservato intatto; con riferimento agli obiettivi della protezione, essa deve indicare se i danni prefigurati possono essere ridotti, nella loro estensione o nella loro intensità, proponendo in tal senso l'adozione di condizioni e oneri a carico del progetto. L'art. 8 LPN conferisce alla commissione competente la facoltà d'intervenire *motu proprio* ed in ogni fase della procedura con un parere sulla maniera di rispettare o conservare intatto un oggetto. Queste norme mirano a garantire che il progetto sia valutato da un organo specializzato indipendente, cosicché le istanze decisionali competenti possano disporre di informazioni attendibili. Occorre pertanto riconoscere alle perizie delle commissioni federali un peso importante, tanto che le autorità competenti se ne possono scostare solo per validi motivi, anche se dispongono di un libero potere d'esame (Anastasi/Socchi, op. cit., n. 3.6., v. inoltre sulla questione ISOS nell'ambito delle autorizzazioni a costruire i nn. 5.4. e 6.2.lett. i).

4. Ciò premesso a compiuta illustrazione del quadro legale, dottrinale e giurisprudenziale applicabile alla fattispecie, in relazione alle censure ricorsuali si considera avantutto e sotto un profilo generale come a torto il ricorrente contesti il carattere vincolante dell'avviso cantonale. In effetti, a tenore dell'art. 7 cpv. 2 LE e come nell'odierna evenienza, l'avviso del dipartimento vincola il municipio nella misura in cui è negativo, riservato il caso della licenza edilizia chiesta per il comune dal municipio. Quest'ultimo era dunque formalmente tenuto a negare il rilascio della licenza edilizia a fronte dell'opposizione dipartimentale, senza contare che sulla scorta dell'esame della fattispecie in base alla clausola estetica prevista anche dal diritto autonomo comunale, da esperirsi pure in costanza dell'opposizione cantonale (si veda in proposito la precedente decisione di questo Consiglio in merito alla licenza preliminare per un piano di quartiere relativo al comparto di cui trattasi; cfr. ris. gov. n. 5198 del 14 ottobre 2009), l'esecutivo comunale ha concluso anch'esso al diniego della licenza edilizia. Come dianzi anticipato, se la perizia della CFNP ha effettivamente carattere unicamente consultivo, ciò non significa tuttavia affatto che le autorità inferiori possano farne astrazione senza valida ragione e ancor meno che le relative valutazioni sarebbero da tenere in considerazione unicamente per

quanto attiene all'ambito pianificatorio: il fatto che il piano regolatore di Gandria sia stato approvato quando l'iscrizione nell'inventario ISOS (ed anche in quello IFP, così come catalogo federale dei siti protetti e nell'elenco delle zone protette secondo il regolamento cantonale sulla protezione della flora e della fauna) già sussisteva, nulla toglie alla necessità di valutare, pure con riferimento all'assetto pianificatorio in vigore, il corretto inserimento paesaggistico di quanto si vuole realizzare.

Del resto, nessuna delle parti in causa, contesta il carattere edificabile dell'aera oggetto del piano di quartiere in costanza dell'attuale disciplina pianificatoria.

Nemmeno meritano accoglimento le censure ricorsuali relative alla sussistenza di presunte disparità di trattamento a discapito del ricorrente laddove, in ordine alla natura stessa dell'oggetto del contendere relativamente a vertenze come quella odierna, valutazioni di carattere estetico sono intimamente legate alle caratteristiche dei luoghi, con quanto ne consegue. Si rileva inoltre, sotto il profilo procedurale, che l'autorità non è tenuta ad indire l'esperimento conciliativo previsto all'art. 9 cpv. 1 LE, il cui carattere potestativo appare peraltro chiaro, a maggior ragione a fronte della circostanziata opposizione cantonale e delle considerazioni espresse dalla competente commissione federale, che ha sentito progettista ed autorità cantonali e comunali durante il sopralluogo di sua competenza.

Chiariti tali aspetti, occorre nondimeno vagliare nel merito del contendere la legalità del diniego opposto al ricorrente dall'autorità cantonale e da quella comunale.

5. La CFNP ha allestito la perizia di sua competenza il 20 dicembre 2013, dopo un sopralluogo esperito il 29 ottobre precedente alla presenza dei progettisti e dei rappresentanti del comune. La commissione federale si è rifatta in parte, per quanto rimasto immutato, al parere riferito ad un precedente piano di quartiere sui medesimi fondi che interessano l'oggetto IFP n. 1812 "Gandria e dintorni" e parte dell'oggetto ISOS relativo al villaggio di Gandria.

Essa ha dapprima illustrato l'oggetto IFP n. 1812 "Gandria e dintorni".

*L'oggetto IFP n. 1812, "Gandria e dintorni", è descritto nell'inventario federale come «Pendio scosceso sul lago di Lugano con pittoresco villaggio di pescatori. Calcarei grigi del Giurassico inferiore. Vegetazione insubrica rigogliosa con elementi floristici submediterranei ed illirici. Fitocenosi termofile rare in Svizzera: bosco xerofilo a carpino nero (*Ostrya carpinifolia*) e orniello (*Fraxinus ornus*), prato secco a *Andropogon gryllus*. Specie notevoli: *Campanula bononiensis*, *Galium purpureum*, *Celtis australis*, come pure alcune altre sfuggite alla coltivazione nei giardini e inselvaticite: *Ailanthus glandulosus*, *Cotinus coggygria*, *Opuntia humifusa*, *Agave americana*, *Erigeron karvinskianus*.» L'oggetto IFP è principalmente caratterizzato dal ripido pendio del Monte Brè che si innalza dalle rive del Lago di Lugano e che offre un quadro paesaggistico prestigioso. A parte alcune pareti di roccia e l'area del paese di Gandria, il pendio è oggi completamente boscato. Grazie al sottosuolo calcareo, all'esposizione e alla situazione climatica speciale vi si riscontra una vegetazione termofila pregiata e rara a livello svizzero, come*

descritto sulla scheda IFP. Le pareti rocciose offrono uno spazio vitale a numerose specie xerofile, animali e vegetali, protette o degne di protezione. La parte meno ripida e con un terreno più profondo, situata soprattutto sopra il nucleo di Gandria, è stata coltivata a vigneto fino alla seconda guerra mondiale circa. In seguito, essa si è rimboschita naturalmente con le associazioni vegetali termofile, dominate da carpino nero e omiello d'elevato valore ecologico, descritte sopra. La configurazione a terrazzi delle parcelle è ancora presente e si può in parte osservare l'esistenza di muri a secco. I valori del villaggio di Gandria quale sito d'importanza nazionale nell'Inventario degli insediamenti svizzeri da proteggere ISOS sono descritti nel capitolo successivo del presente preavviso. L'oggetto IFP è praticamente privo di opere tecniche con impatto paesaggistico negativo. Ad eccezione della strada cantonale e delle opere ad essa annesse (ponti, gallerie, posteggi, stazioni di servizio, etc.), vi si trova solo una linea ad alta tensione, che collega Gandria con il villaggio di Brè.

In base a questi elementi, la CFNP definisce i seguenti obiettivi di protezione per l'oggetto IFP n. 1812:

- Conservazione integrale del paesaggio, praticamente esente da installazioni tecniche, con i suoi elementi naturali e antropici.
- Conservazione integrale della situazione topografica, in modo particolare delle imponenti pareti rocciose e degli affioramenti geologici, e della strutturazione parcellare del territorio, caratteristici del paesaggio pittoresco di Gandria.
- Conservazione integrale del villaggio di Gandria e dei suoi dintorni in base alle raccomandazioni formulate nell'ISOS.
- Conservazione integrale degli elementi naturali di grande valore ecologico, segnatamente della peculiare vegetazione insubrica descritta sulla scheda IFP.

La CFNP si è poi chinata sul villaggio ISOS d'importanza nazionale Gandria.

Il villaggio di Gandria, oltre a essere menzionato direttamente sulla scheda IFP come "pittoresco villaggio di pescatori", è pure inserito nell'inventario degli insediamenti svizzeri da proteggere (ISOS), dove è classificato di valore nazionale. Il villaggio è caratterizzato da un nucleo a struttura compatta, chiuso da un fronte ininterrotto che si affaccia direttamente sul lago. Il nucleo è attorniato da ripidi pendii utilizzati come giardini o vigneti, sui quali sono sorte negli ultimi decenni diverse costruzioni. Sia le qualità situazionali che quelle spaziali sono valutate dall'ISOS come eccezionali in ragione della topografia ripida che offre solo spazi stretti per le costruzioni. Le qualità storico architettoniche sono valutate come buone.

Il progetto da valutare è ubicato all'interno dell'intorno II definito quale «Ripido ciglio prativo, a macchia e con alberi da frutto, in parte terrazzato, un tempo coltivato adiacente al perimetro edificato I Vecchio nucleo compatto con case del XVII°/XVIII° secolo spesso ristrutturate e trasformate durante il IX° secolo» e all'intorno I «Riva percorsa da sentiero definito da basso muro a lago ed alto muro a arcate cieche verso monte», caratterizzato dal cimitero e dalla cappella San Rocco, costruita nel 1645.

L'ISOS ha classificato l'intorno II come parte indispensabile per il valore dell'insediamento e ha stabilito lo scopo di conservazione massimo "a", che prevede di salvaguardare lo stato esistente come spazio libero, conservare le costruzioni antiche essenziali al sito e sopprimere le alterazioni. I suggerimenti generali dell'ISOS raccomandano di mantenere tale zona come non edificabile e di formulare prescrizioni severe per le costruzioni direttamente legate all'ubicazione. Per le trasformazioni di edifici storici o antichi sono inoltre richieste prescrizioni particolari. Dalle disposizioni dell'ISOS risulta che l'obiettivo principale per Gandria consiste nel mantenimento del perimetro dell'intorno II nello stato attuale.

La CFNP ha stabilito i seguenti obiettivi di protezione per la parte dell'oggetto ISOS toccata dal progetto:

- Conservazione integrale del villaggio di Gandria e dei suoi dintorni.
- Conservazione dell'intorno II quale spazio libero non edificabile.
- Tutelare le costruzioni esistenti proteggendole da perturbazioni causate da nuove costruzioni.
- Salvaguardia degli spazi liberi da edificazioni all'interno del perimetro del villaggio.
- Ripristino delle qualità di paesaggio rurale tradizionale di tali spazi liberi (muri a secco, culture appropriate (orti, uliveti, ecc.).
- Eliminare gli elementi che alterino l'aspetto dell'insediamento e dei suoi dintorni.

La CFNP ha in seguito riassunto le caratteristiche del piano di quartiere.

Il progetto di Piano di quartiere si situa sui mappali no 216, 217, 728, 229 e 230 del Comune di Lugano, sezione di Gandria, adiacenti a lato est del nucleo del villaggio di Gandria e comprendono una superficie di 2500 mq. Il progetto prevede l'edificazione di quattro livelli di residenze (9 abitazioni primarie e 4 secondarie), disposti parallelamente alla riva del lago, e di circa 30 posteggi sotterranei serviti tramite un blocco lift-auto. L'edificio si suddivide in due corpi principali, a loro volta suddivisi in due elementi, proponendo quattro volumi simili fra di loro, scalati di un piano verso l'alto in direzione est. I quattro volumi si sviluppano ciascuno su quattro piani fuori terra. Sul lato est è inoltre prevista l'edificazione del blocco lift-auto (blocco 9). Le facciate principali dei singoli appartamenti sono orientate con ampie vetrate verso lago. Su una parte dei volumi viene proposto l'utilizzo della copertura quale "piazza pubblica" (blocchi 1 e 7) rispettivamente "terrazzo privato" (ulteriori blocchi).

A pagina 3 della Relazione tecnica TAV, Piano di quartiere – Osservazioni alle opposizioni del 22 ottobre 2013 sono elencate proposte quali "Idee di progetto nel tempo" per nuovi futuri scenari come ad esempio l'edificazione a lato del blocco lift-auto di un lift inclinato panoramico quale accesso alla riva lago, vari riasseti e riqualfiche paesaggistiche come pure una sala espositiva da adibire a museo dell'ulivo.

La CFNP ha quindi espresso la seguente valutazione.

Il villaggio di Gandria è inserito nell'Inventario degli insediamenti svizzeri da proteggere (ISOS) quale oggetto d'importanza nazionale. In merito a questo Inventario federale, allestito in base all'articolo 5 LPN, nel quale figurano sia gli insediamenti d'importanza nazionale, sia quelli d'importanza regionale, si

pone in risalto il fatto che Gandria si situa nella sfera più alta e significativa degli insediamenti d'importanza nazionale. Per quanto concerne i singoli elementi di giudizio che concorrono alla formulazione della valutazione globale inerente agli insediamenti nella Svizzera italiana situati in una posizione di pendio ripido si menzionano in particolare: la qualità e la tipicità, per una determinata regione, dei singoli edifici di un insediamento; la presenza di una gerarchia accentuata e ben mantenuta della rete stradale originaria e la presenza di scalinate e di spazi non edificati all'interno del perimetro dell'insediamento. Tra i diversi insediamenti aventi queste caratteristiche, situati sia nei pendii ripidi di paesaggi montani, quali la Val Verzasca o la Valle di Muggio, o in paesaggi lacustri, quali le sponde dei laghi Ceresio o Verbano, sono tutti d'importanza nazionale qualora, oltre a queste caratteristiche, si posizionano in un ambiente circostante privo di edificazioni. Per quanto concerne l'insediamento di Gandria, esso adempie di fatto pienamente a tutte queste prerogative ed è perciò incondizionatamente un luogo d'importanza nazionale ai sensi dell'inventario ISOS. Oltre a ciò Gandria rispetta e adempie pienamente ai criteri di valore per luoghi situati in un paesaggio lacustre e cioè: la qualità della riva di lago; la qualità degli spazi non edificati che attorniano il sito; la relazione tra l'ambiente edificato e l'ambiente circostante; la qualità del luogo e la disposizione dell'edificato come pure la presenza di spazi di transizione tra il paesaggio edificato e non edificato. L'elevatissima qualità paesaggistica di Gandria risulta dal fatto che questo villaggio adempie in modo ottimale tutti i criteri qualitativi di pregio per luoghi situati in pendii di paesaggio lacustre. Per questa ragione il villaggio di Gandria è pure situato al centro dell'oggetto no. 1812 dell'Inventario federale dei paesaggi e siti naturali d'importanza nazionale. I seguenti fattori concorrono inoltre alla motivazione inerente il pregio di Gandria:

- la riva del lago è completamente libera da qualsiasi traffico veicolare e raggiungibile unicamente a piedi o tramite battello. La via che costeggia la riva, inserita in una situazione di pendio assai ripido, si apre solo a brevi sprazzi sul lago, laddove non è dominata da murate o terrazzamenti a valle della stessa.
- L'edificato storico si presenta tramite una silhouette praticamente intatta, i cui bordi si delimitano in modo chiaro dalla topografia degli ambienti terrazzati circostanti.
- Lo sguardo dal lago su Gandria spazia dalla compattezza dell'edificato al centro del nucleo all'edificazione più sobria verso la chiesa e l'area del cimitero. Pur essendo gli edifici ad est del centro a più distanza tra di loro, e con spazi verdi e giardini maggiormente visibili dal lago, le due parti del villaggio formano un insieme essendo i giardini ad est del villaggio delimitati da terrazzamenti e mura di sostegno che riflettono, nel loro insieme, le caratteristiche dell'edificato compatto del nucleo centrale.
- Le aperture delle finestre verso il lago sono particolarmente armoniose poiché praticamente senza contrasti che ne altererebbero il carattere di compostezza. Persino la chiesa non si pone particolarmente in risalto ed è ben inserita nell'insieme.

- Gli spazi edificati e non che compongono il sito di Gandria formano un insieme particolarmente armonioso, ciò che è pure il caso per il borgo di Gandria nella sua totalità rispetto al paesaggio non edificato circostante, paesaggio rurale tradizionale unico nella sua bellezza e funzionalità, dove spiccano gli uliveti rimessi ultimamente a nuovo e che ridanno al paesaggio rurale circostante Gandria il carattere che andava viepiù perdendosi e svilendosi negli ultimi decenni.
- Il paesaggio rurale, in gran parte tempo fa adibito ad orto e frutteto, gestito dall'uomo, con gli innumerevoli muri a secco, di grande importanza anche nell'ottica del mantenimento di un'alta biodiversità, si dissolve poi verso monte, per lasciarsi riprendere dall'ambiente boschivo tipico dell'abbandono di attività rurali.
- Di particolare rilievo inoltre il fatto che le Cantine di Gandria, situate sulla sponda opposta del lago, formano un insieme ineluttabile con il villaggio stesso, conferendo alla sua siluetta, provenendo sul lago dalle Cantine stesse, un effetto che oltrepassa sia fattori estetici, sia turistici, e cioè quello di formare un'entità tra le Cantine di Gandria ed il villaggio di Gandria, elementi indissociabili dello stesso paesaggio rurale tradizionale dove il suolo (utilizzo agricolo, uliveti, vite, orti) e l'acqua (pesca, villaggio di pescatori) si uniscono in un insieme senza uguali a livello nazionale.

Per tutti questi motivi Gandria è da considerare quale uno tra i più significativi villaggi situati in riva di lago a livello nazionale. Analogamente a Morcote, Gandria è uno dei due villaggi più emblematici del Cantone Ticino. La CFNP riconosce il grande impegno dei progettisti di questo secondo Piano di quartiere volto a proporre una soluzione nel suo insieme maggiormente elaborata in ottica paesaggistica. Comunque anche un'edificazione basata su questo secondo piano di quartiere stravolgerebbe assolutamente l'unicità del villaggio di Gandria. La siluetta nel suo insieme verrebbe gravemente alterata. La perdita dello spazio non edificato in oggetto, plasmato dai terrazzamenti di mura a secco, tramite nuove edificazioni comporterebbe un contraccolpo violentissimo al carattere armonioso ed al rispetto di quanto edificato nell'evoluzione storica di questo incantevole borgo dal disegno estetico di assoluta unicità a livello nazionale. Il nuovo progetto sottoposto non è dunque pure lui in alcun modo compatibile, e non lo sarà nemmeno in altra forma o modifica, a qualsiasi criterio oggettivo inerente allo sviluppo armonioso ed al rispetto degli spazi edificati e non edificati che formano l'insediamento d'importanza nazionale di Gandria. Esso non è quindi compatibile con gli obiettivi di protezione sopra menzionati. Lo spazio non edificato in oggetto potrebbe invece essere senz'altro incluso nel progetto di rivitalizzazione del paesaggio rurale e culturale non edificato attualmente in esecuzione nel villaggio stesso, riattando i muri a secco ed eseguendo interventi anche confacenti ai criteri del sentiero degli ulivi, notoriamente una comprovata etichetta di primissimo ordine per la città di Lugano.

La CFNP ha pertanto formulato le seguenti conclusioni e richieste.

Sulla base dei documenti presentati e del sopralluogo, la CFNP conclude che il progetto presentato arrecherebbe un danno molto importante sia al paesaggio (oggetto IFP n. 1812), sia al sito costruito ISOS d'importanza

nazionale. La CFNP è dell'avviso che nemmeno eventuali modifiche al progetto permetterebbero di ridurre il forte impatto negativo.

La Commissione sottolinea inoltre che tutti gli spazi oggi ancora liberi da costruzioni a Gandria devono essere imperativamente mantenuti non edificati per salvaguardare la caratteristica primordiale del paesaggio e del sito costruito d'importanza nazionale nel loro insieme. La CFNP chiede quindi che non venga rilasciata nessuna licenza edilizia per qualsiasi progetto sui mappali in questione e che la conservazione del villaggio di Gandria con i suoi dintorni non edificati venga definitivamente assicurata tramite strumenti pianificatori cantonali e comunali adeguati.

UNP e CP, preso atto del predetto parere della CFNP, hanno tuttavia osservato che escludere a priori qualsiasi intervento all'interno degli spazi liberi del nucleo risulta estremo. Il nucleo infatti presenta grandi valori, tuttavia necessita, per taluni elementi conflittuali presenti, interventi di riqualifica mirata. UNP e CP sottolineano che questo obiettivo di riqualifica e valorizzazione presuppone in ogni caso un progetto attento e d'insieme, basato su una lettura paesaggistica qualificata che rilevi i conflitti presenti; il che non si configura come un'immobilizzazione del nucleo al suo stato attuale, tanto più che la parte a monte presenta un'edificazione relativamente recente, poco qualificata e che frammenta i bordi storicamente ben definiti del nucleo, inoltre le aree libere di contorno sono minacciate da incuria e inselvaticimento. Occorrerebbe in tal senso un progetto complessivo di reintegrazione dell'immagine dell'insediamento storico e di riqualifica paesaggistica.

UNP e CP sono invece concordi con la CFNP sul fatto che il progetto presenta delle riconosciute qualità, tuttavia pone il tema della sopportabilità di un'edificazione che appare densa e della compatibilità della stessa con la necessità di tutela del nucleo storico. Pur rilevando che Gandria ha subito continue trasformazioni nel corso del tempo, si sottolinea che le stesse erano perlopiù contenute e si inserivano in una logica di crescita graduale che non stravolgeva l'assetto paesaggistico dell'insieme. A mente di Ufficio e Commissione l'intervento in esame non costituisce una risposta adeguata al contesto, in quanto risulta molto invasivo: i volumi sotterranei sommati a quelli fuori terra comportano infatti uno sventramento totale del pendio esistente e l'impatto dell'edificazione è eccessivo in rapporto a quello che il luogo riesce a sopportare, tanto più che il nuovo complesso non si pone in continuità con la forma attuale del nucleo e con la sua logica di crescita. Il progetto configura infatti un nuovo tassello dell'edificato, indipendente da quest'ultimo, che si dirama in una direzione incongrua. Mentre il nucleo presenta una forma pressoché piramidale, con la base allargata verso il lago e la punta qualificata dall'emergente presenza della Chiesa, il piano di quartiere propone un'estensione dell'edificato posta parallelamente al lago, intaccando in modo importante l'area libera di correlazione esistente. A mente di Ufficio e Commissione, eventuali nuovi interventi dovrebbero per contro essere finalizzati ad una riqualifica di questo luogo, attualmente incolto e problematico anche per la forte presenza dell'indelicato innesto costituito dal nuovo accesso stradale che sovrasta i fondi in oggetto e ha certamente risolto alcuni problemi, senza tuttavia presentare un inserimento

adeguato al contesto, che oggi costituisce la porta di accesso di questo nucleo di pregio.

Nel caso specifico della domanda di costruzione in oggetto, benché alcuni intendimenti progettuali siano per certi aspetti condivisibili (vedasi la riqualifica delle aree libere e i nuovi collegamenti pedonali), da un lato l'eccessivo impatto paesaggistico della costruzione e l'incongruenza dell'inserimento rispetto alle regole di crescita del nucleo, dall'altro un collegamento poco qualificato con la strada di accesso (che propone una sorta di fossato tra il retro degli edifici e il suolo pubblico ed è caratterizzato da una torretta del lift auto decisamente problematica), producono nel complesso un progetto che non si pone in una relazione di qualità con le preesistenze e le caratteristiche dei luoghi. In considerazione dei pareri espressi dalle citate commissioni, esaminate le argomentazioni da loro sollevate, ritenute pertinenti e alla luce di quanto sopra, l'Ufficio natura e paesaggio esprime un preavviso negativo alla domanda di costruzione in oggetto.

Visto quanto sopra, considerato che all'istanza si oppongono degli interessi di natura pubblica, prevalenti e prioritari all'interesse soggettivo dell'istante, si conclude che per tutti gli interventi previsti non può essere rilasciato un preavviso favorevole.

Di qui, l'opposizione cantonale, illustrata pure a titolo abbondanziale la presa di posizione dell'UBC e della CBC, che ritengono il nucleo di Gandria meritevole di tutela quale bene culturale e che considerano che sul sedime in questione qualsiasi tipo di edificazione, qualificata o non, sia comunque invasiva.

- 5.1. Il municipio di Lugano ha dal canto suo ritenuto anch'esso il progetto lesivo della clausola estetica prevista dal diritto autonomo comunale all'art. 20 NAPR. In proposito, ha testualmente allegato che *gli elementi caratteristici dell'architettura spontanea del nucleo di Gandria sono tra gli altri tetti a falde, le facciate piene interrotte da finestre di diverse dimensioni articolate sulla verticale, gli scorci tra edifici che lasciano intravedere il lago, senza dimenticare la trama organica del tessuto edilizio frutto dell'unicità di ogni singolo edificio. Il progetto planivolumetrico con tetti piani e praticabili, il fronte unitario con grandi aperture verso il lago scaturito dall'unione di due moduli addossati l'uno all'altro senza scorci che frammentano il tessuto edilizio contrasta con gli aspetti architettonici evidenziati in ingresso.*

Si ritiene che il prospettato complesso edilizio sia irrispettoso delle caratteristiche paesaggistiche e morfologiche del luogo, viste le sproporzionate opere di scavo e di sistemazione del terreno previste, le quali pongono chiaramente dei problemi d'impatto ambientale nel delicato contesto del nucleo storico del villaggio. In sintesi il piano di quartiere non presta sufficiente attenzione agli equilibri territoriali, che nella fattispecie cedono il passo alle mere esigenze di sviluppo territoriale.

6. In concreto, le predette valutazioni, la seconda sotto un angolo d'esame più ristretto trattandosi di diritto autonomo comunale e che non casualmente approdano a conclusioni analoghe ancorché l'art. 20 NAPR ponga esigenze

d'inserimento paesaggistico meno severe, reggono alle critiche dell'insorgente.

E' ben vero come afferma il ricorrente che il comparto oggetto di giudizio risulta edificabile a tutti gli effetti, frutto di processo pianificatorio esperito già in costanza dell'iscrizione del villaggio di Gandria negli inventari ISOS e IFP. Né l'autorità cantonale, né quella comunale lo negano, traendone anzi le dovute conclusioni.

Laddove la CFNP, oltre alla valutazione negativa del progetto in essere, perora imperativamente il mantenimento allo stato attuale di tutti gli spazi oggi ancora liberi da costruzioni a Gandria per salvaguardare la caratteristica primordiale del paesaggio e del sito costruito d'importanza nazionale nel loro insieme, con conseguente diniego di qualsivoglia licenza edilizia sui mappali in questione, si tratta evidentemente di un auspicio *de lege ferenda*, di modo che la conservazione del villaggio di Gandria con i suoi dintorni non edificati, lo afferma la CFNP stessa, venga definitivamente assicurata tramite strumenti pianificatori cantonali e comunali adeguati.

Ugualmente dicasi per le considerazioni svolte, ancorché a titolo abbondanziale non trattandosi di bene culturale protetto, dall'UBC e dalla CBC.

Tali allegazioni possono essere qui condivise soltanto in tale ottica.

D'altro canto, l'autorità cantonale e quella comunale non si sono acriticamente rifatte alla valutazione della CFNP, di cui hanno purtuttavia preso doveroso atto (cfr. *supra*, sub. consid. 3.2 in fine), né quella comunale a quella dell'UNP.

Diversamente da quanto afferma il ricorrente, esse hanno percontro compiutamente illustrato le ragioni alla base del diniego querelato. Segnatamente, non hanno ritenuto il progetto lesivo delle rispettive clausole estetiche soltanto poiché facente stato di volumi e sfruttamenti maggiori di quelli degli edifici circostanti. Del resto, il progetto rientra nel limite massimo di sfruttamento ammissibile in zona, sebbene questo non lo esenti in nessun modo dalla necessaria valutazione estetica. Ad essa, come illustrato in esito al considerando 3.1 che precede, soggiace infatti qualsiasi progetto, anche se rispetta le prescrizioni edilizie di zona.

Lungi dall'omettere di dipartirsi da un'analisi oggettiva della situazione, dipartimento e comune rimproverano in sostanza al piano di quartiere oggetto di giudizio il suo eccessivo impatto nel contesto di riferimento, sottolineandone peraltro quelli che ne ritengono gli aspetti positivi quali la riqualifica delle aree libere e i nuovi collegamenti pedonali nell'ambito di una progettazione, nessuno lo revoca in dubbio, accurata.

Senza sminuire la coerenza e la qualità del concetto progettuale, l'attenzione al contesto estetico, agli elementi naturali ed antropici, così come alla morfologia del terreno, alla scelta dei materiali, al disegno dei tetti e degli spazi esterni, tale valutazione resiste alle censure ricorsuali.

In effetti, il carattere invasivo del progetto risulta evidente laddove i volumi fuori terra, che assommati a quelli interrati comportano una importante modifica della morfologia dei luoghi, si affiancano gli uni agli altri, senza soluzione di continuità, con notevole effetto visivo, solo parzialmente mitigato dalle (non sempre) diverse altezze dei singoli corpi e dalla

sistemazione esterna degli spazi sottostanti, senza contare il carattere decisamente estraneo all'edificio esistente della torre lift auto.

Anche il maggior sviluppo verticale dei predetti volumi verso l'esterno del nucleo, in contrasto con il suo sviluppo piramidale, così come la cesura fra la prevista edificazione e l'accesso sovrastante ne rendono problematico il corretto inserimento paesaggistico.

Ugualmente dicasi per i tetti piani e praticabili e per le previste aperture, nella misura in cui l'orizzontale, a seconda dell'uso, è suscettibile di prevalere sul verticale.

Per quanti attiene a tali aspetti, non può essere dimenticato il notevole, affatto particolare pregio paesaggistico dei luoghi ove il progetto è chiamato ad inserirsi. Se da un lato tale circostanza ne aumenta indubbiamente il valore commerciale, d'altro canto il criterio del corretto inserimento paesaggistico assume qui particolare rilevanza.

Le critiche espresse al progetto, con riferimento alle relative allegazioni ricorsuali, ne suggeriscono implicitamente i possibili emendamenti, che alla luce della sua complessità non possono essere apportati in questa sede, né lo potevano dinanzi alle autorità inferiori, in ossequio al principio di proporzionalità.

Ciò, non senza auspicare, anche con riferimento alle più recenti tendenze in materia (cfr. D. Socchi, Il piano di quartiere nel diritto ticinese: buone intenzioni, realtà e prospettive, in RtiD I-2015, pagg. 365 e segg.) ed al particolare contesto odierno, fattiva collaborazione fra il promotore e le autorità cantonale e comunale nell'individuazione di una linea progettuale che possa risolvere in modo soddisfacente la problematica oggetto di giudizio.

Il ricorso deve pertanto sotto questo aspetto essere respinto.

7. Ai sensi dell'art. 19 cpv. 1 LE, per l'esame delle domande di costruzione è dovuta una tassa del due per mille della spesa prevista, al massimo fr. 10'000.- e al minimo fr. 100.-. Il municipio preleva tale tassa e ne riversa la metà al dipartimento. Le spese per l'esecuzione di perizie, misurazioni, pubblicazioni e altre prestazioni di questo genere sono poste a carico dell'istante a cura dell'autorità che le ha anticipate (cpv. 2).
Recente giurisprudenza (STA 52.2013.383) considera in proposito che la tassa prevista per l'esame delle domande di costruzione è una tassa amministrativa; essa costituisce il corrispettivo per un atto d'ufficio, di per sé sprovvisto di valore patrimoniale, sollecitato dall'obbligato (DTF 102 la 397 consid. 5a, 90 I 80; STA DP 60/94 del 22 febbraio 1995 consid. 2.2., non pubblicata; M. Imboden/R. A. Rhinow Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Vaed., Basilea/Stoccarda 1976, n. 110 B I; A. Scolari, Diritto amministrativo, Parte speciale, Bellinzona/Cadenazzo 1993, n. 419 seg.; A. Grisel, Traité de droit administratif suisse, Neuchâtel 1984, pag. 609). Nell'attuale formulazione, frutto di una modificazione approvata dal Gran Consiglio il 17 dicembre 2008 (BU 2006 pag. 434), essa costituisce il corrispettivo non solo dell'attività eseguita dal municipio, ma anche dei compiti svolti dal dipartimento (STA 52.2011.194 del 22 maggio 2012 consid. 2.2.). Quanto al loro ammontare, le tasse amministrative

soggiacciono ai principi della copertura dei costi e di equivalenza (STA 52.2009.435 del 23 novembre 2010 consid. 4.1., con riferimenti).

Il principio della copertura dei costi postula l'esistenza di una ragionevole correlazione fra il gettito globale delle tasse e l'ammontare complessivo dei costi anticipati dall'ente pubblico, incluse le spese generali; il principio dell'equivalenza dispone, invece, che l'ammontare della singola tassa deve rimanere in un rapporto adeguato con il valore economico della prestazione fornita dall'ente pubblico: la tassa non deve trovarsi in evidente sproporzione con il valore oggettivo della prestazione e deve contenersi entro limiti ragionevoli (STA DP 60/94 del 22 febbraio 1995 consid. 2.1., non pubblicata; X. Oberson, *Droit fiscal suisse*, III^a ed., Basilea 2007, n. 76 seg.; cfr. sul tema: DTF 126 I 180 consid. 3a).

La Corte cantonale ha già avuto modo di stabilire che la formulazione dell'art. 19 LE permette di ritenere rispettato il principio della copertura dei costi (STA 52.2011.194, citata, consid. 3.2.) Il principio di equivalenza, nell'ambito di tasse causali, concretizza quello di proporzionalità e il divieto di arbitrio (DTF 130 III 225 consid. 2.3; A. Hungerbühler, *Grundsätze des Kausalabgabenrechts, Eine Übersicht über die neure Rechtsprechung und Doktrin*, in: ZBI 104/2003 pag. 505, segg., 522).

Nell'ambito della determinazione delle tasse, dottrina e giurisprudenza riconoscono al legislatore la possibilità di far capo a criteri schematici, dedotti dall'esperienza (Grisel, op. cit., pag. 612; R. A. Rhinow/B. Krähenmann, *Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband*, Basilea/Francoforte sul Meno 1990, n. 110 B V). Il ricorso a questi criteri, cui fa capo anche l'art. 19 cpv. 1 LE, costituisce in effetti un'irrinunciabile necessità soprattutto per motivi pratici, ai fini della percezione delle tasse; affinché il principio dell'equivalenza possa essere considerato ossequiato basta quindi che la tassa -calcolata secondo criteri schematici- appaia come ragionevolmente proporzionata alla prestazione: il principio dell'equivalenza è violato solo in caso di sproporzione manifesta (Grisel, op. cit., loc. cit.; Rhinow/ Krähenmann, op. cit., loc. cit.). Per contro, non è necessario che essa corrisponda esattamente al costo della singola operazione amministrativa (DTF 126 I 180 consid. 3a/bb); il valore della prestazione può corrispondere o all'utilità che ne deriva per il contribuente, oppure ai costi occasionati dalla richiesta concreta in rapporto ai costi generali dell'autorità amministrativa interessata.

- 7.1. Nella concreta evenienza, il municipio ha applicato l'importo massimo previsto dalla legge ovvero una tassa di fr. 10'000.-, corrispondente ad una spesa di 5'000'000.-

Il progetto riguarda tuttavia unicamente il piano di quartiere, che, non diversamente da una licenza preliminare non autorizza direttamente l'edificazione delle opere previste. Accertando che nessun impedimento di diritto pubblico si oppone al rilascio di ulteriori licenze per gli interventi indicati a livello di semplice progetto planivolumetrico, nel caso di specie con particolare attenzione all'inserimento paesaggistico, il piano di quartiere si configura in sostanza come una sorta di licenza quadro, mediante la quale viene definito in modo vincolante l'insieme degli interventi ammissibili

all'interno di un determinato comprensorio territoriale la cui concreta attuazione richiede una successiva procedura autorizzativa (cfr. D. Socchi, op. cit., in RtiD I-2015, pagg. 365 e segg.).

In effetti, i costi indicati nella domanda di costruzione (fr. 900'000.-) non corrispondono all'investimento previsto per l'edificazione, apparendo in tal senso irrealistici, ma, piuttosto, soltanto ai costi di progettazione (comunque alti).

Ciò premesso, avuto riguardo alla natura della domanda ed al suo carattere sostanzialmente preliminare di licenza quadro, all'esame effettuato dalle competenti autorità limitatamente all'oggetto del contendere, alla sussistenza del parere della CFNP cui hanno potuto fare riferimento così come alla circostanza che la fattispecie era già conosciuta siccome oggetto di analogo esame ancora pochi anni fa nel contesto della precedente domanda di costruzione sui medesimi fondi, si ritiene equo ridurre la tassa litigiosa, senza sminuire la delicatezza del contesto ed il carattere controverso delle questioni esaminate, ad 1/3 ca. di quanto stabilito ovvero a fr. 3'000.-.

8. Il ricorso è pertanto parzialmente accolto e la decisione querelata riformata come al considerando che precede.

La tassa di giustizia (art. 47 LPAm) segue, commisurata al suo grado parziale, la soccombenza del ricorrente. Ugualmente dicasi per le ripetibili a carico del Comune di Lugano (art. 49 LPAm).

PER QUESTI MOTIVI:

visti i citati disposti di legge;

su proposta del Servizio dei ricorsi,

DECIDE:

1. Il ricorso è parzialmente accolto.
2. La decisione 18 settembre 2014 del municipio di Lugano, mediante la quale viene negato il rilascio della licenza edilizia inerente al piano di quartiere ai mappali n. 216, 217, 229, 230 e 728 RFD Lugano sez. Gandria, è riformata nel senso che la tassa d'esame ex art. 19 LE è ridotta a fr. 3'000.- (tremila).
3. La tassa di giustizia di fr. 800.- (ottocento) è posta a carico del ricorrente, cui il Comune di Lugano rifonderà fr. 300.- (trecento) a titolo di ripetibili.
4. Contro la presente decisione è data facoltà di ricorso al Tribunale cantonale amministrativo, Lugano, nel termine di 30 giorni dalla notifica.

5. Intimazione: (Invio per raccomandata)

- avv. Ettore Item, CP 5763, 6901 Lugano;
- Comune di Lugano, rappresentato dal municipio, 6900 Lugano.

Comunicazione: (Invio per posta A)

- STAN Società ticinese per l'arte e la natura, via Borghese 42, 6601 Locarno;

- Vivagandria Associazione per la cura del bene comune, 6978 Gandria;
- sig.ra Francesca Solari, via al Battello 1, 6978 Gandria;
- sig. Jürg Rimann, Bahnhofstr. 12, 8902 Urdorf;
- sig.ra Miranda Branche, Chemin des Gard 10, 1947 Versegères;
- sig.ri Walter Tremolada, Patrick e Marinella Bordas, via Raccord 4, 6978 Gandria.

Comunicazione: (Invio per posta interna)

- Dipartimento del territorio, UDC, Residenza (dt-sg.udc@ti.ch);
- Servizio dei ricorsi del Consiglio di Stato (can-srsc@ti.ch).

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:

N. Gobbi

Il Cancelliere:

G. Gianella