



RACCOLTA GIURISPRUDENZA (RG)  
INSTANZA: TRIBUNALE FEDERALE  
SENTENZA: 1C\_27/2023  
DATA DI SENTENZA: 28.11.2023  
RIASSUNTO IN: RG ESPACESUISSE N. 6687

# EspaceSuisse

Verband für Raumplanung  
Association pour l'aménagement du territoire  
Associazione per la pianificazione del territorio  
Associazion per la planisaziun dal territori

SENTENZA TF 1C\_27/2023

## CONSIDERAZIONE DELL'ISOS PER LE LICENZE EDILIZIE

**Il Tribunale federale conferma il rifiuto di un progetto di nuovo stabile di 25 appartamenti perché non si inserisce nel paesaggio esistente ed è troppo dominante. La sentenza si basa sia sul diritto cantonale (clausola estetica positiva) sia sull'Inventario federale dei siti del patrimonio svizzero (ISOS).**

Le Tribunal fédéral confirme le rejet d'un projet de construction d'un nouvel immeuble de 25 appartements en raison de son manque d'intégration dans le paysage existant et de son caractère trop dominant. L'arrêt se fonde à la fois sur le droit cantonal (clause d'esthétique positive) et sur l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger (ISOS).

Das Bundesgericht bestätigt die Ablehnung eines Baugesuches für den Bau von 25 Wohnungen. Das Neubauprojekt ist zu voluminös und fügt sich nicht in die bestehende Umgebung ein. Das Urteil stützt sich sowohl auf das kantonale Recht (positive Ästhetikklausel) als auch auf das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS).

## CONSIDERAZIONE DELL'ISOS PER LE LICENZE EDILIZIE

### Riassunto in: RG EspaceSuisse n. 6687

**A. è proprietaria di due fondi contigui, attribuiti alla zona edificabile R5 e sui quali sorgono due edifici storici. Entrambi i fondi figurano nell'Inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere di importanza nazionale (ISOS). Il Municipio di Lugano ha rilasciato la licenza edilizia per la demolizione degli edifici esistenti e la costruzione sulla superficie dei due fondi un nuovo stabile residenziale con 25 appartamenti, composto da due piani interrati, dove è prevista un'autorimessa con 69 posteggi, e da cinque livelli fuori terra, oltre ad una villa di due piani con piscina. Il Tribunale cantonale amministrativo ha accolto il ricorso della Società ticinese per l'arte e la natura (STAN) contro questa decisione, ritenendo insostenibile la valutazione estetica effettuata dalle istanze precedenti laddove avevano ammesso un inserimento ordinato ed armonioso del progetto nel paesaggio. A. impugna senza successo questa sentenza davanti al Tribunale federale.**

3. La Corte cantonale ha applicato correttamente il principio dell'inserimento ordinato ed armonioso nell'esame del caso (art. 104 LST). Secondo la giurisprudenza, l'applicazione di una clausola relativa all'estetica non può condurre in modo generale a svuotare della sua sostanza la disciplina vigente in materia di zone. In concreto, la Corte cantonale ha ritenuto che la concentrazione in un unico volume non terrebbe conto del particolare tessuto in cui si inserisce. L'immobile in esame presenta ingombri superiori e sostanzialmente diversi, contrastando per la sua volumetria, la sua forma architettonica e per la sua tipologia costruttiva con gli edifici preesistenti e con il contesto circostante che ancora caratterizza il quartiere. Esso non adempie l'esigenza di integrazione nello spazio circostante, visto che non si pone in una relazione di qualità con le preesistenze e le caratteristiche dei luoghi. Il Tribunale federale condivide questa conclusione. Viste le particolarità della fattispecie, lo sfruttamento delle possibilità edificatorie vigenti per la zona di utilizzazione non appare ragionevole, giacché la realizzazione del progetto comprometterebbe il tessuto edilizio esistente che presenta notevoli peculiarità estetiche, messe in pericolo dalla realizzazione dell'immobile progettato.

La critica del ricorrente secondo cui la Corte cantonale avrebbe attribuito una portata diretta alle indicazioni di ISOS non regge. L'ISOS è applicabile in modo diretto unicamente nell'adempimento di compiti della Confederazione. Nell'esecuzione di compiti cantonali e comunali, come in concreto, la protezione degli insediamenti è garantita dal diritto cantonale e comunale. Gli inventari federali come l'ISOS sono tuttavia di rilievo anche nell'adempimento di compiti cantonali e comunali. L'obbligo di rispettarli si ripercuote infatti, da un lato, sull'applicazione della pianificazione territoriale, che ne attua gli obiettivi di protezione, e dall'altro, sull'eventuale necessità nel singolo caso di eseguire una ponderazione degli interessi sotto il profilo della protezione del paesaggio. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale (DTF 135 II 209 consid. 2.1), l'ISOS può essere preso in considerazione quale valido sostegno scientifico per valutare le qualità spaziali e storico-architettoniche di un insediamento censito come degno di tutela nell'ambito di una domanda di costruzione che, come in concreto, implica l'esercizio di un potere di apprezzamento sotto il profilo della protezione del paesaggio. Nelle fattispecie, i giudici cantonali hanno attuato un esame estremamente circostanziato del quadro paesaggistico globale nel quale la progettata costruzione verrebbe a trovarsi, giungendo a ritenere insostenibile il giudizio estetico reso dalle istanze inferiori. Questa conclusione, relativa al mancato inserimento ordinato ed armonioso del progetto nel paesaggio, è stata poi confortata dal riferimento ai contenuti dell'ISOS.

La Corte cantonale non ha neppure violato l'autonomia comunale (art. 50 cpv. 1 Cost). La decisione municipale di rilascio dell'autorizzazione edilizia disattende il vigente principio operativo, che istituisce una clausola estetica positiva volta a promuovere un inserimento qualitativo delle costruzioni nel contesto esistente, che esige di raggiungere un effetto globale soddisfacente anche sotto il punto di vista dell'ambiente circostante (sentenza 1C\_155/2018, consid. 5.4). La Corte cantonale non ha pertanto pronunciato un giudizio di adeguatezza sulla valutazione dell'autorità comunale violandone l'autonomia, ma ha, come visto in precedenza, applicato correttamente il principio dell'inserimento ordinato ed armonioso nel paesaggio disciplinato dal diritto cantonale (art. 104 cpv. 2 LST e 100 RLST).

## SENTENZA ORIGINALE

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal

1C\_27/2023

Sentenza del 28 novembre 2023

I Corte di diritto pubblico

Composizione  
Giudici federali Kneubühler, Presidente,  
Müller, Mecca, Giudice supplente,  
Cancelliere Cramerli.

Partecipanti al procedimento

A. \_\_\_\_\_,  
patrocinato dall'avv. Valerio Reichlin,  
ricorrente,

contro

Società ticinese per l'Arte e la Natura - STAN, patrocinata  
dall'avv. dott. Giorgio De Biasio e dall'avv. Damiano Salvini,  
opponente,

Municipio di Lugano, piazza della Riforma 1, 6900 Lugano,  
Dipartimento del territorio della Repubblica e Cantone Ticino,  
Ufficio delle domande di costruzione, via Franco Zorzi  
13, 6500 Bellinzona,  
Consiglio di Stato della Repubblica e Cantone Ticino,  
piazza Governo 6, 6501 Bellinzona.

Oggetto  
Licenza edilizia,

ricorso contro la sentenza emanata il 28 novembre 2022  
dal Tribunale cantonale amministrativo (52.2020.560).

Fatti:

A.  
La società A. \_\_\_\_\_ AG è proprietaria dei fondi contigui  
xxx e yyy di Lugano, ubicati sul versante meridionale del  
quartiere di Montarina e attribuiti alla zona edificabile R5 del  
piano regolatore comunale. Sul fondo xxx sorge un edificio,  
denominato "Casa Walty", progettato dagli architetti Camenzind  
e Brocchi nel 1959, mentre sul mappale yyy sorge una villa in  
stile liberty, denominata "Villa Ganser", eretta all'inizio del  
XX secolo. Entrambi i fondi figurano nell'Inventario federale  
degli insediamenti svizzeri da proteggere di importanza  
nazionale (ISOS).

B.  
Il 27 gennaio 2017 A. \_\_\_\_\_ ha chiesto al Municipio di  
Lugano il permesso di demolire le costruzioni esistenti e  
costruire sulla superficie dei due fondi un nuovo stabile  
residenziale con 25 appartamenti, composto da due piani  
intermedi, dove è prevista un'autoimmissione con 69 posti,  
e da cinque livelli fuori terra, oltre ad una villa di due piani  
con piscina. Il progetto prevede una sistemazione esterna a  
verde attorno al complesso, con alcuni alberi su una fascia  
profonda 10 m lungo via Montarina.

C.  
Alla domanda di costruzione si è in particolare opposta la  
Società ticinese per l'arte e la natura (STAN), contestando  
la demolizione dei due edifici storici e criticando il progetto  
prevalentemente sotto il profilo del suo inserimento nel  
paesaggio. Dopo aver acquisito l'avviso favorevole dell'autorità  
cantonale, il 4 gennaio 2018 il Municipio ha rilasciato la  
licenza edilizia richiesta, respingendo nel contempo l'opposizione.  
Risoluzione che il Consiglio di Stato ha confermato con  
decisione del 21 ottobre 2020. Con sentenza del 28  
novembre 2022 il Tribunale cantonale amministrativo ha  
accolto il ricorso della STAN contro la decisione governativa.  
La Corte cantonale ha ritenuto insostenibile la valutazione  
estetica effettuata dalle istanze precedenti laddove  
avevano ammesso un inserimento ordinato ed armonioso  
del progetto nel paesaggio.

D.  
A. \_\_\_\_\_ impugna questa sentenza con un ricorso in  
materia di diritto pubblico del 13 gennaio 2023, chiedendo  
di annullarla. Il ricorrente fa valere l'applicazione arbitraria  
degli art. 104 e 109 della legge cantonale sullo sviluppo  
territoriale del 21 giugno 2011 (LST; RL 701.100) e dell'art.  
100 del relativo regolamento del 20 dicembre 2011 (RLST;  
RL 701.110). Lamenta inoltre la violazione dell'autonomia  
comunale (art. 50 Cost.) e della garanzia della proprietà  
(art. 26 Cost.).

E.  
La Corte cantonale si conferma nel proprio giudizio. Il  
Consiglio di Stato e l'Ufficio delle domande di costruzione  
non formulano osservazioni. Il Comune di Lugano si rimette  
al giudizio del Tribunale federale. La STAN e Heimatschutz  
Svizzera chiedono di respingere il ricorso e di confermare  
la sentenza della Corte cantonale. Con osservazioni 19  
aprile 2023, il ricorrente si è confermato nelle sue  
conclusioni.

Diritto:

1.

1.1. Presentato tempestivamente contro una decisione  
finale dell'ultima istanza cantonale, che ha annullato il  
rilascio della licenza edilizia richiesta, il ricorso in materia  
di diritto pubblico è di massima ammissibile sotto il profilo  
degli art. 82 lett. a, art. 86 cpv. 1 lett. d, art. 90 e art. 100  
cpv. 1 LTF (quest'ultimo in relazione con l'art. 46 cpv. 1  
lett. c LTF). La legittimazione del ricorrente, giusta l'art. 89  
cpv. 1 LTF, ad aggravarsi in questa sede contro il giudizio  
della Corte cantonale è pacifica.

1.2. Secondo l'art. 42 cpv. 1 e 2 LTF, il ricorso dev'essere  
motivato in modo sufficiente, spiegando nei motivi perché  
l'atto impugnato viola il diritto. Il Tribunale federale, che  
non è un'istanza di appello, esamina in linea di principio solo  
le censure sollevate (DTF 148 IV 205 consid. 2.6; 146 IV 297  
consid. 1.2). Quando il ricorrente invoca la violazione di  
diritti costituzionali (violazione dell'autonomia comunale,  
garanzia della proprietà) il Tribunale federale, in applicazione  
dell'art. 106 cpv. 2 LTF, vaglia le censure solo se siano  
state esplicitamente sollevate e motivate in modo chiaro e  
preciso (DTF 147 I 73 consid. 2.1).

1.3. La vertenza concerne l'interpretazione e l'applicazione  
di norme del diritto cantonale, esaminate soltanto sotto il

ristretto profilo dell'arbitrio (DTF 148 II 465 consid. 8.1; 147 IV 433 consid. 2.1). Non basta quindi che la decisione impugnata sia insostenibile nella motivazione, ma occorre che lo sia anche nel risultato (DTF 147 II 454 consid. 4.4), ciò che spetta al ricorrente dimostrare (DTF 144 III 145 consid. 2). Non risulta per contro arbitrio dal fatto che anche un'altra soluzione potrebbe entrare in linea di conto o sarebbe addirittura preferibile (DTF 148 II 121 consid. 5.2).

1.4. Nell'ambito di un ricorso al Tribunale federale non possono di principio essere adottati fatti e mezzi di prova nuovi (art. 99 cpv. 1 LTF). In particolare, questa Corte non può tenere conto di fatti o mezzi di prova sopraggiunti dopo l'emanazione dell'atto impugnato, vale a dire veri nova (DTF 148 V 174 consid. 2.2; 144 V 35 consid. 5.2.4 e rispettivi rinvii). L'esame preliminare 13 dicembre 2022 del Dipartimento del territorio, riguardante la variante di Piano regolatore del Comune di Lugano, e concernente l'istituzione di alcuni beni culturali d'interesse comunale, tra cui "Casa Walty" sul mappale xxx e "Casa Ganser" sul mappale yyy, è successivo all'emanazione della sentenza impugnata e non può quindi essere preso in considerazione in questa sede.

1.5. Dinanzi all'autorità comunale, come pure in sede di ricorso al Consiglio di Stato, la STAN ha agito per sé e in rappresentanza di Heimatschutz Svizzera. Quest'ultima non ha invece partecipato alla procedura dinanzi alla Corte cantonale, che ha accolto il ricorso della STAN e annullato la licenza edilizia. Ne discende che la sua legittimazione in questa sede a presentare delle osservazioni al ricorso va negata (GRÉGORIE BOVEY, in: Commentaire de la LTF, 3a ed. 2022, n. 24 ad art. 102). D'altro canto, pur tenuta e chiamata a dimostrarla, Heimatschutz Svizzera non si è espressa del tutto sulla questione (DTF 138 III 537 consid. 1.2; cfr. sentenza 1C\_433/2014 del 13 ottobre 2014).

2.

2.1. Il ricorrente lamenta una violazione del diritto di essere sentito, siccome la Corte cantonale avrebbe del tutto trascurato la relazione elaborata dall'arch. B.\_\_\_\_\_ e riferita alla sistemazione esterna del progetto, minimizzando gli sforzi intrapresi dal progettista nel proporre un'adeguata superficie a verde.

2.2. Il diritto di essere sentito (art. 29 cpv. 2 Cost.) esige che l'autorità si confronti con le censure sollevate e le esamini seriamente, dando atto di questo esame nella motivazione della sua decisione. Questa garanzia impone all'autorità di motivare il suo giudizio in modo da permettere all'interessato di afferrarne la portata e, se del caso, di impugnarlo con cognizione di causa, nonché all'autorità di ricorso di esaminarne la fondatezza (DTF 149 V 156 consid. 6.1; 144 IV 386 consid. 2.2.3; 142 IV 245 consid. 4.3).

2.3. Contrariamente a quanto asserito dal ricorrente, la precedente istanza ha considerato la documentazione elaborata dallo studio C.\_\_\_\_\_, rispettivamente dall'arch. B.\_\_\_\_\_. La Corte cantonale si è confrontata con le valutazioni ivi espresse, non condividendole, e ritenendo addirittura che le stesse andassero perlopiù ad enfatizzare gli effetti di natura paesaggistica della fascia di verde prevista lungo via Maraini, che di fatto dimezzerebbe il giardino esistente sui fondi. I giudici cantonali hanno quindi motivato puntualmente il loro giudizio ed in modo conforme alle esposte esigenze. D'altro canto, richiamando generiche considerazioni, il ricorrente neppure sostanzia una

violazione del diritto di essere sentito con una motivazione conforme alle esigenze dell'art. 106 cpv. 2 LTF. La censura è pertanto infondata.

3.

3.1. Il ricorrente lamenta che la Corte cantonale, sovvertendo il giudizio estetico operato dall'UNP e confermato in prima istanza dal governo cantonale, avrebbe effettuato un accertamento inesatto dei fatti determinanti ed applicato in maniera arbitraria il principio dell'inserimento ordinato ed armonioso nel paesaggio (art. 104 LST). Le rimprovera di aver vagliato l'inserimento nel paesaggio basandosi esclusivamente sulle dimensioni e sulla volumetria della prevista costruzione e di aver considerato in modo arbitrario le indicazioni contenute nell'ISOS.

3.2. Giusta l'art. 104 LST, le attività d'incidenza territoriale vanno armonizzate con gli obiettivi di tutela e valorizzazione del paesaggio (cpv. 1). Le costruzioni devono inserirsi nel paesaggio in maniera ordinata e armoniosa (cpv. 2). L'art. 100 RLST precisa che una costruzione è inserita nel paesaggio in maniera ordinata e armoniosa quando si integra nello spazio circostante, ponendosi in una relazione di qualità con le preesistenze e le caratteristiche dei luoghi. Si tratta al riguardo di un principio operativo che costituisce di fatto una clausola estetica positiva. Esso esige che l'intervento progettato non soltanto eviti l'alterazione del contesto in cui è previsto, ma concorra pure a promuovere e a valorizzare la qualità d'insieme del paesaggio o dell'insediamento (LORENZO ANASTASI/DAVIDE SOCCHI, La protezione del patrimonio costruito, con particolare riferimento all'inventario ISOS, in: RtiD I-2013 pag. 327 segg., pag. 354 segg.). L'art. 109 cpv. 1 LST prevede che il Cantone applica il principio dell'inserimento ordinato ed armonioso nell'esame delle autorizzazioni a costruire che riguardano: i progetti edilizi fuori dalle zone edificabili (art. 24 e 25 LPT) (lett. a); i nuclei, le rive dei laghi ed i paesaggi d'importanza federale e cantonale (lett. b); le zone edificabili, se il progetto comporta un impatto paesaggistico significativo (lett. c). Secondo il cpv. 2 della norma, i Comuni applicano, per il resto, il principio dell'inserimento ordinato e armonioso nell'esame delle autorizzazioni a costruire che riguardano la zona edificabile; essi possono richiedere il parere del Cantone. In concreto, è incontestato che l'applicazione del citato principio spetta al Cantone in virtù degli art. 109 cpv. 1 lett. c LST e 107 cpv. 2 lett. b RLST, il quale, chiamato ad esprimersi sul progetto attraverso l'Ufficio della natura e del paesaggio (UNP), pur ritenendo eccessivi i parametri edificatori ammessi dal piano regolatore nel comparto nell'ottica della conservazione dei contenuti storici del quartiere Montarina, ha manifestato il proprio parere favorevole.

3.3.

3.3.1. Secondo gli accertamenti contenuti nel giudizio impugnato, vincolanti per il Tribunale federale (art. 105 cpv. 1 LTF), poiché il ricorrente come si dirà ancora in seguito non ne ha dimostrato l'arbitrarietà, il progetto prevede la demolizione delle due costruzioni esistenti sui fondi xxx e yyy e l'edificazione di uno stabile di 25 appartamenti (5 per piano), oltre ad una villa con piscina. La pianta del palazzo è prevista a "L" e con una superficie di 1'167.7 m<sup>2</sup>, ha una lunghezza di quasi 47 m sul fronte a nord e una larghezza di circa 34 m verso est. L'altezza della costruzione è di circa 16.60 m e la superficie utile lorda (SUL) è pari a 4'238 m<sup>2</sup>. La costruzione contempla inoltre un'ampia autorimessa interrata con 69 posti, accessibile da una rampa ricavata sul

lato sud, lungo la strada privata esistente sul mappale yyy. Il fronte nord, come pure il prospetto est leggermente ad arco, sono contraddistinti da file di terrazze sovrapposte, con soletta a vista e parapetto in vetro, su cui si apre una serie continua di porte-finestre. Le facciate opposte, sui lati interni, presentano analoga configurazione. Gli altri prospetti, rivolti su via Montarina e la strada privata, sono più chiusi, con terrazze alternate a parti piene. La villa ha invece dimensioni più contenute. Presenta una costruzione su due piani, anch'essa una pianta a "L" e una SUL di 286.60 m<sup>2</sup>. Le aree circostanti lo stabile e la villa, esclusi gli accessi pedonali e veicolari, prevedono una sistemazione a verde. Verso via Montarina è inserita una fascia alberata larga 10 m.

3.3.2. Il ricorrente sostiene che la Corte cantonale avrebbe invaso le competenze del Comune, dell'UNP e del Consiglio di Stato, avendo esaminato con pieno potere cognitivo la questione dell'inserimento ordinato ed armonioso del progetto edilizio nel paesaggio. Rileva che, trattandosi dell'interpretazione di una nozione indeterminata, all'autorità inferiore spettava un margine discrezionale relativamente ampio, che la Corte cantonale avrebbe dovuto rispettare. Il ricorrente le rimprovera perciò di avere abusato del proprio potere di apprezzamento, per avere eseguito una valutazione di natura estetica come un'autorità di prima istanza, invece di limitarsi ad esaminare il gravame sotto il profilo della violazione del diritto.

3.3.3. Secondo la giurisprudenza, l'applicazione di una clausola relativa all'estetica non può condurre in modo generale a svuotare della sua sostanza la disciplina vigente in materia di zone. Se un piano delle zone prevede che in un determinato settore del territorio possono essere edificate delle costruzioni di una certa volumetria, un divieto di costruzione fondato su una clausola estetica per il contrasto provocato dalla voluminosità dell'immobile progettato può giustificarsi soltanto quando è toccato un interesse pubblico preponderante. Occorre che lo sfruttamento delle possibilità edificatorie vigenti appaia irragionevole, come per esempio quando si tratta di proteggere un sito, un edificio o un insieme di costruzioni che presentano qualità estetiche notevoli, mancanti all'immobile progettato o messe in pericolo dalla sua realizzazione (DTF 115 la 114 consid. 3d; sentenze 1C\_258/2017 del 28 agosto 2017 consid. 6.2 e 1C\_8/2017 del 12 luglio 2017 consid. 2.1.2). In concreto, la Corte cantonale ha ritenuto che il progetto sia suscettibile di alterare in modo rilevante le peculiarità del comparto. La concentrazione in un unico volume di quasi tutte le quantità edificatorie derivanti dalla superficie dei due fondi non solo non terrebbe conto del particolare tessuto in cui si inserisce, ma si imporrebbe in modo eccessivamente dominante rispetto alle vicine case mono o plurifamiliari con giardino, situate in particolare al centro del comparto, in cui è ancora riconoscibile un'edificazione lenta, con ampio verde, come pure rispetto agli altri stabili di appartamenti presenti nelle immediate vicinanze.

La conclusione è condivisibile. La valutazione dell'UNP, fatta propria dal Municipio per ammettere l'adeguatezza dell'inserimento del progetto nel paesaggio nell'ambito della licenza edilizia, essenzialmente rivolta all'esame dei materiali riportati nella relazione tecnica e limitata a proporre una finitura ad intonaco con un colore chiaro, risulta infatti incentrata sulle sole caratteristiche della costruzione e non considera la necessaria rilevanza di una simile costruzione allo specifico contesto paesaggistico in cui le nuove opere verrebbero ubicate. Neppure l'accento alle previste alberature e al disegno del parco, da realizzarsi al più tardi alla

conclusione dei lavori relativi agli stabili, conduce ad una diversa conclusione. L'immobile in esame presenta ingombri superiori e sostanzialmente diversi, contrastando per la sua volumetria, la sua forma architettonica e per la sua tipologia costruttiva con gli edifici preesistenti e con il contesto circostante che ancora caratterizza il quartiere. Esso non adempie pertanto l'esigenza di integrazione nello spazio circostante, visto che non si pone in una relazione di qualità con le preesistenze e le caratteristiche dei luoghi (cfr. art. 100 RLST).

3.3.4. Al riguardo il ricorrente contesta, in maniera generica, le conclusioni dell'istanza precedente, adducendo semplicemente che il progetto rispetterebbe i parametri edificatori della zona e che le costruzioni già presenti nel comparto presenterebbero dimensioni analoghe, così che il progetto risulterebbe perfettamente in linea con le caratteristiche dei luoghi. Così facendo, egli non sostanzia d'arbitrio con una motivazione conforme all'art. 106 cpv. 2 LTF gli accertamenti eseguiti dai giudici cantonali, che sono di principio vincolanti per il Tribunale federale (art. 105 cpv. 1 LTF). Neppure le integrazioni del ricorrente agli accertamenti di fatto eseguiti in sede cantonale, in particolare in riferimento alle dimensioni degli immobili presenti nelle immediate vicinanze, rendono ravvisabili simili estremi. Peraltro, egli nemmeno spiega per quali ragioni determinati elementi che la Corte cantonale non avrebbe preso in considerazione, sarebbero decisivi per l'esito del giudizio (DTF 148 IV 356 consid. 2.1; 145 IV 154 consid. 1.1). In simili condizioni, viste le particolarità della fattispecie, lo sfruttamento delle possibilità edificatorie vigenti per la zona di utilizzazione non appare ragionevole, giacché la realizzazione del progetto comprometterebbe il tessuto edilizio esistente che presenta notevoli peculiarità estetiche, messe in pericolo dalla realizzazione dell'immobile progettato (DTF 115 la 114 consid. 3d; cfr. sentenza 1C\_258/2017 citata, consid. 6.2). Anche la considerazione espressa dall'UNP nel proprio esame estetico, che si limita ad aver garantito perlomeno la conservazione dell'affaccio attuale verso le vie del quartiere, appare circoscritta piuttosto all'ossequio della previgente clausola estetica negativa (art. 3 cpv. 2 lett. c del regolamento di applicazione del DLBN del 22 gennaio 1974; RBN; BU 1974, 83), che al rispetto del vigente principio operativo (clausola estetica positiva; art. 104 cpv. 2 LST). Alla luce di quanto esposto, la Corte cantonale non ha quindi sostituito il proprio potere di apprezzamento a quello dell'autorità cantonale, ma ha rettamente applicato il principio dell'inserimento ordinato ed armonioso nel paesaggio secondo gli art. 104 cpv. 2 LST e 100 RLST.

3.3.5. Il ricorrente lamenta anche che l'istanza inferiore ha ritenuto che per le sue dimensioni e per l'importante occupazione di una sola costruzione sui due fondi, la progettata costruzione prevale sugli altri stabili di appartamenti presenti nelle immediate vicinanze, e che la lunghezza della facciata nord, di almeno 47 m, con moduli in serie e ripetitivi, produce un "effetto diga".

La Corte cantonale ha spiegato in modo puntuale ed oggettivo per quali motivi l'opera non si inserisce in maniera armoniosa e ordinata nel paesaggio, considerando a ragione nella sua valutazione le caratteristiche complessive dell'ambiente circostante. Anche in questo caso il ricorrente critica in modo del tutto appellatorio, e come tale inammissibile, le conclusioni dell'istanza inferiore. Non si confronta puntualmente con i considerandi della sentenza impugnata, in cui la Corte cantonale ha trattato l'aspetto dell'inserimento ordinato ed armonioso del progetto nel paesaggio (cfr. consid. 2.7 della sentenza impugnata). Le critiche

ricorsuali non dimostrano neppure che l'interpretazione e l'applicazione delle citate norme cantonali sarebbero manifestamente contrarie al loro senso e scopo e quindi arbitrarie (DTF 143 I 321 consid. 6.1), essendo peraltro corrette. Non adduce nemmeno elementi concreti atti a dimostrare un apprezzamento abusivo delle circostanze locali. Il fatto che le conclusioni poste a fondamento del giudizio impugnato, fondate per di più su valutazioni condivisibili, non concordino con quelle ricorsuali non ne dimostra l'arbitrarietà (DTF 144 II 281 consid. 3.6.2). Quando si tratta di esaminare l'applicazione di clausole estetiche, il Tribunale federale si impone inoltre ricorrendo nell'apprezzamento di circostanze locali, meglio conosciute dalle autorità cantonali. In questo campo, esse dispongono infatti di un ampio potere di apprezzamento, segnatamente laddove devono valutare se una costruzione o un impianto possano compromettere l'aspetto o il carattere di un sito, di una località, di un quartiere o di una strada (DTF 115 Ia 114 consid. 3d; sentenze 1C\_258/2017 citata, consid. 6.2 e 1C\_340/2015 del 16 marzo 2016 consid. 6.1.1).

#### 3.4.

3.4.1. Il ricorrente rimprovera alla Corte cantonale di aver attribuito una portata diretta alle indicazioni dell'ISOS, avendolo utilizzato come sostegno scientifico per l'applicazione del principio dell'inserimento ordinato ed armonioso del progetto.

3.4.2. L'ISOS è applicabile in modo diretto unicamente nell'adempimento di compiti della Confederazione (cfr. art. 2, 3 e 6 cpv. 2 della legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio del 1° luglio 1966; LPN; RS 451). Nell'esecuzione di compiti cantonali e comunali, come in concreto, la protezione degli insediamenti è garantita dal diritto cantonale e comunale, l'art. 78 cpv. 1 Cost. prevedendo che la protezione della natura e del paesaggio compete ai Cantoni. Gli inventari federali come l'ISOS sono tuttavia di rilievo anche nell'adempimento di compiti cantonali e comunali (PETER KARLEN, Die Überhöhung des Ortsbildschutzes durch den Bund, in: ZBl 124/2023 pag. 115 segg.). L'obbligo di rispettarli si ripercuote infatti, da un lato, sull'applicazione della pianificazione territoriale, che ne attua gli obiettivi di protezione, e dall'altro, sull'eventuale necessità nel singolo caso di eseguire una ponderazione degli interessi sotto il profilo della protezione del paesaggio (DTF 135 II 209 consid. 2.1; sentenza 1C\_280/2017 del 12 ottobre 2017 consid. 6.2.2.).

3.4.3. In concreto, la Corte cantonale ha accertato che, ai fini della determinazione delle qualità dell'inserimento, i fondi dedotti in edificazione, pur non facendo parte del comparto più pregevole di Montarina, fanno parte del pianoro collocato a sud e appartenente al quartiere storico, caratterizzato da un tessuto edilizio di qualità. La precedente istanza precisa anche che l'ISOS rileverebbe questa superficie pianeggiante quale intorno circoscritto I-Ci XXIII con categoria di rilievo e obiettivo di salvaguardia b, ovvero come parte significativa dell'insediamento, minacciata di sovraedificazione, in cui s'impone la preservazione delle caratteristiche essenziali per la definizione del rapporto tra le componenti dell'insediamento (cfr. scheda IOS di Lugano in vol. 2.2 Luganese L-Z, 2006, pag. 286). Sempre in riferimento ai contenuti dell'ISOS, i giudici cantonali rilevano che i fondi dedotti in edificazione, con particolare riferimento al mappale xxx, sarebbero inseriti in un'isola centrale (0.0.44), significativa per il rilievo dell'intorno, connotata da un'edificazione lenta con giardini, compresa tra via Aprica e via

Montarina e due lingue che si allungano in direzione del pendio a monte di via Basilea (I-Ci XX), dove si erge il complesso dell'Hotel Continental, tutelato quale bene culturale di interesse locale (L47-L49). Nell'ambito dell'esame relativo all'inserimento del progetto nel paesaggio, i giudici cantonali hanno tenuto conto anche dell'inserimento dei due fondi, rispettivamente dell'intero comparto, nell'ISOS, ritenendo come significativo per la valutazione dell'intorno l'elemento definito come isola centrale (0.0.44), descritto come case mono e plurifamiliari, alcune con tratti di villa con giardino, in muratura a vista e con copertura a due falde, anni '20 e '30 del XX secolo e recependo la raccomandazione di salvaguardia del comparto, in particolare dal pericolo di sovraedificazione.

La Corte cantonale ha poi considerato che le dimensioni della costruzione non si inseriscono armoniosamente nel contesto di situazione. Ha ritenuto che la concentrazione di tutte le quantità edificatorie dei due fondi, per di più maggiorate dai bonus concessi per l'abitazione primaria e l'efficienza energetica, sfociano in un progetto che non tiene conto del particolare tessuto in cui si inserisce. L'istanza precedente ha inoltre considerato che lo stabile s'impone in modo eccessivamente dominante sia rispetto alle vicine abitazioni monofamiliari con giardino, sia agli altri stabili d'appartamenti presenti nelle immediate vicinanze (mappali n. 2992, 1028, 1029 e 1030) e che prevale sulle costruzioni indicate dal Governo (mappali n. 993, 996 e 1535) collocate più a nord, come pure rispetto a quelle menzionate dal ricorrente (mappali n. 2643, 2698 e 2625) ubicate a sud di via Aprica. Ha quindi attuato un esame estremamente circostanziato del quadro paesaggistico globale nel quale la progettata costruzione verrebbe a trovarsi, giungendo a ritenere insostenibile il giudizio estetico reso dalle istanze inferiori. Questa conclusione, relativa al mancato inserimento ordinato ed armonioso del progetto nel paesaggio, è stata poi confortata dal riferimento ai contenuti dell'ISOS.

La Corte cantonale, richiamando la giurisprudenza del Tribunale federale (DTF 135 II 209 consid. 2.1; sentenze 1C\_155/2018 del 3 ottobre 2018 consid. 6 e 1C\_280/2017 del 12 ottobre 2017 consid. 6.2.2), ha rettammente ritenuto che l'ISOS poteva essere preso in considerazione quale valido sostegno scientifico per valutare le qualità spaziali e storico-architettoniche di un insediamento censito come degno di tutela nell'ambito di una domanda di costruzione che, come in concreto, implica l'esercizio di un potere di apprezzamento sotto il profilo della protezione del paesaggio (DTF 135 II 209 consid. 2.1). Contrariamente alla tesi ricorsuale, la Corte cantonale non ha quindi annullato la decisione 21 ottobre 2020 del Consiglio di Stato e la licenza edilizia del 4 gennaio 2018, direttamente sulla base del fatto che il comparto era inserito nell'ISOS, ma ha rettammente concluso che la valutazione estetica effettuata dalle precedenti istanze è insostenibile, tenendo conto, conformemente all'esposta giurisprudenza, del contenuto dell'inventario ai fini della determinazione delle qualità dell'insediamento nel contesto della valutazione dell'inserimento nel paesaggio ai sensi degli art. 104 LST e 100 RLST. D'altra parte, il ricorrente, criticando in maniera generica i diversi motivi posti a fondamento della decisione impugnata ed insistendo perlopiù sull'assunto unilaterale secondo cui i contenuti dell'ISOS sarebbero già stati recepiti nel piano regolatore comunale, non adempie i requisiti di motivazione dell'art. 106 cpv. 2 LTF.

3.5. La Corte cantonale non ha neppure violato l'autonomia comunale (art. 50 cpv. 1 Cost). La decisione municipale di rilascio dell'autorizzazione edilizia è basata infatti sull'avviso dell'UNP, incentrato essenzialmente sulla valutazione

dei materiali della costruzione e sulla conservazione dei muri di cinta con le ferratine e di una pianta monumentale, che a sua volta, riferito ad un progetto di simili dimensioni, disattende manifestamente la portata delle citate norme cantonali. Non considera le caratteristiche e le peculiarità del quartiere in cui la nuova costruzione verrebbe edificata, disattendendo quindi il vigente principio operativo, che istituisce una clausola estetica positiva, volta a promuovere un inserimento qualitativo delle costruzioni nel contesto esistente, che esige pertanto di raggiungere un effetto globale soddisfacente anche sotto il punto di vista dell'ambiente circostante (sentenza 1C\_155/2018 citata, consid. 5.4). La Corte cantonale non ha pertanto pronunciato un giudizio di adeguatezza sulla valutazione dell'autorità comunale violandone l'autonomia, ma ha, come visto in precedenza, applicato correttamente il principio dell'inserimento ordinato ed armonioso nel paesaggio disciplinato dal diritto cantonale (art. 104 cpv. 2 LST e 100 RLST).

4.

4.1. Il ricorrente ritiene poi che l'istanza precedente avrebbe reso un giudizio arbitrario poiché non avrebbe considerato la recente modifica del Piano regolatore, riguardante la tutela dei beni culturali, che non prevede alcuna limitazione particolare per i mappali xxx e yyy.

4.2. La tesi del ricorrente risulta manifestamente errata. La Corte cantonale ha infatti puntualmente rilevato che la raccomandazione contenuta nell'ISOS di salvaguardare il comparto in oggetto, specialmente dal pericolo di sovraedificazione, non si è finora tradotta, per i due fondi in questione, in alcun vincolo pianificatorio, facendo anche accenno ad una recente mozione che postula la tutela dei due mappali (mozione n. 4136 del 17 febbraio 2021 "Salviamo il quartiere storico di Montarina"), concludendo che ciò non significa però ancora che i contenuti dell'ISOS potessero andare del tutto ignorati. La Corte cantonale ha annullato la licenza edilizia siccome il progetto non si inserisce in modo ordinato ed armonioso nel paesaggio ai sensi degli art. 104 cpv. 2 LST e 100 RLST. Non si è per contro pronunciata in riferimento alla recente variante pianificatoria comunale relativa alla protezione dei beni culturali, né tantomeno al perimetro di rispetto cantonale, né di valorizzazione comunale. La Corte cantonale neppure ha esaminato in che misura i contenuti dell'ISOS siano stati effettivamente recepiti nella menzionata variante del Piano regolatore. Sollevando il ricorrente censure riferite a tali aspetti, che non sono oggetto del gravame, le stesse risultano inammissibili.

5.

5.1. Il ricorrente, richiamando in particolare la sentenza cantonale 5 aprile 2017 (52.2015.121/236), lamenta che la Corte cantonale avrebbe reso una decisione arbitraria poiché in contrasto con quanto stabilito in altri recenti casi.

5.2. Con questa argomentazione il ricorrente sembra invocare una disparità di trattamento (art. 29 cpv. 1 Cost.) rispetto ad altri casi analoghi, che avrebbero beneficiato del rilascio di una licenza edilizia. Non spiega tuttavia in che misura determinante altre situazioni sarebbero simili a quella dei fondi qui in discussione e sarebbero state trattate, senza motivi oggettivi, in modo diverso da parte della stessa autorità. Neppure dimostra un apprezzamento abusivo degli accertamenti operati dalla Corte cantonale, sia in riferimento alle dimensioni degli immobili presenti nelle vicinanze, ritenute diverse, maggiormente frammentate a

livello di facciata e di gran lunga inferiori a quelle del progetto in esame, sia alle particolarità delle circostanze di cui alla giurisprudenza citata e riguardanti un progetto situato in tutt'altra zona del Comune di Lugano (Molino Nuovo) e con caratteristiche ben differenti. Il ricorrente stesso conferma d'altro canto che il caso qui in esame è del tutto diverso rispetto a quelli da lui evocati. Non fa quindi valere una violazione del principio della parità di trattamento con una motivazione conforme alle esigenze poste dagli art. 42 cpv. 2 e 106 cpv. 2 LTF (cfr., sul principio della parità di trattamento, DTF 135 V 361 consid. 5.4.1; 134 I 23 consid. 9.1; 130 I 65 consid. 3.6). La censura è pertanto inammissibile e non deve essere esaminata oltre.

6.

Il ricorrente accenna infine che la valutazione operata dalla Corte cantonale avrebbe comportato una restrizione delle possibilità edificatorie e di conseguenza una violazione della garanzia costituzionale della proprietà (art. 26 Cost.). Sostenendo che la garanzia sarebbe disattesa, siccome risulterebbe impedito nel presentare in futuro un ulteriore progetto che sfrutti le potenzialità edificatorie concesse dal Piano regolatore, il ricorrente si scosta dai fatti accertati, vincolanti per il Tribunale federale (art. 105 cpv. 1 LTF), e non censura con una motivazione conforme all'art. 42 cpv. 2 e 106 cpv. 2 LTF la mancanza dei presupposti per una restrizione della garanzia costituzionale (cfr. art. 36 Cost.).

7.

Ne segue che il ricorso in materia di diritto pubblico deve essere respinto nella misura della sua ammissibilità. Le spese seguono la soccombenza e sono quindi poste a carico del ricorrente (art. 66 cpv. 1 LTF) che, data l'inammissibilità dell'intervento di Heimatschutz Svizzera, rifonderà unicamente alla STAN un'indennità per ripetibili della sede federale (art. 68 cpv. 1 LTF).

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1.

Nella misura in cui è ammissibile, il ricorso è respinto.

2.

Le spese giudiziarie di fr. 4'000.-- sono poste a carico del ricorrente, che rifonderà alla STAN un'indennità di fr. 1'500.-- a titolo di ripetibili della sede federale.

3.

Comunicazione alle parti, al Municipio di Lugano, al Dipartimento del territorio, Ufficio delle domande di costruzione, al Consiglio di Stato e al Tribunale cantonale amministrativo.

Losanna, 28 novembre 2023

In nome della Corte di diritto pubblico  
del Tribunale federale svizzero

Il Presidente: Kneubühler

Il Cancelliere: Cramerli.

In concreto, il fatto che il piano particolareggiato abbia raggiunto una durata rilevante (24 anni al momento della presentazione della domanda di costruzione) e che i fondi della ricorrente siano ubicati in un comprensorio paesaggisticamente sensibile interessato dall'ISOS, costituiscono come

visto criteri suscettibili di giustificare il riesame della pianificazione. A ragione, la Corte cantonale ha quindi ritenuto che anche il possibile sovradimensionamento della zona edificabile poteva perciò essere preso in considerazione quale ulteriore criterio a sostegno della necessità di un controllo del PPCB. Contrariamente all'opinione della ricorrente, il fatto che le particelle si presterebbero ad un uso residenziale e sarebbero ben collegate al centro urbano, non esclude di per sé che il piano possa essere sovradimensionato e che la zona edificabile debba essere ridotta nell'ambito di un adattamento dello stesso. Né la Corte cantonale ha omesso di considerare l'alto grado di precisione e di realizzazione del PPCB. Rettamente ha infatti rilevato che la durata considerevole raggiunta dal piano nella fattispecie, l'inserimento del comprensorio nell'ISOS, intervenuto dopo la sua adozione, e la necessità di ridurre una zona edificabile possibilmente sovradimensionata ne giustificavano comunque il riesame.

3.7. Tenuto conto dell'insieme delle circostanze, la Corte cantonale ha ritenuto a ragione che una licenza edilizia per l'edificazione dei fondi della ricorrente non poteva essere rilasciata senza previamente procedere a un riesame della pianificazione in vigore.

4.

4.1. La ricorrente fa valere la violazione del principio dell'uguaglianza giuridica (art. 8 Cost.), del divieto dell'arbitrio e della tutela della buona fede (art. 9 Cost.), come pure della garanzia della proprietà (art. 26 Cost.). Adduce di essere l'unica proprietaria colpita da un'inedificabilità dei fondi all'interno del comprensorio del PPCB, le particelle appartenenti ad altri proprietari essendo già state pressoché interamente edificate.

4.2. Premesso che la ricorrente non sostanzia la violazione dei suoi diritti costituzionali con una motivazione conforme alle esigenze dell'art. 106 cpv. 2 LTF (cfr. consid. 2.2), essa disattende che in concreto la Corte cantonale non si è pronunciata in modo definitivo sull'edificabilità o meno dei suoi fondi. La questione di un'eventuale riduzione dell'edificabilità dei fondi concerne l'eventuale adattamento della pianificazione, che dovrà se del caso essere eseguito dal Comune nell'ambito della seconda fase. Parimenti, la questione dell'eventuale sacrificio particolare che dovesse subire la ricorrente a seguito delle future modifiche pianificatorie è prematura in questa sede ed esula dall'oggetto del litigio. Per il resto, laddove accenna alla tutela della buona fede, la ricorrente disattende che, alla luce del tempo trascorso dall'adozione dell'attuale PPCB, essa non può continuare a fare affidamento sul fatto che i suoi fondi rimangano costantemente attribuiti alla stessa zona (DTF 123 I 175 consid. 3a; sentenza 1C\_131/2013 del 19 agosto 2013 consid. 3.2). La censura, in quanto ammissibile, è pertanto infondata.

5.

Visto l'esito del ricorso, non occorre vagliare le censure ricorsuali concernenti il progetto di costruzione, che la Corte cantonale ha esaminato a titolo abbondanziale.

6.

Ne segue che, in quanto ammissibile, il ricorso deve essere respinto. Le spese giudiziarie seguono la soccombenza e sono pertanto poste a carico della ricorrente (art. 66 cpv. 1 LTF). Non si assegnano ripetibili agli oppositori, non invitati a presentare una risposta al ricorso (art. 68 cpv. 1 LTF).

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1. Nella misura in cui è ammissibile, il ricorso è respinto.
2. Le spese giudiziarie di fr. 4'000.-- sono poste a carico della ricorrente.
3. Comunicazione alle parti, rispettivamente ai loro patrocinatori, al Municipio di Lugano, all'Ufficio delle domande di costruzione del Dipartimento del territorio, al Consiglio di Stato e al Tribunale amministrativo del Cantone Ticino.

Losanna, 28 novembre 2023

In nome della I Corte di diritto pubblico  
del Tribunale federale svizzero

Il Presidente: Kneubühler

Il Cancelliere: Gadoni