

# Rapporto

numero

**6180 R**

Concerne

data

9 ottobre 2013

Dipartimento

**TERRITORIO**

**della Commissione della legislazione  
sulla mozione 20 ottobre 2008 presentata da Raoul Ghisletta per il  
Gruppo PS "Richiesta di un rapporto al Parlamento sulla protezione dei  
beni immobili culturali e introduzione di nuove norme per la tutela dei  
beni immobili culturali e dei siti ISOS"**

**(v. messaggio 18 febbraio 2009 n. 6180)**

*«I beni culturali costituiscono una ricchezza e un riferimento fondamentale per la nostra società. Essi preservano valori e identità del Cantone e contribuiscono alla varietà e bellezza del territorio. Tutto ciò che riveste interesse per la collettività in quanto testimonianza dell'attività creativa dell'uomo può essere considerato bene culturale. [...] È un patrimonio ricco, diversificato, significativo dal punto di vista paesaggistico e culturale, attrattivo per tutti coloro che risiedono in Ticino o lo visitano.*

*Nel Cantone la situazione territoriale si sta rapidamente modificando. Tuttavia esistono ancora molteplici paesaggi culturali e in molti di essi i beni culturali - antichi e moderni, di maggiore o minore importanza - sono gli elementi maggiormente caratterizzanti, se non addirittura costitutivi del paesaggio».*

*(cfr. Scheda di piano direttore P10, Beni culturali, p. 2)*

## **I. LA MOZIONE**

La mozione in oggetto chiede che il Consiglio di Stato stili un rapporto che analizzi nel dettaglio, Comune per Comune, la situazione della protezione dei beni culturali di interesse cantonale e comunale, in relazione alle rispettive procedure pianificatorie locali. In secondo luogo chiede che il Consiglio di Stato introduca le basi legali necessarie a proteggere in modo adeguato gli insediamenti rilevati dall'inventario ISOS; e, da ultimo, che l'Esecutivo cantonale presenti un messaggio per conferire alla Commissione dei beni culturali la facoltà di annullare le decisioni edilizie che comportano la distruzione o manomissione di beni culturali immobili.

## **II. IL MESSAGGIO DEL CONSIGLIO DI STATO**

### **2.1**

In risposta alla prima richiesta dei mozionanti, il Consiglio di Stato ha fornito una tabella (aggiornata, poi, su richiesta della scrivente Commissione) illustrante nel dettaglio la situazione pianificatoria dei vari Comuni ticinesi, con particolare attenzione allo stato di avanzamento dei lavori per quanto concerne la protezione dei beni culturali.

Da tale tabella si evince che la maggior parte dei Comuni ha proceduto a modifiche pianificatorie nell'ambito delle quali si è introdotto un elenco di beni culturali da proteggere, preavvisato favorevolmente secondo la Legge sui beni culturali (LBC). Altri hanno dato avvio a una procedura di revisione del PR. Altri ancora - quasi un terzo dei Comuni (Comuni e vecchi Comuni, poiché bisogna tener conto delle aggregazioni avvenute nel frattempo) - nulla hanno intrapreso in materia.

Si rileva che il preavviso dell'Ufficio dei beni culturali (UBC) originariamente riguardava la revisione dell'elenco dei beni culturali d'interesse cantonale. Infatti compito prioritario del Servizio inventario era quello di assicurare, per il tramite delle opportune misure pianificatorie, la protezione dei beni culturali d'interesse cantonale; minore attenzione si era invece dedicata, fino alla messa in funzione del Sistema Informativo dei Beni Culturali (SIBC), alla protezione dei beni culturali d'interesse locale.

La LALPT permetteva (così come la nuova Legge sullo sviluppo territoriale; Lst) di modificare d'ufficio gli articoli delle Norme di attuazione di un PR (NAPR) nel corso delle procedure di approvazione solamente per i beni culturali d'interesse cantonale (interessi cantonali preponderanti, vincoli per opere sovracomunali, attuali art. 4 e 5 Rlst); per contro non era e non è (neppure con la Lst) possibile modificare d'ufficio l'elenco dei beni culturali d'interesse locale, stante la preminente competenza comunale.

## 2.2

La risposta del Consiglio di Stato alla seconda domanda dei mozionanti è superata dalla giurisprudenza del Tribunale federale, e, per certi aspetti, dalla Lst.

*«L'inventario degli insediamenti svizzeri da proteggere (ISOS) ha come oggetto, di norma, gli insediamenti permanenti figuranti sulla prima edizione della Carta Sigfried (ca. 1870-1915), con almeno dieci edifici abitativi e il cui nome sia registrato sulla Carta nazionale. Gli insediamenti così rilevati sono stati giudicati da esperti federali e cantonali sulla base di quattro criteri»* e meglio in funzione delle loro qualità *situazionali, spaziali, storico architettoniche, e ulteriori qualità* (cfr. Lorenzo Anastasi/ Davide Socchi *La protezione del patrimonio costruito, con particolare riferimento all'inventario ISOS*, in RTiD I-2013 pag. 327 segg.).

Gli insediamenti che il Consiglio federale ha ritenuto rispondenti ai criteri dell'ISOS sono elencati nell'ordinanza del 9 settembre 1981 riguardante l'inventario degli insediamenti svizzeri da proteggere (OISOS; RS 451.12). Attraverso l'iscrizione d'un oggetto in un inventario federale si segnala che esso merita *«specialmente d'essere conservato intatto»* (art. 6 LPN; RS 451). Una deroga può essere presa in considerazione solo quando si oppone un interesse equivalente o maggiore, d'importanza nazionale. Queste disposizioni sono direttamente collegate all'adempimento dei compiti della Confederazione, in particolare per la realizzazione e la manutenzione di edifici e impianti da parte della Confederazione, o da parte dei suoi istituti o aziende, per il rilascio di concessioni e autorizzazioni nonché per la concessione di sussidi federali.

Fino a qualche tempo fa non vi era convergenza di opinione circa l'obbligo o meno di rispettare gli inventari menzionati anche *al di fuori* dell'adempimento di compiti della Confederazione. Gli oggetti degli inventari federali di cui all'art. 5 LPN non hanno quindi sempre ottenuto sufficiente protezione.

Con la sentenza Rüti del 2009, il Tribunale federale, dirimendo la questione, ha confermato che *«per i Cantoni (e i Comuni) vige l'obbligo di tener conto degli inventari*

*federali» anche «nell'adempimento di compiti dei Cantoni (e dei Comuni)» (cfr. DTF 135 II 209 consid. 2.1; consid. 3.3 della sentenza TF 1C 470/2009 del 3 maggio 2010 Walzmühle, Frauenfeld; vedi, anche, DTAF 2013/15 consid. 4).*

Giusta la sentenza Rüti *«gli inventari ai sensi dell'art. 5 LPN vanno equiparati alle concezioni e ai piani settoriali della Confederazione giusta l'art. 13 LPT, con i quali si stabiliscono i fondamenti necessari a svolgere i compiti d'incidenza territoriale della Confederazione, di principio con effetto vincolante per le sole autorità»* (RTiD I-2013, op. cit., pag. 345).

Nell'adempimento di compiti dei Cantoni (e dei Comuni), tra cui rientra, di principio, l'allestimento dei piani direttori e dei piani di utilizzazione, la protezione del paesaggio è garantita dal diritto cantonale (e comunale). È quanto sancisce l'art. 78 cpv. 1 Cost., secondo cui la protezione della natura e del paesaggio compete ai Cantoni.

Concretamente, quanto detto sopra significa che i Cantoni e i Comuni *devono tenere conto* degli obiettivi di protezione dei singoli oggetti degli inventari federali *mediante il diritto cantonale e comunale* anche al di fuori dell'adempimento di compiti della Confederazione. Quanto alle modalità, i Cantoni e i Comuni sono sostanzialmente liberi, a meno che il diritto federale non preveda l'applicazione di disposizioni specifiche.

Ne segue che i piani direttori devono tenere conto degli inventari federali (art. 6 cpv. 4 LPT; RS 700). Dato il carattere vincolante che i piani direttori hanno per le autorità, le esigenze di protezione degli inventari federali sono sancite nei piani di utilizzazione, mediante la delimitazione di zone protette (art. 17 cpv. 1 LPT) o l'adozione di altre misure adatte (art. 17 cpv. 2 LPT). In questo senso l'inventario federale può esplicare effetti vincolanti anche per i proprietari privati.

A parere della scrivente commissione sarebbe opportuno che anche il nostro Cantone, seguendo l'esempio di alcuni altri Cantoni, rafforzasse la portata giuridica dell'ISOS, evocandolo nella propria legislazione.

### **2.3 Facoltà della Commissione dei beni culturali di annullare le decisioni edilizie che comportano la distruzione o manomissione dei beni culturali immobili**

Per quanto attiene ai beni culturali già protetti, si riporta - per praticità - l'esauritiva spiegazione fornita dal Consiglio di Stato col messaggio n. 6180:

*«In quanto protetto, il bene culturale immobile beneficia degli effetti di tutela stabiliti dagli artt. 23 ss. LBC. Il suo proprietario ha l'obbligo di conservarlo nella sua sostanza, provvedendo alla manutenzione regolare (art. 23 LBC). Nel caso di immobili d'interesse cantonale, qualsiasi intervento suscettibile di modificarne l'aspetto o la sostanza richiede la consultazione previa della CBC; il progetto può essere poi eseguito solo con l'autorizzazione dell'UBC e sulla base delle sue indicazioni (artt. 24 LBC, 19 RBC); per i beni immobili d'interesse locale vi è l'obbligo di sottoporre il progetto di restauro all'UBC, mentre la consultazione preliminare della CBC è facoltativa (art. 25 LBC, 20 RBC). Quando il progetto d'intervento richiede la domanda di costruzione, il preavviso dell'UBC è enunciato nell'ambito dell'avviso cantonale, vincolante per il Municipio giusta l'art. 7 LE; nel caso in cui l'avviso cantonale fosse disatteso dal Comune, il Dipartimento ha facoltà di ricorso (art. 21 LE).*

*Pertanto, sia la LBC sia LE conferiscono all'UBC - e indirettamente alla CBC, chiamata dalla LBC stessa ad esprimere il proprio parere consultivo - validi strumenti per evitare la distruzione o la manomissione di beni culturali immobili protetti».*<sup>1</sup>

(cfr. messaggio p. 3)

Diverso è il discorso quando si tratta di beni culturali non ancora protetti, ma ritenuti degni di protezione, per i quali l'iter procedurale non ha ancora avuto inizio o non si è concluso.

Innanzitutto l'art. 15 del Regolamento sulla protezione dei beni culturali (RBC) specifica che nei casi in cui un Municipio, nell'ambito dei suoi compiti pianificatori, non abbia ancora sottoposto al Dipartimento la sua proposta relativa ai beni immobili da proteggere, la Sezione dello sviluppo territoriale (SST), su invito dell'UBC e sentito il preavviso della CBC, può invitare quel Municipio ad avviare la procedura di variante per l'istituzione della protezione dei beni d'interesse cantonale. Se il Comune si oppone o resta inattivo, il Consiglio di Stato ha diritto di modificare d'ufficio il piano sottopostogli per approvazione o di promuovere la procedura degli articoli 4 e 5 Rlst. Nel frattempo sono applicabili le misure di salvaguardia della pianificazione giusta gli art. 56-62 Lst, in particolare la zona di pianificazione.

Inoltre l'art. 17 LBC prevede la possibilità (auspicata) di intervenire con misure provvisoriale che impediscano la distruzione o la manomissione del bene prima dell'entrata in vigore della protezione.

L'insieme di queste misure consentirebbe, a mente del Consiglio di Stato di «*inibire gli interventi prospettati per oltre dieci anni, dando così modo di avviare e portare a termine - se effettivamente giustificata - la procedura di protezione*» (cfr. messaggio p. 4).

La Commissione dei beni culturali è un organo consultivo del Consiglio di Stato: essa propone alle autorità competenti i provvedimenti atti a migliorare la protezione e la valorizzazione dei beni culturali (art. 45 cpv. 3 LBC, cui si aggiungono le competenze enumerate nell'art. 37 RBC), preavvisa, sulla base dei dati di censimento, l'istituzione della protezione dei beni immobili cantonali e locali (art. 20 cpv. 1), come pure di quelli mobili (art. 21 cpv. 2) e gli interventi edilizi sui beni protetti. Tuttavia non ha facoltà di intervenire in modo incisivo per impedire o annullare le decisioni edilizie che comportano la distruzione o la manomissione dei beni culturali immobili.

---

<sup>1</sup> Regolamento sulla protezione dei beni culturali (del 6 aprile 2004)

- Definizioni  
a) bene culturale

**Art. 1 (art. 2)** <sup>1</sup>Sono considerati beni culturali immobili ai sensi della legge sulla protezione dei beni culturali i manufatti fissati al suolo (in maniera naturale o artificiale) e segnatamente gli edifici, gli impianti, le parti o gli insiemi dei medesimi, le rovine e i siti archeologici.

- <sup>2</sup>Sono considerati beni culturali mobili gli oggetti non collegati al suolo e segnatamente i dipinti, i libri, i documenti, i reperti archeologici, gli utensili e gli oggetti di culto o d'arte o d'arredo.
- b) bene d'interesse cantonale

**Art. 2 (art. 3)** <sup>1</sup>Appartengono alla categoria dei beni immobili d'interesse cantonale quelli che rivestono interesse per l'intera collettività cantonale e che sono protetti per decisione cantonale.

- c) bene d'interesse locale

<sup>2</sup>Appartengono alla categoria degli immobili d'interesse locale quelli che rivestono interesse per una collettività locale e che sono protetti per decisione dell'autorità locale.

- d) bene degno di protezione

**Art. 3 (art. 15)** Sono considerati degni di protezione quei beni culturali non ancora protetti, nei quali si presume la presenza di valori che giustificano misure di protezione preventiva.

Rimane - e deve rimanere - infatti compito esclusivo dell'Esecutivo la messa in atto di tutti i provvedimenti indispensabili per la tutela dei beni culturali minacciati di distruzione.

### **III. CONSIDERAZIONI COMMISSIONALI E CONCLUSIONI**

La Commissione della Legislazione ritiene che la prima richiesta dei mozionanti sia stata soddisfatta. Auspica che il Consiglio di Stato si renda maggiormente attivo spingendo tutti i Comuni a procedere con l'allestimento di elenchi di beni culturali di interesse locale, suscettibili di protezione.

Come detto al punto 2.2. si ritiene necessario che, come accaduto in altri Cantoni, venga rafforzata la portata giuridica dell'ISOS evocandolo nella nostra legislazione.

I compiti della Commissione dei beni culturali permangono di natura consultiva.

Visti anche gli indirizzi e le misure contenute nella Scheda P10 (*Beni culturali*), del piano direttore cantonale, si auspica nondimeno che il Consiglio di Stato applichi in modo più rigoroso le norme atte a salvaguardare beni culturali di interesse cantonale e locale non ancora protetti.

Per questi motivi la Commissione della legislazione invita il Parlamento ad accogliere parzialmente la mozione, ai sensi dei considerandi.

Per la Commissione della legislazione:

Giovanna Viscardi, relatrice

Agustoni - Beretta Piccoli L. - Celio -

Cereghetti (con riserva) - Corti (con riserva) -

Galusero - Ghisolfi - Gysin - Mellini -

Pedrazzini - Ponzio-Corneo - Rückert