

2° RAPPORTO

della Commissione della Legislazione
sul messaggio 30 gennaio 1953, circa i ricorsi inoltrati in merito alla
istituzione di zone di protezione per la casa Ghioldi già Riva
e per la Cattedrale di San Lorenzo in Lugano

(del 13 giugno 1953)

Il messaggio Nr. 405 del 30 gennaio 1953 demandato alla sottoscritta Commissione, venne dalla stessa, dopo avere effettuato un sopralluogo sui posti interessati dai decreti esecutivi del 19 settembre 1952, esaminato nella sessione del 25/26 febbraio 1953 tenuta a Lugano in collaborazione con il consigliere di Stato Dr. Brenno Galli.

Con i due decreti esecutivi del 19 settembre 1952, pubblicati sul Foglio Ufficiale del 23 settembre dello stesso anno, il Consiglio di Stato nell'interesse della Cattedrale di San Lorenzo e dell'annesso sagrato, nonché del Palazzo Ghioldi già Riva, edifici iscritti nell'elenco dei monumenti storici ed artistici del nostro Cantone, a salvaguardarne l'esistenza e l'incolumità, decretava le necessarie misure restrittive.

Per il Palazzo già Riva il decreto esecutivo intende conservare immuni di sostanziali alterazioni la Piazza Cioccaro alla quale il palazzo si affaccia e le vie fiancheggianti, il cui carattere ed aspetto sono condizione e complemento del monumento.

La Commissione non aveva creduto di potere dare il suo consenso al messaggio del Consiglio di Stato, di cui è parola, e cioè del messaggio nr. 405 del giorno 30 gennaio 1953, con il quale si proponeva al Gran Consiglio che venisse modificato l'art. 2 del decreto esecutivo concernente la zona di protezione del Palazzo Ghioldi già Riva, e l'art. 2, *litt. a e b* del decreto esecutivo circa la zona di protezione della Cattedrale di San Lorenzo in Lugano, sostituendoli con un unico articolo 2, del seguente tenore :

« Entro i limiti della zona sono ammesse esclusivamente le costruzioni o ricostruzioni da cui non possa derivare danno o diminuzione della visibilità, alla prospettiva, ed al decoso del monumento.

« Chi intende costruire o ricostruire entro i limiti della zona, deve presentare al Dipartimento della pubblica educazione, per mezzo del Municipio, una istanza accompagnata da disegni.

« Contro la decisione del Dipartimento è ammesso ricorso entro 15 giorni al Consiglio di Stato, che giudica inappellabilmente ».

La Commissione esprimeva questo suo giudizio con il suo rapporto del 6 maggio 1953, con il quale essa rinviava al Consiglio di Stato il messaggio del 30 gennaio 1953, invitando il potere esecutivo a volere modificare esso stesso i propri decreti esecutivi su richiamati, avvertendo che appena ciò sarà stato fatto essa esaminerà i ricorsi inoltrati al Gran Consiglio e si pronuncerà sugli stessi, con la massima sollecitudine.

Il Gran Consiglio però, dopo vivace discussione, accettò una proposta di rinvio alla Commissione dello oggetto stesso, senza prendere decisione alcuna.

La Commissione ha ripreso in esame il messaggio del Consiglio di Stato, e dopo animata discussione, è ritornata sulla sua prima decisione, ammettendo in via eccezionale il punto di vista del Consiglio di Stato ed accettando, non senza qualche esitazione, la proposta di potere essa Commissione su invito del Consiglio di Stato modificare i decreti del potere esecutivo.

La Commissione è partita dal punto di vista, che nel concreto caso non si tratta in fondo di decreti esecutivi, ma di semplici risoluzioni del Consiglio di Stato, e che la legge per la protezione dei monumenti storici ed artistici ha al suo art. 12 impropriamente usata la terminologia di decreto per la decisione del Consiglio di Stato stabilente delle zone di protezione, allo scopo di difendere la visibilità e la prospettiva dei monumenti immobili, o di procurare loro un contorno decoroso.

Ora, per quanto essa Commissione ritenga che in via generale i decreti esecutivi del Governo non possono essere modificati dal potere legislativo, può in questo caso accettare il suggerimento espresso dal Consiglio di Stato nel messaggio 405, in quanto non si tratta nel concreto caso di un decreto esecutivo, ma di una semplice risoluzione. E poichè il Gran Consiglio è dalla legge indicato come autorità di ricorso, si può ammettere che esso sia competente tanto ad esaminare i ricorsi che vengono inoltrati dai privati contro la decisione del Consiglio di Stato che istituisce queste zone di protezione, quanto contro la risoluzione stessa che istituisce in via generale la zona di protezione.

Per questi motivi la Commissione è entrata nel merito della questione, ha abbandonato la eccezione di incompetenza sollevata con la sua primiera decisione, portata a conoscenza del Gran Consiglio con il rapporto del 6 maggio 1953, eccezione che il Gran Consiglio non aveva però accettato facendo invece adesione alla proposta di rinvio alla Commissione per nuovo esame dell'oggetto.

Stabiliti così i precedenti, la Commissione può presentare ora il proprio rapporto al Gran Consiglio, rapporto che ritiene tanto più necessario ed urgente, dato quanto si è venuto sviluppando a Lugano appunto attorno alla questione della Cattedrale di San Lorenzo, che oggi è stata scoperta e messa in vista dalla Piazza Cioccaro e precisamente di fronte al Palazzo già Riva, con l'abbattimento degli stabili che ne ostruivano completamente la visuale dal basso.

Il relatore della Commissione può quindi ora con tranquilla coscienza presentare il suo nuovo rapporto al Gran Consiglio, rapporto nel quale esamina il merito della questione e domanda l'approvazione del messaggio del Consiglio di Stato del 30 gennaio 1953.

I due decreti che hanno la loro giustificazione nella legge cantonale per la protezione dei monumenti storici ed artistici, sollevano fra i proprietari degli stabili compresi nella zona stabilita dal Consiglio di Stato un tolle-tolle di proteste che si è concretato in numero di 17 ricorsi contro la zona di protezione della Cattedrale di San Lorenzo e di ben 24 ricorsi contro la zona di protezione del Palazzo Ghioldi già Riva.

Di fronte a tale sollevazione il Consiglio di Stato riesaminava le disposizioni da lui emanate con i decreti esecutivi querelati ed emanava il messaggio del 30 gennaio 1953, con il quale rimettendo i ricorsi per giudizio al Gran Consiglio e mettendo molta acqua nel suo vino, proponeva alla Sovrana Rappresentanza delle modifiche che attenuavano, e di molto, le misure restrittive contenute nei decreti querelati.

Queste proposte che modificano l'art. 2 del decreto esecutivo concernente la zona di protezione del Palazzo già Riva e l'art. 2 lit. a. e b. circa la zona interessante la Cattedrale, sono del seguente tenore :

« Art. 2 : Entro i limiti della zona sono ammesse esclusivamente le « costruzioni o ricostruzioni da cui non possa derivare danno o diminuzione « alla visibilità, alla prospettiva e al decoro del monumento.

« Chi intende costruire o ricostruire entro i limiti della zona deve « presentare al Dipartimento della pubblica educazione, per mezzo del « Municipio, una istanza accompagnata da disegni.

« Contro la decisione del Dipartimento è ammesso ricorso, entro 15 « giorni, al Consiglio di Stato che giudica inappellabilmente ».

Se questa disposizione fosse stata ab origine compresa nei due decreti esecutivi non sarebbero stati sollevati tanti ricorsi. La Commissione accetta la proposta governativa e la fa sua e crede che così mitigate ed attenuate le limitazioni imposte ai proprietari privati possano ritenersi gli stessi soddisfatti ed i loro ricorsi si possano senz'altro respingere.

Osservasi però che forse anche senza la nuova disposizione all'art. 2, come figura nel messaggio del Consiglio di Stato, che la Commissione propone di accogliere a modificazione degli art. 2 dei due decreti esecutivi, i ricorsi sarebbero stati respinti.

Infatti con i due decreti esecutivi il Governo ha interpretato rettamente la legge del 15 aprile 1946, ed ha anche, sia pure con qualche severità, agito nello interesse generale per proteggere due monumenti di insigne valore storico ed artistico.

Proteggendo il palazzo Ghioldi, la Cattedrale di San Lorenzo ed il suo sagrato, nonché le vie adiacenti alla piazza Cioccaro e piazzetta, si protegge senza tema di esagerare quanto ancora resta della vecchia Lugano che ha, per coloro che alla storia danno peso, un'importanza indiscutibile. Non solo dal lato turistico, ma proprio dal lato storico la piazzetta Cioccaro e tutte le vie adiacenti sono un ricordo vivo del passato che va protetto e lasciato come è, perché coloro che coltivano le memorie del nostro passato possano avere — come guardassero in uno specchio — la configurazione delle nostre vecchie costruzioni e straducce entro le quali maturarono gli eventi della nostra storia.

Tutti cercano oggi di conservare quanto ancora può essere conservato del passato e si oppongono alla furia distruggitrice di ogni vestigia della storia costruttiva del Paese. Ormai quasi tutti i Cantoni cercano di impedire la distruzione delle opere storiche ed artistiche dei tempi trascorsi. Friburgo, Basilea, Zurigo, hanno leggi che vogliono evitare il pregiudizio a singole strade, a piazzé ed opere di architettura storica od estetica: Ginevra, Berna ed altri Cantoni stanno studiando simili prescrizioni protettive.

Non si può quindi che lodare il Consiglio di Stato che ha tempestivamente, dopo qualche offesa portata alla integrità delle opere di cui ai decreti esecutivi, ed altre offese in fieri di cui si parla apertamente a Lugano, cercato di salvare l'integrità storica ed artistica di questi monumenti storici.

Si comprende che il privato toccato dalla misura del Consiglio di Stato si senta offeso nel suo diritto di proprietario e cerchi di opporsi alla limitazione imposta al suo diritto. L'interesse generale è però superiore a quello privato ed in questo senso ha già a varie riprese deciso il Tribunale federale.

Un ricorrente sostiene la nullità dei decreti esecutivi perchè a tenore dell'art. 962 del C.C.S. non si è ottenuta l'approvazione del Consiglio federale per la inscrivibilità a registro fondiario della servitù di diritto pubblico di cui all'art. 5 del Registro Fondiario. Ora tale eccezione non regge poichè nel caso concreto nessuna iscrizione di servitù a Registro fondiario è stata chiesta dal Consiglio di Stato per le disposizioni restrittive contenute nei due decreti.

D'altra parte la maggioranza dei ricorrenti sostiene di avere diritto ad una indennità di esproprio per le limitazioni imposte dai decreti esecutivi.

Tale pretesa deve cadere naturalmente oggi con l'accettazione della modifica proposta dal Governo poichè le limitazioni imposte non hanno più carattere imperativo e limitante il diritto di proprietà. Essa pretesa non avrebbe ragione di essere accolta poichè siamo in un campo giuridico molto diverso da quello che potrebbe dar luogo ad una indennità di espropriazione.

Recita infatti una sentenza del Tribunale federale del 23 dicembre 1952, quindi recentissima, in causa di diritto pubblico Bordon / Stato del Cantone Ticino, quanto segue:

« Il carattere di espropriazione si verifica quando un divieto dell'ente
« pubblico limita l'uso della cosa privata in misura di eccezionale gravità

« e per di più nei confronti di uno solo o di pochi proprietari, in modo
« che questi dovrebbero sopportare un sacrificio eccessivo a favore della
« collettività se non ricevessero un indennizzo (R.U. 69.I.242 e le numerose
« sentenze ivi citate) ».

Ora la vostra Commissione ritiene con la Commissione cantonale dei monumenti storici ed artistici ed il suo esimio presidente rettore Francesco Chiesa, che l'ha accompagnata nel sopralluogo, avere la questione sottoposta al nostro esame tutti i caratteri uguali a quelli del caso Bordoni su richiamato, per cui anche se i due decreti esecutivi fossero stati mantenuti tali e quali furono emanati il 19 settembre 1952, nessun diritto di indennità avrebbe potuto essere riconosciuto ai privati ricorrenti.

A maggiore ragione oggi che la modifica proposta dal Consiglio di Stato — che la Commissione propone di accettare — ha limitato in modo essenziale la portata dei decreti querelati, nessuna probabilità più possono avere i ricorrenti di ottenere una indennità di espropriazione.

Senza entrare in maggiori dettagli, riferendoci al messaggio del Consiglio di Stato del 30 gennaio 1953 n. 405 e riservandoci più ampie spiegazioni nel caso sorgesse nella sala discussione sulla portata del messaggio stesso, Vi proponiamo di accettare la proposta formulata dal Governo del seguente tenore :

« Art. 2 : Entro i limiti della zona sono ammesse esclusivamente le
« costruzioni o ricostruzioni da cui non possa derivare danno o diminu-
« zione alla visibilità, alla prospettiva e al decoro del monumento.

« Chi intende costruire o ricostruire entro i limiti della zona deve
« presentare al Dipartimento della pubblica educazione, per mezzo del
« Municipio, una istanza accompagnata da disegni.

« Contro la decisione del Dipartimento è ammesso ricorso, entro 15
« giorni, al Consiglio di Stato che giudica inappellabilmente ».

Proponiamo pure di respingere i ricorsi inoltrati :

- a) contro il decreto 19 settembre 1952 istituyente una zona di protezione della Cattedrale di San Lorenzo e cioè :
1. 8.10.52 *Elsa ved. Andina, Lugano*, rappr. dall'avv. Emilio Rava, Lugano.
2. 7.10.52 *Anghinoni in Boccardi Clementina, Anghinoni in Béguin Orestina, Anghinoni in Girot Grazia, tutte in Lugano*, rappr. dall'Ufficio fiduciario Gius. Pervangher, Lugano.
3. 7.10.52 *Bonardi Clementina, Béguin Orestina e Girot Grazia figlie del fu Carlo Anghinoni, Lugano*, rappr. dal dr. jur. Gianni Bolzani, Lugano.
4. 7.10.52 *S.A. Cabrenna, Lugano*, rappr. dall'avv. Ferruccio Bolla, Lugano.
5. 7.10.52 *Gandolla Rosa fu Enrico, Lugano*, rappr. dall'avv. Alberto Verda, Lugano.
6. 7.10.52 *Manzoni Ida e Eugenia ved. Riva, Lugano*, rappr. dall'avv. Piero Rusca, Lugano.
7. 6.10.52 *Martignoni Teresa fu rag. Gaspere, Lugano*, rappr. dall'avv. Alfonso Riva, Lugano.
8. 8.10.52 *Martinelli Achille-Carlo detto Leopoldo, Lugano*, rappr. dall'avv. Demetrio Balestra, Lugano.
9. 8.10.52 *Maspoli Maria nata Galliker, Lugano*, rappr. dall'avv. Demetrio Balestra, Lugano.
10. 6.10.52 *Eredi fu Giuseppe Moroni-Stampa, Lugano*.
11. 7.10.52 *Moroni-Stampa Daniele, Livia, Augusta fu Battista, Reisch Fabiola nata Moroni, Roveda Ottilia nata Moroni, Lugano*, rappr. dall'Ufficio fiduciario Gius. Pervangher, Lugano.

12. 6.10.52 *Morosoli Elide-Cecilia ved. nata Zeni, Morosoli Elsa e Attilio fu Domenico, Cagiallo*, rappr. dal rag. Carlo Viscardi, Lugano.
 13. 8.10.52 *Municipio di Lugano*.
 14. 7.10.52 *Rothen-Guenter Fehr Lina, Lugano*, rappr. dall'Ufficio fiduciario Gius. Pervangher, Lugano.
 15. 8.10.52 *Sanmartini Elisa nata Rava in Chiavari/Genova*, rappr. dall'avv. Emilio Rava, Lugano.
 16. 7.10.52 *Velini Carlo fu Rodolfo, Lugano*, rappr. dall'Ufficio fiduciario Gius. Pervangher, Lugano.
 17. 7.10.52 *Witte Hugo (Eredi), Lugano*, rappr. dall'Ufficio fiduciario Gius. Pervangher, Lugano.
- b) contro il decreto 19 settembre 1952 istituente la zona di protezione del Palazzo Ghioldi (già Riva) in piazza Cioccaro e cioè :
1. 8.10.52 *Abbà Ferruccio, Lugano*, rappr. dall'avv. Demetrio Balestra, Lugano.
 2. 7.10.52 *Alberto Antonio fu Luigi, Lugano*, rappr. dall'Ufficio fiduciario Gius. Pervangher, Lugano.
 3. 7.10.52 *Anghinoni Clementina in Boccardi, Anghinoni Grazia in Girot, Anghinoni Orestina in Béguin, tutte in Lugano*, rappr. dall'Ufficio fiduciario Gius. Pervangher, Lugano.
 4. 8.10.52 *Antognini Bice nata De-Filippis, Lugano*.
 5. 7.10.52 *Bella Giovanni Ponte Tresa*, rappr. dall'Ufficio fiduciario Gius. Pervangher, Lugano.
 6. 7.10.52 *S.A. Cabrenna, Lugano*, rappr. dall'avv. Ferruccio Bolla, Lugano.
 7. 7.10.52 *Cartella Rodolfo, Lugano*, rappr. dall'Ufficio fiduciario Gius. Pervangher, Lugano.
 8. 7.10.52 *Gessi Lardel Iride, Lugano*, rappr. dall'Ufficio fiduciario Gius. Pervangher, Lugano.
 9. 7.10.52 *Herklotz Roberto, Lugano*, rappr. dall'avv. Lorenzo Gilardoni, Lugano.
 10. 7.10.52 *Martignoni Teresa fu rag. Gaspere, Lugano*, rappr. dall'avv. Alfonso Riva, Lugano.
 11. 8.10.52 *Martinelli Achille-Carlo detto Leopoldo, Lugano*, rappr. dall'avv. Demetrio Balestra, Lugano.
 12. 7.10.52 *Società Svizzera d'Assicurazione Mobiliare, Berna*, rappr. dall'Ufficio fiduciario Gius. Pervangher, Lugano.
 13. 7.10.52 *Eredi fu Giuseppe Moroni-Stampa, Lugano*.
 14. 7.10.52 *Morosoli Antonio, Lugano*, rappr. dall'Ufficio fiduciario Gius. Pervangher, Lugano.
 15. 8.10.52 *Municipio di Lugano*.
 16. 7.10.52 *Ortelli Carlo, Lugano*, rappr. dall'Ufficio fiduciario Gius. Pervangher, Lugano.
 17. 7.10.52 *Primavesi Davide, Lugano*, rappr. dall'Ufficio fiduciario Gius. Pervangher, Lugano.
 18. 8.10.52 *Rezzonico Nino e Fraschina Elisa, Lugano*.
 19. 8.10.52 *Rezzonico Vittorio, Lugano*.
 20. 8.10.52 *Robiani Francesco e Giuseppe, Lugano*, rappr. dal Dott. Nino Rezzonico, Lugano.

21. 7.10.52 *Rothen-Guenter Fehr Lina, Lugano*, rappr. dall'Ufficio fiduciario Gius. Pervangher, Lugano.
22. 7.10.52 *Studer Francesco, Lugano*, rappr. dall'Ufficio fiduciario Gius. Pervangher, Lugano.
23. 7.10.52 *Vassalli Gaggini Gina, Lugano*, rappr. dall'Ufficio fiduciario Gius. Pervangher, Lugano.
24. 7.10.52 *Velini Carlo fu Rodolfo, Lugano*, rappr. dall'Ufficio fiduciario Gius. Pervangher, Lugano.

Per la Commissione della Legislazione :

F. Borella, relatore

Lafranchi — Maderni — Masina