

Incarto n.  
52.2015.423

Lugano  
23 marzo 2017

In nome  
della Repubblica e Cantone  
Ticino

## Il Tribunale cantonale amministrativo

composto dei giudici: Giovan Maria Tattarletti, vicepresidente,  
Marco Lucchini, Matea Pessina

vicecancelliere: Mariano Morgani

statuendo sul ricorso 23 settembre 2015 di

**Claudio Lo Riso**, 6948 Porza,  
patrocinato da: avv. dott. Ettore Item, 6901 Lugano,

contro

la decisione 19 agosto 2015 (n. 3341) del Consiglio di Stato che ha parzialmente accolto l'impugnativa presentata dal ricorrente avverso la decisione 18 settembre 2014 con cui il municipio di Lugano ha negato la licenza edilizia al piano di quartiere contemplante la costruzione di un complesso residenziale sui mapp. 216, 217, 229, 230 e 728 di quel comune, Sezione di Gandria;

ritenuto,

**in fatto**

- A. a. Luca Pacchin è proprietario di un terreno in pendio, di complessivi 2'481 mq (mapp. 216, 217, 229, 230 e 728), situato a Gandria, ad est del nucleo e a valle del raccordo che collega il centro del villaggio alla strada cantonale. I fondi che lo compongono sono assegnati dal vigente piano regolatore alla zona resi-

denziale intensiva, disciplinata dall'art. 20 delle norme di attuazione del piano regolatore (NAPR), la cui attuale formulazione risale ad una modifica (variante) adottata dall'assemblea comunale l'11 febbraio 1996 ed approvata dal Consiglio di Stato il 29 maggio successivo (cfr. ris. gov. n. 2752). L'area in questione è pure censita nelle schede descrittive concernenti il comune di (Lugano-) Gandria dell'inventario degli insediamenti svizzeri da proteggere d'importanza nazionale (ISOS), che la inserisce nel vasto comparto prevalentemente libero da costruzioni ma in stretto rapporto con l'edificato da proteggere (*Intorno circoscritto II: ripido ciglio prativo, a macchia e con alberi da frutto, in parte terrazzato, un tempo coltivato*) al quale sono attribuiti la categoria di rilievo ab e l'obiettivo di salvaguardia a (cfr. Dipartimento federale dell'Interno [editore], ISOS Insediamenti di importanza nazionale - Repubblica e Cantone Ticino, vol. 2.1, Luganese insediamenti A-K, Berna 2006, pag. 222 seg.). Dal 1983 Gandria e dintorni sono pure inseriti quale oggetto n. 1812 nell'inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti d'importanza nazionale [IFP; cfr. appendice dell'ordinanza riguardante l'inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali del 10 agosto 1977 (OIFP; RS 451.11)].

b. Dopo vicissitudini che non occorre evocare, il 24 giugno 2013 l'arch. Claudio Lo Riso ha chiesto al municipio il rilascio della licenza per piano di quartiere per costruire un complesso edilizio, denominato Residenza Borgo degli ulivi, composto da nove blocchi contigui, dotati di quattro corpi scale, parzialmente interrati nel pendio. Di questi, otto blocchi sono destinati a scopi residenziali ed articolati su quattro piani fuori terra (tranne nel caso del sesto blocco da ovest, dove i piani sono tre) ed uno (nono blocco da ovest) contiene l'ascensore per le auto. I volumi dei blocchi sono sfalsati leggermente tra loro e seguono le linee dei terrazzamenti presenti, parallelamente alla riva del lago, secondo una progressione da ovest verso est. Gli edifici, dotati di ampie aperture vetrate munite di frangisole (brise soleil) mobili e di un tetto piano adibito a terrazza (di cui, quelle presenti sul primo e sul sesto blocco da ovest sono configurate come piazza e belvedere pubblici), presentano verso valle una facciata (principale) di lunghezza variabile (da 7.20 m a 11.20 m) ed alta 12.00 m dal terreno sistemato (tranne che nel caso del sesto blocco da ovest, dove

l'altezza è pari a 9.00 m). Le facciate laterali dei manufatti abitativi sono invece larghe/profonde da 8.40 m a 11.70 m, mentre la torre lift auto presenta una larghezza/profondità di 6.40 m. La superficie utile lorda (SUL) del progetto, che prevede la realizzazione di 13 appartamenti, è pari a 2'491 mq. Oltre alle cantine, nella parte interrata dei blocchi - salvo che nel primo e nell'ultimo - verrebbe realizzata un'autorimessa sotterranea, disposta su più livelli, con 48 posteggi, di cui 31 privati e 17 pubblici.

c. Alla domanda di costruzione, pubblicata dal 19 agosto al 3 settembre 2013, si sono opposti, oltre ad una confinante (mapp. 220) ed alcuni vicini (mapp. 214 e 215), l'Associazione VivaGandria, la Società ticinese per l'arte e la natura (STAN) e la proprietaria della part. 29, situata nel nucleo in riva al lago, i quali, rilevato in particolare come il villaggio di Gandria sia censito dall'I-SOS e dall'IFP, e richiamato l'avviso reso il 2 ottobre 2008 dalla Commissione federale della natura e del paesaggio (CFNP) nell'ambito di una precedente domanda di licenza preliminare, hanno contestato il progetto, segnatamente, dal profilo dell'inserimento nel paesaggio, della conformità con l'art. 20 NAPR, nonché della completezza della domanda e delle altezze.

d. Il 29 ottobre 2013, la CFNP ha effettuato un sopralluogo in presenza del proprietario dei fondi dedotti in costruzione, del progettista ed istante in licenza, dei rappresentanti dell'autorità comunale e di quelli dell'Ufficio della natura e del paesaggio (UNP) nonché della Commissione cantonale del paesaggio (CP). Delle risultanze dello stesso si dirà, per quanto necessario, in appresso.

e. Rispondendo alle critiche sollevate, in data 8 novembre 2013 l'istante in licenza ha prodotto ulteriore documentazione, tra cui il piano *curve di livello e sezioni* allestito dallo studio d'ingegneria Guido e Nadia Longhini, proponendo segnatamente una nuova sistemazione esterna.

f. Il 26 marzo 2014, i Servizi generali del Dipartimento del territorio hanno preavvisato sfavorevolmente il progetto (avviso n. 85794), facendo riferimento ai pareri negativi espressi dalla Se-

zione forestale, che ha ritenuto che il blocco contenente il lift auto non rispetta la distanza di 10.00 m dal limite del bosco accertato, e dall'Ufficio della natura e del paesaggio, che ha rinviato alle valutazioni formulate il 20 dicembre 2013 dalla CFNP, la quale, in sostanza, pur riconoscendo *il grande impegno dei progettisti (...) volto a proporre una soluzione nel suo insieme maggiormente elaborata in ottica paesaggistica*, reputa che anche questo progetto arrecherebbe un danno molto importante al paesaggio ed al sito costruito, che nemmeno eventuali modifiche permetterebbero di ridurre il forte impatto negativo e che, in definitiva, nessuna licenza edilizia dovrebbe essere rilasciata per qualsiasi progetto sui terreni in questione. Parere, quest'ultimo, considerato *estremo* dall'UNP e dalla CP, i quali evidenziano tuttavia a loro volta come l'intervento in esame non costituirebbe una risposta adeguata al contesto, in quanto risulterebbe troppo invasivo.

g. Preso atto dell'avviso cantonale negativo e delle relative osservazioni dell'istante in licenza, che nell'occasione ha prodotto una variante del piano situazione che tiene conto dell'obiezione della Sezione forestale, e constatata l'inesistenza dei presupposti per un tentativo di conciliazione, in data 18 settembre 2014 il municipio ha negato il permesso richiesto, vista l'opposizione vincolante del Dipartimento del territorio e considerato che il piano di quartiere proposto si porrebbe in contrasto con l'art. 20 NAPR *per quanto attiene al rispetto delle caratteristiche architettoniche e paesaggistiche del nucleo di Gandria*.

B. Con giudizio 19 agosto 2015 (n. 3341), il Consiglio di Stato ha parzialmente accolto l'impugnativa inoltrata dall'arch. Lo Riso avverso il suddetto provvedimento, confermando il diniego della licenza, ma riducendo a fr. 3'000.- la tassa per l'esame della domanda.

Rilevato come il piano di quartiere presentato rispondesse ai requisiti legali, il Governo ha dapprima evidenziato come, per quanto concerne l'aspetto dell'inserimento paesaggistico, vi sia in concreto una doppia competenza - quella comunale in base all'art. 20 cpv. 2 NAPR e quella cantonale giusta l'art. 104 cpv. 2 e 109 cpv. 1 della legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011

(LST; RL 7.1.1.1) -, a cui si aggiunge la competenza consultiva della CFNP secondo l'art. 7 cpv. 2 della legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio del 1° luglio 1966 (LPN; RS 451). Di seguito, riportate estesamente le valutazioni negative della CFNP e quelle altrettanto sfavorevoli, ancorché più differenziate, dell'UNP e della CP, l'Esecutivo cantonale, richiamati anche l'analogo parere del comune e gli avvisi, espressi nonostante che Gandria non sia attualmente tutelato quale bene culturale, dall'Ufficio e dalla Commissione dei beni culturali (UBC e CBC), ha ritenuto che il diniego del permesso resistesse alle critiche dell'istante in licenza. In particolare, pur reputando accurata la controversa progettazione, il Governo ha sostanzialmente condiviso il rimprovero d'impatto eccessivo mosso al progetto.

- C. Avverso il predetto giudizio governativo, l'arch. Lo Riso si aggira dinnanzi al Tribunale cantonale amministrativo, chiedendo, preliminarmente, che sia ordinato un esperimento di conciliazione, e, in via principale, che la decisione impugnata sia annullata parzialmente nel senso che sia rilasciata la licenza edilizia per il piano di quartiere. In via subordinata, postula che gli atti siano rinviati al municipio affinché rilasci il permesso richiesto.
- Con riferimento alla richiesta preliminare, richiamato l'auspicio del Governo di una *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 ricorrente evidenzia di essersi attivato invano, stante il rifiuto del Dipartimento del territorio (DT) di parteciparvi, per organizzare un incontro (conciliativo). Tale rifiuto sarebbe costitutivo di una disparità di trattamento, siccome contrario alla prassi in uso, e contraddittorie, visto l'auspicio espresso, sarebbero le motivazioni addotte dal Governo a giustificazione del comportamento dipartimentale. Nel merito, l'insorgente contesta l'opposizione espressa dal DT al progetto, censurando la brevità della motivazione fornita (8 righe), l'indicazione data al municipio circa il fatto che il suo avviso negativo sarebbe vincolante, l'adesione acritica alle conclusioni delle varie commissioni e dell'ISOS e la messa in discussione dell'edificabilità dei fondi oggetto dell'intervento. Critica inoltre la circostanza che nel giudizio impugnato sia stato riportato *testualmente e pedissequa-*

*mente* il parere sfavorevole della CFNP, malgrado avesse carattere unicamente consultivo, ciò che violerebbe l'autonomia comunale in ambito pianificatorio. Rilevato che il piano regolatore di Gandria è stato approvato nel 1993, allorquando il sito era già iscritto nell'IFP, che nel 2010 il consiglio comunale di Lugano ha respinto una mozione tendente a porre i terreni in questione fuori della zona edificabile e che nel 2011 il Gran Consiglio ha a sua volta respinto una mozione volta a far acquistare al Cantone i medesimi sedimi, il ricorrente sostiene poi che le verifiche di legittimità della pianificazione esistente sono già state effettuate dalle stesse autorità che ora si oppongono al progetto. Arbitrarie sarebbero dunque l'opposizione dipartimentale e la reiezione del ricorso da parte del Governo. Insufficienti sarebbero peraltro le motivazioni addotte nel giudizio impugnato, che si limiterebbero in sostanza a parafrasare la risoluzione municipale, introducendo una critica alla *torre lift auto* che non troverebbe riscontro altrove. Contrariamente a quanto preteso, già soltanto dal rendering e dalla Tavola n. 14 del piano di quartiere emergerebbero la validità del progetto ed il rispetto dell'esigenza di inserimento nel contesto. Ne sarebbero prova, la coerenza e qualità del concetto progettuale, l'attenzione per il contesto estetico, per gli elementi naturali e antropici, per la morfologia del terreno, la scelta dell'espressione architettonica, dei materiali e dei colori, nonché il disegno dei tetti e degli spazi esterni. Peculiarità, queste, che sarebbero state esplicitamente apprezzate anche dal Consiglio di Stato. Donde la contraddittorietà del suo giudizio. Infine, il ricorrente censura come soggettive e fondate su considerazioni estranee le valutazioni estetiche alla base del diniego della licenza, il quale non potrebbe essere giustificato neppure dall'asserita imponenza dei volumi, posto che le costruzioni che, come nel caso concreto, 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 rispetto agli edifici circostanti.

- D. All'accoglimento dell'impugnativa si oppone il Consiglio di Stato, senza formulare osservazioni.

Ad identica conclusione pervengono il municipio, che si riconferma nella propria decisione, due degli oppositori, qui resistenti,

richiamando essenzialmente le considerazioni espresse in precedenza, e l'Ufficio delle domande di costruzione (UDC), che riporta essenzialmente le osservazioni della Sezione dello sviluppo territoriale.

- E. In sede di replica, il ricorrente contesta in particolare quest'ultima presa di posizione. In duplice, un'opponente ed il municipio si limitano a riconfermarsi nelle proprie conclusioni, mentre la Sezione dello sviluppo territoriale, per il tramite dell'UDC, sviluppa ulteriormente le argomentazioni alla base del suo avviso negativo.

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). Certa è la legittimazione attiva del ricorrente, già istante in licenza, personalmente e direttamente toccato dal provvedimento impugnato [art. 21 cpv. 2 LE; art. 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, senza istruttoria (art. 25 cpv. 1 LPAm). La situazione dei luoghi, peraltro nota alla Corte, e dell'oggetto della contestazione emerge con sufficiente chiarezza dalle tavole processuali. Nell'ambito di una valutazione anticipata, il sopralluogo sollecitato dal ricorrente, non appare idoneo ad apportare al Tribunale la conoscenza di ulteriori elementi rilevanti ai fini del giudizio.

2. Preliminarmente il ricorrente chiede d'indire un esperimento di conciliazione, criticando in particolare l'atteggiamento del DT, che avrebbe rifiutato, diversamente dal municipio, di partecipare ad un incontro conciliativo. La richiesta va disattesa.  
Giusta l'art. 9 cpv. 1 LE, *il municipio può sempre convocare i privati interessati per un esperimento di conciliazione; esso può pu-*

*re promuovere uno scambio di opinioni col Dipartimento se non ne condivide l'operato o per altra ragione qualsiasi.* In concreto, non risulta che l'esecutivo comunale non condividesse l'operato del DT. Emerge invece che entrambi erano contrari al piano di quartiere in esame: il primo lo ha ritenuto infatti contrario all'art. 20 NAPR, il secondo lo ha reputato lesivo dell'art. 104 cpv. 2 LST. Stanti le valutazioni negative non soltanto dei privati oppositori, ma anche delle autorità comunale e cantonale coinvolte, il fatto che non sia stato indetto un esperimento di conciliazione non solo non sorprende, considerato il carattere potestativo della norma, ma è pure immune da critiche, rispondendo all'esigenza di economia processuale, che impone di prescindere da atti d'acchito inutili o comunque privi di probabilità di esito favorevole. Ferme queste premesse, nemmeno in questa sede si giustifica di far luogo ad un tentativo di conciliazione ex art. 23 cpv. 1 LPAm, norma pure questa di natura potestativa. Troppo divergenti sono, da un lato, le posizioni della parti. Troppo incisive per essere imposte come condizioni di licenza sarebbero, dall'altro, le modifiche progettuali da effettuare per poter semmai riconciliare tali posizioni. Non spetta d'altronde al Tribunale cantonale amministrativo di modificare direttamente un progetto edilizio su aspetti significativi (cfr. pure art. 16 cpv. 1 LE).

3. 3.1. Il piano di quartiere è regolato dagli art. 54 seg. LST, che hanno ripreso - essenzialmente invariata - la disciplina prevista dall'art. 56 seg. della legge cantonale di applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio del 23 maggio 1990 (LALPT; BU 1990, 365). Secondo l'art. 54 cpv. 1 LST, il piano di quartiere è un progetto planovolumetrico inteso a concretizzare gli obiettivi di qualità paesaggistica, architettonica ed urbanistica fissati dal piano regolatore (cpv. 1). Esso si compone di una relazione tecnica, di piani di progetto e di un modello plastico (art. 54 cpv. 2 LST), che il regolamento precisa ulteriormente (art. 77 regolamento della legge sullo sviluppo territoriale del 20 dicembre 2011; RLst; RL 7.1.1.1.1). Lo strumento del piano di quartiere mira a conferire ad un determinato comparto territoriale una particolare qualità urbanistica ed architettonica. Nel contempo tende a favorire lo spirito di collaborazione tra ente pubblico e iniziativa privata nella ricerca di soluzioni progettuali che conci-



liano l'interesse pubblico con quello privato, incentivando la creatività dei promotori, ai quali è lasciata l'iniziativa in merito all'edificazione futura (cfr. RDAT I-1999 n. 25, consid. 5.3; MATEA PESSINA, Il piano di quartiere nel diritto della pianificazione del territorio ticinese, Aspetti e problematiche giuridiche in RDAT II-1997, pag. 289 e 293; cfr. anche messaggio 9 dicembre 2009 n. 6309 del Consiglio di Stato sul disegno di legge sullo sviluppo territoriale, pag. 78).

3.2. Il piano di quartiere segue la procedura della domanda di costruzione (art. 55 cpv. 1 LST). Esso si configura in sostanza come un'assicurazione di massima, mediante la quale viene definito in modo vincolante il quadro degli interventi ammissibili all'interno di un determinato comprensorio territoriale (cfr. RDAT II-2000 n. 31, consid. 3.1; ADELIO SCOLARI, Commentario, II. ed., Cadenazzo 1996, ad art. 56 LALPT, n. 418). Di principio, il permesso di piano di quartiere non autorizza direttamente l'edificazione delle opere che contempla. Non diversamente da una licenza preliminare, esso si limita ad accertare che nessun impedimento di diritto pubblico si oppone al rilascio di ulteriori licenze edilizie per l'attuazione degli interventi previsti dal piano a livello di semplice progetto planovolumetrico (cfr. RDAT II-2000 n. 31, consid. 3.1). L'approvazione del piano di quartiere può tuttavia anche sovrapporsi a quella delle sue singole parti/componenti. Nulla impedisce in effetti di cumulare la procedura di rilascio del permesso di piano di quartiere con quella di rilascio della licenza edilizia necessaria per la sua realizzazione, in blocco o a tappe. Lo conferma indirettamente l'art. 78 cpv. 1 *in fine* RLst, laddove impone di presentarlo al più tardi al momento dell'inoltro della domanda per la prima costruzione (cfr. STA 52.2008.247/257/258 del 7 gennaio 2009, consid. 2.1; PESSINA, op. cit, pag. 286). In tal caso, date le differenze di fondo tra piano di quartiere e domanda di costruzione, è tuttavia bene distinguere, anche nell'ottica di un eventuale futura variante, ciò che è tema del primo da quanto è oggetto della seconda.

3.3. Il piano regolatore di Lugano, sezione di Gandria, assoggetta l'edificazione del comparto in discussione, attribuito alla zona edificabile intensiva, alla presentazione di un piano di quartiere,

che, giusta l'art. 20 cpv. 2 NAPR, deve soddisfare i seguenti criteri:

- *rispetto delle caratteristiche architettoniche e paesaggistiche del nucleo di Gandria;*
- *superficie utile lorda massima 3000 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.*

L'obbligo di rispettare le caratteristiche architettoniche e paesaggistiche del nucleo di Gandria, sancito dalla disposizione in esame, configura una cosiddetta clausola estetica positiva. Dato che diversamente da altri ordinamenti edilizi la norma in questione non precisa ulteriormente quali siano le regole da seguire al fine di ossequiare tali caratteristiche, l'attuazione della clausola, in aggiunta alle vigenti prescrizioni edilizie, impone di identificare i tratti distintivi del citato nucleo e di poi confrontare il progetto con i medesimi. Ad ogni modo, la sua applicazione non deve svuotare di ogni contenuto, in maniera generalizzata, le norme edilizie prescritte dal piano regolatore (STF 1C\_434/2012 del 28 marzo 2013 consid. 3.3, pubbl. in ZBI 8/2014 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 (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.442/2010-1C.448/2010 del 16 settembre 2011, pubbl. in RtiD I-2012 n. 11 consid. 3.3; LORENZO ANASTASI/DAVIDE SOCCHI, La protezione del patrimonio costruito, con particolare riferimento all'inventario ISOS, in RtiD I-2013, pag. 359 con rinvii; DAVIDE SOCCHI, Il piano di quartiere nel diritto ticinese: buone intenzioni, realtà e prospettive in RtiD I-2015, pag. 369). La clausola estetica non deve neppure assumere la funzione di una zona di pianificazione ed essere utilizzata per eludere le prescrizioni edilizie vigenti e salvaguardare la pianificazione futura (STF 1C\_434/2012 citata 2013 consid. 3.3).

3.4. Anche il principio d'inserimento ordinato e armonioso nel paesaggio, che impone ai progetti di integrarsi *nello spazio circostante, ponendosi in una relazione di qualità con le preesistenze e le caratteristiche dei luoghi* (cfr. art. 104 cpv. 2 LST e art. 100 RLst), costituisce una clausola estetica positiva. Il vincolo non si limita a vietare una deturpazione del paesaggio o anche solo un'alterazione apprezzabile dei valori paesaggistici, come invece prevedevano il previgente decreto legislativo sulla protezione delle bellezze naturali e del paesaggio del 16 gennaio 1940 (DLBN; BU 1940, 82) ed il relativo regolamento d'applicazione del 22 gennaio 1974 (RBN; BU 1974, 83), ma esige che l'edificazione si inserisca convenientemente nel quadro ambientale (cfr. STA 52.2015.67 del 22 dicembre 2016 consid. 6.2; 52.2012.90 del 15 aprile 2013 consid. 4.2; 52.2010.147 del 24 agosto 2010 consid. 2.3, confermata da STF 1C.442/2010 e 1C.448/2010 del 16 settembre 2011 in RtiD I-2012 n. 11).

Il principio è applicato dall'UNP (art. 109 cpv. 1 LST) nell'esame delle domande di costruzione 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) nonché le zone edificabili, se il progetto comporta un impatto paesaggistico significativo (lett. c), ciò che è segnatamente il caso dei progetti riguardanti i piani di quartiere (cfr. art. 107 cpv. 2 lett. a RLst). Per il resto, all'interno della zona fabbricabile, esso è applicato dai comuni, e per essi dal municipio, che possono richiedere il parere del Cantone (cfr. art. 109 cpv. 2 LST).

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. STA 52.2014.63 del 23 febbraio 2015 consid. 3.3.; 52.2013.35 del 3 novembre 2014 consid. 5 e rimandi). Con la sua introduzione, le clausole estetiche generali previste dal diritto comunale autonomo hanno sostanzialmente perso la loro portata pratica (cfr., in merito al rapporto tra clausole estetiche, LORENZO ANASTASI/SARAH SOCCHI, Le costruzioni a gradoni nel Canton Ticino, in RtiD I-2015, pag. 386). Se tuttavia le norme comunali prescrivono - come nella fattispecie, ove l'art. 20 cpv. 2 NAPR richiama le caratteristiche ar-

chitettoniche e paesaggistiche del nucleo di Gandria - determinati canoni estetici al fine di assicurare un ordinato ed armonioso inserimento delle costruzioni nel quadro paesaggistico, l'autorità chiamata ad applicare l'art. 104 cpv. 2 LST non può farne astrazione, ma deve tenerne adeguatamente conto (STA 52.2012.259 del 14 febbraio 2014 consid. 4.2).

3.5. I concetti di *caratteristiche architettoniche e paesaggistiche del nucleo di Gandria*, rispettivamente di *inserimento ordinato e armonioso nel paesaggio*, configurano nozioni giuridiche di natura indeterminata (*unbestimmte Gesetzesbegriffe*; cfr. ADELIO SCOLARI, Diritto amministrativo, II ed., Cadenazzo 2002, n. 396 seg.), che come tali conferiscono all'autorità decidente una certa latitudine di giudizio ai fini dell'individuazione del loro contenuto normativo.

Chiamato a statuire sull'interpretazione data dalle istanze inferiori alle nozioni giuridiche indeterminate in esame, il Tribunale giudica di per sé con pieno potere di cognizione, che esercita tuttavia con riserbo sia per la natura della norma, sia, laddove è il municipio a decidere, per il rispetto dovuto all'autonomia comunale. Nella misura in cui essa riserva all'autorità di prime cure anche un certo margine discrezionale, il sindacato di legittimità che questo Tribunale è chiamato ad esprimere è poi circoscritto alla violazione del diritto, segnatamente sotto il profilo dell'abuso del potere d'apprezzamento (cfr. art. 69 cpv. 1 lett. a LPAm). Qualora la valutazione estetica appaia plausibile, l'autorità di ricorso non può dunque censurarla sostituendo il suo apprezzamento a quello dell'istanza decidente (cfr. STA 52.2015.67 del 22 dicembre 2016 consid. 6.3.; DTF 100 la 82 consid. 4a; 96 I 369 consid. 4; cfr. pure STA 52.2013.35 citata consid. 5.3 e rimandi; 52.2010.147 citata consid. 2.3 con rimandi e RtiD I-2012 n. 11 consid. 2.2.1).

4. 4.1. Il progetto di piano di quartiere in esame consiste in sostanza nella proposta di costruire un complesso residenziale composto da nove edifici contigui, tra loro leggermente sfalsati, parzialmente incastonati, parallelamente alla riva del lago e secondo una progressione da ovest verso est, nel ripido pendio ubicato a valle del raccordo stradale che collega il centro del villaggio alla soprastante strada cantonale. Gli stabili, articolati perlopiù in

quattro piani fuori terra (tranne nel caso del sesto blocco da ovest, dove i piani sono tre) ed orientati verso sud-est, sono dotati di ampie aperture vetrate munite di frangisole (brise soleil) scorrevoli orizzontalmente e di un tetto piano adibito a terrazza (di cui, quelle presenti sul primo e sul sesto blocco da ovest sono configurate come piazza e belvedere pubblici). Singolarmente sono lunghi da 7.20 m a 11.20 m, larghi/profondi da 8.40 m a 11.70 m (salvo la torre lift auto, che presenta una larghezza/profondità di 6.40 m), ed alti 12.00 m dal terreno sistemato (tranne che nel caso del sesto blocco da ovest, dove l'altezza è pari a 9.00 m). Complessivamente, il fronte sud-est è lungo 78.00 m circa. Dal profilo della sistemazione esterna, il progetto prevede la formazione, a valle degli edifici, di terrazzamenti piantumati, sorretti da una triplice fila di muri in pietra.

4.2. In sede di rilascio del permesso, il municipio si è rifiutato di approvare il progetto di piano di quartiere, ritenendo che non ossequiasse l'obbligo di rispettare le caratteristiche architettoniche e paesaggistiche di Gandria, sancito dall'art. 20 cpv. 2 NAPR. Rilevato come *gli elementi caratteristici dell'architettura spontanea del nucleo di Gandria sono tra gli altri i tetti a falde, le facciate piene interrotte da finestre di diverse dimensioni articolate sulla verticale, gli scorci tra gli edifici che lasciano intravedere il lago, senza dimenticare la trama organica del tessuto edilizio frutto dell'unicità di ogni singolo edificio*, l'esecutivo comunale ha ritenuto che *il progetto planivolumetrico con i tetti piani praticabili, il fronte unitario con grandi aperture verso il lago (...) senza scorci che frammentano il tessuto edilizio* contrastasse con i suddetti aspetti tipologici. *Il prospettato complesso edilizio*, ha aggiunto, *sarebbe inoltre irrispettoso delle caratteristiche paesaggistiche e morfologiche del luogo, viste le sproporzionate opere di scavo e di sistemazione del terreno previste*. Il piano di quartiere, ha concluso l'autorità comunale, non presterebbe *sufficiente attenzione agli equilibri territoriali, cedendo il passo alle mere esigenze di sviluppo immobiliare*.

In sostanza, la domanda di licenza per piano di quartiere è stata respinta sia per il preteso mancato rispetto di taluni aspetti architettonici tipici del nucleo di Gandria, sia per l'impatto, ritenuto eccessivo in quel contesto, del complesso residenziale previsto.

4.3. Il municipio ha negato il permesso anche in considerazione della vincolante (cfr. art. 7 cpv. 2 LE) opposizione del Dipartimento del territorio. Contrariamente a quanto preteso dal ricorrente, l'avviso negativo di quest'ultimo non è tuttavia tanto condensato nelle *8 righe* a pag. 8 dell'avviso cantonale, ove, nonostante il fatto che il nucleo di Gandria non sia sottoposto a vincoli ai sensi della legge sulla protezione dei beni culturali del 13 maggio 1997 (LBC; RL 9.3.2.1), è riportato il parere dell'UBC, quanto piuttosto a pag. 6 seg., ove, dopo aver riprodotto le valutazioni della CFNP, l'UNP e la CP hanno spiegato perché a loro avviso il piano di quartiere in esame non costituirebbe una risposta adeguata al contesto siccome troppo invasivo. In particolare, secondo l'autorità dipartimentale chiamata nel caso concreto (cfr. art. 109 cpv. 1 lett. c LST in combinazione con l'art. 107 cpv. 2 lett. a RLst) ad applicare il principio d'inserimento ordinato e armonioso nel paesaggio, discutibili sarebbero, da un lato, *i volumi sotterranei sommati a quelli fuori terra*, che comporterebbero lo *sventramento totale del pendio esistente*, e, dall'altro, *l'impatto dell'edificazione*, che sarebbe *eccessivo in rapporto a quello che il luogo riesce a sopportare, tanto più che il nuovo complesso non si pone in contiguità con la forma attuale del nucleo e con la sua logica di crescita, ma configura un tassello dell'edificato, indipendente da quest'ultimo, che si dirama in una direzione incongrua (...) parallelamente al lago, intaccando in modo importante l'area libera di correlazione esistente*. Non condivisibile sarebbe pure il *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)*.

4.4. Il diniego della licenza è stato confermato dal Consiglio di Stato, tenuto conto del *particolare pregio paesaggistico dei luoghi* interessati dall'intervento. Anzitutto, pur riconoscendo *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*, il Governo ha condiviso il rimprovero d'impatto eccessivo mosso al progetto, che rientrerebbe *nel limite massimo di sfruttamento ammissibile in zona*. Il carattere invasivo del progetto sarebbe in particolare *evidente laddove i vo-*

*lumi fuori terra, che assommata 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 (...), senza contare il carattere decisamente estraneo all'edificio esistente della torre lift auto. Secondo l'Esecutivo cantonale, inoltre, 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.*

4.5. Nel caso concreto, non è contestato che il piano di quartiere in discussione rispetti compiutamente i parametri edificatori, segnatamente l'altezza (12.00 m; art. 11 NAPR) e la superficie utile lorda (3'000 mq; art. 20 n. 2 NAPR) massime, della zona di situazione. Controversi sono invece il rispetto delle caratteristiche architettoniche e paesaggistiche del nucleo di Gandria e, di riflesso, l'inserimento nel paesaggio del nuovo complesso residenziale. Ritenuto che il progetto di piano di quartiere definisce le opere previste anzitutto dal profilo *planovolumetrico*, ovvero degli ingombri e dell'ubicazione, ai fini del giudizio sull'ammissibilità del piano di quartiere occorre *in primis* valutare l'inserimento estetico delle costruzioni nel contesto territoriale, considerando soprattutto i volumi, le forme e la posizione. Ancorché si tratti di un aspetto esaminabile nell'ambito della domanda di costruzione volta ad ottenere il permesso di realizzare il piano di quartiere, nella fattispecie vi è poi da valutare l'espressione architettonica degli edifici per rapporto al quadro ambientale. Lo esigono sia l'art. 20 cpv. 2 NAPR, che prevede che il piano di quartiere deve rispettare anche le caratteristiche architettoniche del nucleo di Gandria (cfr. pure art. 54 cpv. 1 LST), sia il fatto che il progetto in discussione anticipa numerosi dettagli architettonici.

4.5.1. Ferme queste premesse, tenuto conto del margine d'apprezzamento conferito all'autorità decidente nell'esame del piano di quartiere (cfr. STF 1C\_130-150/2014 del 6 gennaio 2015 consid. 2.2; ANASTASI/SOCCHI, op. cit., pag. 351, nota 109; SOCCHI,

op. cit., pag. 369) e nell'applicazione delle citate clausole estetiche positive, il giudizio che nega la licenza per l'asserito eccessivo impatto del complesso residenziale previsto merita di essere confermato. Non tanto per le dimensioni di singoli blocchi che lo compongono, posto che rispettano i parametri edificatori e che, presi singolarmente, non comportano, salvo che per quanto si dirà in appresso in relazione alla torre del lift auto, volumi maggiori di quelli di numerosi stabili esistenti nel nucleo. Quanto piuttosto per le modalità con cui gli edifici si collocano sul terreno. La contiguità tra di essi contribuisce infatti a creare un fronte edilizio compatto ed esteso (78.00 m circa), che non trova eguali su tutto il pendio di Gandria e che il leggero sfalsamento esistente tra i vari corpi non riesce a mitigare. Dall'altra parte, come rettamente osservato nell'avviso cantonale e nel giudizio impugnato, la progressione dei volumi lungo la diagonale rappresentata dal raccordo stradale che collega il centro del villaggio alla soprastante strada cantonale si scontra con la forma vagamente piramidale del nucleo, che tende invece a digradare sull'asse ovest-est (cfr. Piano fotoinserimenti, Tav. 14). Inoltre, privilegia e consolida la linea di forza del citato raccordo, priva di pregio dal profilo paesaggistico, anziché quella dell'orizzonte del lago (cfr. Modello tridimensionale, Tav. 13; Elenco elaborati - osservazioni alle opposizioni: Tav. 16 e 17). Censurabile per le ripercussioni sul quadro del paesaggio appare pure, come rilevato dalle autorità inferiori, la sistemazione esterna, contraddistinta, segnatamente verso est, da imponenti opere murarie, destinate a sorreggere i terrazzamenti antistanti gli edifici (cfr. Tav. 14 citata; sezioni Y3-Y5, Tav. 9 e 10). Difetto questo invero apparentemente mitigato, se non sanato, con la proposta di sistemazione esterna (variante riduttiva) formulata nel novembre 2013 (cfr. Elenco elaborati - osservazioni alle opposizioni: sezioni 1-10, Tav. 3-12). Criticabile risulta infine anche la scelta progettuale di dedicare un blocco a sé stante, svettante su tutti gli altri, al lift auto. Non vi è infatti alcuna ragione tecnica che imponga di edificare un volume di tale rilevanza, del tutto atipico, anziché di inserire l'impianto in posizione retrostante e quindi più discreta o di integrarlo in uno dei blocchi abitativi.

Sotto questi diversi aspetti, non appaiono invero insostenibili le deduzioni dell'autorità comunale e cantonale, laddove hanno ritenuto che dal profilo planovolumetrico il piano di quartiere non



rispetta le caratteristiche paesaggistiche del comparto, rispettivamente non s'inserisce convenientemente nel paesaggio. Per quanto opinabili possano sembrare, tali conclusioni non scaturiscono da un esercizio abusivo del potere d'apprezzamento che compete loro.

4.5.2. Condivisibile è anche la valutazione estetica negativa delle autorità inferiori in quanto riferita all'espressione architettonica. In effetti, gli edifici progettati si distanziano sotto vari profili dalla tipologia delle costruzioni presenti nel nucleo di Gandria, tanto da risultare un corpo estraneo rispetto al contesto esistente. Se ne discostano anzitutto a livello delle coperture, posto che gli edifici del vicino nucleo, ma anche quelli situati all'esterno, presentano invariabilmente dei tetti a falde. I tetti piani si pongono dunque in chiaro contrasto con le caratteristiche architettoniche del nucleo, dove sostanzialmente sconosciuto è anche l'uso del tetto (piano) come terrazza (privata o pubblica). Nella misura in cui sono caratterizzati da elementi orizzontali, si osserva poi che i parapetti delle terrazze sui tetti piani non ottemperano le direttive per la costruzione delle terrazze e delle altane del maggio 1999 (pag. 4 e 11; cfr. pure direttive per la costruzione di nuovi ballatoi del maggio 1997, pag. 3), che prevedono elementi verticali. Pure le ampie aperture vetrate, munite di frangisole (brise soleil) scorrevoli orizzontalmente, che caratterizzano le facciate dei blocchi del nuovo complesso residenziale si scostano manifestamente dalle preesistenze. Nel nucleo non vi sono infatti altre costruzioni che presentano aperture comparabili a quelle in discussione. Non sana il difetto l'accorgimento di limitare l'apertura massima dei frangisole (cfr. Tav. 14, con schema aperture brise soleil), poiché, così come concepito, il progetto non è comunque rispettoso, ovvero non garantisce il rispetto, dei due noti criteri dell'architettura tradizionale dei nuclei, secondo cui le parti piene delle facciate devono prevalere su quelle vuote e l'elemento verticale delle aperture su quello orizzontale. Vero è che osservare la tradizione non significa necessariamente replicare le preesistenze, ovvero riprodurre i canoni architettonici e formali tramandati. Anche soluzioni innovative, che reinterpretano in chiave moderna modelli e schemi costruttivi d'altri tempi, possono dialogare convenientemente con gli elementi della tradizione (cfr. STA 52.2012.259 del 14 febbraio 2014 consid. 2.4.). In concreto, la

soluzione adottata per le aperture in facciata, mutuata da canoni architettonici moderni, privi di relazione con la sostanza del nucleo, permetteva tuttavia al municipio di ravvisarvi momenti di contrasto con le preesistenze, rendendo sostenibile la sua deduzione nella misura in cui ha ritenuto insoddisfatto l'obbligo, sancito dall'art. 20 cpv. 2 NAPR, di rispettare le caratteristiche architettoniche del nucleo.

4.5.3. Come illustrato, dal 1983 Gandria è censito nell'IFP e dal 2006 è pure menzionato nell'ISOS. Quest'ultimo, posteriore di una decina d'anni alla variante di piano regolatore che ha assegnato i fondi dedotti in edificazione alla zona edificabile intensiva disciplinata dall'art. 20 NAPR, riconosce a Gandria ottime qualità situazionali, in ragione della presenza di una densa edificazione in una topografia assai difficile che ne fa contemporaneamente villaggio di montagna e di lago, altrettante qualità spaziali e buone qualità storico-architettoniche (cfr. Dipartimento federale dell'Interno [editore], op. cit., vol. 2.1, pag. 227). Inserisce inoltre l'area toccata dall'intervento nel comparto in stretto rapporto con l'edilizia da proteggere definito quale *Intorno circoscritto II* e descritto come *ripido ciglio prativo, a macchia e con alberi da frutto, in parte terrazzato, un tempo coltivato*, al quale sono attribuiti la categoria di rilievo ab, che concerne *parti (inedificate o caratterizzate da edifici adeguati alle caratteristiche originarie dell'area) irrinunciabili dell'insediamento*, rispettivamente *parti significative minacciate di sovraedificazione*, e l'obiettivo di salvaguardia a, che impone di conservare la vegetazione importante, di eliminare i fattori perturbanti, di adottare norme rigide per gli interventi sugli edifici vincolati e norme dettagliate per quelli sui vecchi edifici, nonché, in presenza di superfici inedificate, di vietarne l'edificazione (cfr. Dipartimento federale dell'Interno [editore], op. cit., vol. 2.2, Luganese insediamenti L-Z, Berna 2006, pag. 462). Raccomandazione, quest'ultima, che l'ISOS, *dato il forte interesse tipologico dell'impianto*, ribadisce per le *parti di sfondo e di cornice all'insediamento storico* di cui fa parte l'area (*Intorno circoscritto II*) qui in discussione (cfr. Dipartimento federale dell'Interno [editore], op. cit., vol. 2.1, pag. 227). Mentre la CFNP sembra escludere che una licenza edilizia possa essere rilasciata per un qualsiasi progetto sui fondi in questione, l'autorità cantonale, pur aderendo almeno in parte alle considera-

zioni della suddetta commissione, è stata meno perentoria, limitandosi sostanzialmente a rilevare che il piano di quartiere in esame non costituisce una risposta adeguata al particolare pregio del luogo. Posto che per le ragioni anzidette le conclusioni rese dalle autorità comunale e cantonale in applicazione dell'art. 20 NAPR, rispettivamente dell'art. 109 cpv. 1 lett. c LST in combinazione con l'art. 107 cpv. 2 lett. a RLst, reggono alle critiche sollevate, nella fattispecie non occorre approfondire se le predette indicazioni/raccomandazioni dell'ISOS siano suscettibili di determinare delle restrizioni delle facoltà edificatorie più incisive di quelle stabilite dal piano regolatore, tali, per finire, da mettere in discussione l'edificabilità dei fondi in questione. Al riguardo si osserva comunque che questo strumento va anzitutto preso in considerazione nel quadro dell'allestimento del piano direttore cantonale e dei piani di utilizzazione - in Ticino chiamati piani regolatori (DTF 135 II 209 consid. 2.1; cfr. scheda P10 del nuovo piano direttore, approvato dal Consiglio federale il 16 ottobre 2016, cifra 4.1 lett. f e cifra 4.2 lett. c e d). 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). In altri termini, per i privati diventa vincolante solo nella misura in cui è stato recepito dai piani di utilizzazione. 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 (stato) nel caso di specie, oppure che esiga la ponderazione di interessi contrapposti, come ad esempio quando si tratti di valutare la concessione di una deroga (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.). Di per sé, non consente invece di eludere, ovvero di mettere fuori gioco, le prescrizioni edilizie vigenti. Laddove, in presenza di un paesaggio o di un insediamento di particolare qualità, l'uso delle facoltà edificatorie concesse dagli strumenti pianificatori in vigore dovesse in un secondo tempo apparire irragionevole o comunque eccessivo, per principio incombe dunque alle autorità

di adottare, se del caso, le misure cautelari atte a salvaguardare la - futura, diversa - pianificazione (art. 56 segg. LST).

5. 5.1. Sulla base delle considerazioni che precedono, il ricorso deve essere respinto, con conseguente conferma del diniego della licenza e del giudizio governativo che l'ha tutelato.

5.2. Dato l'esito, la tassa di giustizia è posta a carico del ricorrente, secondo soccombenza (art. 47 cpv. 1 LPAm). Non si assegnano ripetibili ai resistenti, siccome non patrocinati (art. 49 cpv. 1 LPAm).

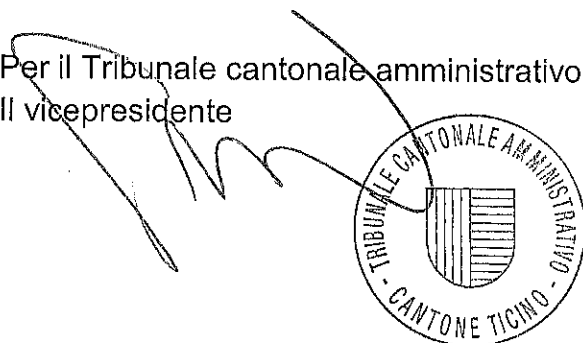
Per questi motivi,

**dichiara e pronuncia:**

1. Il ricorso è respinto.
2. La tassa di giustizia di fr. 2'000.-, già anticipata dal ricorrente, è posta a suo carico. 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: **Claudio Lo Riso**, 6948 Porza,  
patr. da: avv. dott. Ettore Item, 6901 Lugano;  
**Municipio di Lugano**, 6900 Lugano;  
**Società Ticinese per l'Arte e la Natura (STAN)**, 6601 Locarno;  
**Vivagandria Associazione per la cura del bene comune**, 6978 Gandria;

**Francesca Solari, 6978 Gandria;**  
**Jürg Rimann, 8902 Urdorf;**  
**Miranda Branche, 1947 Versegères;**  
**Dipartimento del territorio, Ufficio domande**  
**di costruzione, 6500 Bellinzona;**  
**Consiglio di Stato, 6500 Bellinzona.**

Per il Tribunale cantonale amministrativo  
Il vicepresidente



Il vicecancelliere

TRIBUNALE CANTONALE  
AMMINISTRATIVO

24 MAR. 2017

INTIMAZIONE ALLE PARTI  
A MEZZO RACCOMANDATA

Ufficio postale Locarno 1  
Piazza Grande 3  
5600 Locarno



074A

074A

Scadenza

01.04.

**R**

DI EGGER, F.  
LA POSTE  
LA POSTA

6500 Bellinzona 1



98.41.902926.00081491

Recommandé Suisse

PP



*Ritirato il 25-3-2017*



Tribunale cantonale amministrativo

6901 Lugano

Società Ticinese per l'Arte  
e la Natura (STAN)  
Sezione Ticino di Heimatschutz  
Via Borghese 42  
Casella postale  
6601 Locarno