

della Commissione della Legislazione  
sul messaggio 18 agosto 1953 concernente i ricorsi contro l'istituzione  
delle zone di protezione per la Casa Ghioldi e la Cattedrale di S. Lorenzo  
in Lugano

(del 28 dicembre 1954)

I. La successione degli atti, che diedero luogo al messaggio 18 agosto 1953  
n. 440 del Consiglio di Stato, vuole essere brevemente ricordata.

Il decreto esecutivo 19 settembre 1952 circa la zona di protezione della cattedrale di San Lorenzo, in Lugano, diede luogo a 17 ricorsi. Il decreto esecutivo 19 settembre 1952 circa la zona di protezione del Palazzo Ghioldi, già Riva, in Lugano, diede luogo a 24 ricorsi. Il Consiglio di Stato propose al Gran Consiglio la reiezione dei ricorsi con messaggio 30 gennaio 1953.

La Commissione della Legislazione consegnò un primo rapporto il 6 maggio 1953, che venne discusso nella seduta del giorno 11 maggio 1953 del Gran Consiglio. La discussione non si esaurì. La Commissione della Legislazione riesaminò l'oggetto. Il 13 giugno 1953 consegnò un secondo rapporto. Le conclusioni relative sono di reiezione dei ricorsi, ritenuta la modifica dell'art.2 dei citati decreti esecutivi nel senso di una sensibile attenuazione delle norme edilizie previste, rispettivamente con la introduzione della norma per la quale il Dipartimento della pubblica educazione in prima istanza, e il Consiglio di Stato, quale autorità di ricorso, decidono, per ogni singolo caso, le norme edilizie in modo che non possa derivare danno alla visibilità, alla prospettiva e al decoro del monumento.

L'oggetto venne messo all'ordine del giorno del Gran Consiglio per la seduta pomeridiana del 21 luglio 1953.

Il Consiglio di Stato, nella seduta antimeridiana del 21 luglio 1953 emanò un ulteriore decreto esecutivo, in modifica dell'art.2 e dei citati decreti esecutivi 19 settembre 1952, di cui uno riferentesi alla zona di protezione per la cattedrale di San Lorenzo e l'altro alla casa Ghioldi, già Riva, in Lugano.

Di questa intervenuta modifica, il Consiglio di Stato diede comunicazione al Gran Consiglio, in apertura della seduta pomeridiana dello stesso giorno.

L'art.2 modificato è del seguente tenore :

- " Art. 2.- Entro i limiti della zona sono ammesse esclusivamente le costruzioni o ricostruzioni da cui non possa derivare danno e 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."

Il Gran Consiglio ne prese atto. Respinsse i ricorsi. Diede ai ricorrenti la comunicazione del seguente tenore :

" Il Gran Consiglio della Repubblica e Cantone del Ticino, statuendo nella sua seduta del 21 luglio 1953 sui ricorsi inoltrati dai ricorrenti elencati nella lista alliegata ;  
contro il decreto 19 settembre 1952 del Consiglio di Stato istitutore una zona di protezione per la Casa Ghioldi, già Riva, e la Cattedrale di San Lorenzo, in Lugano ;  
visto il messaggio 30 gennaio 1953 del Consiglio di Stato ;  
visto il rapporto 13 giugno 1953 della Commissione della Legislazione; associandosi alle conclusioni del citato rapporto commissionale 13 giugno 1953 nel senso della reiezione dei 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 ;  
vista la modificazione dei citati decreti 19 settembre 1952 (cfr. F.u. 1953, pag. 1114) ;

ha pronunciato :

1. Il ricorso è respinto.
2. Comunicazione : al ricorrente ; al Consiglio di Stato ; al Dipartimento della pubblica educazione ; alla Commissione cantonale per la protezione dei monumenti storici ed artistici."

La risoluzione del Gran Consiglio non esaurì la discussione.

La emanazione e pubblicazione (F.u. 28 luglio 1953 n. 60) del nuovo art.2 dei citati decreti esecutivi 19 settembre 1952 diede luogo ancora una volta a 18 ricorsi.

Il Consiglio di Stato prese posizione sugli stessi con messaggio 18 agosto 1953. Propone la reiezione dei ricorsi in ordine e nel merito.

Sulle domande dei ricorsi sarà detto in seguito, in quanto necessario e per non parafrasare il messaggio stesso.

II.A. La prima questione che si pone è quella a sapere se i ricorsi sono ricevibili in ordine.

Il Consiglio di Stato patrocina l'opinione che i ricorsi sono irricevibili in ordine.

La Commissione ha dibattuto preliminarmente questo problema concludendo, con voto di maggioranza, per la ricevibilità degli stessi.

È vero peraltro che i ricorrenti ripropongono, in parte almeno, domande sulle quali il Gran Consiglio si è già pronunciato.

Così le domande di estromissione delle rispettive private proprietà dalla zona di protezione, la domanda di indennizzo per pregiudizio, per espropriazione e l'abrogazione dei decreti.

Non è meno vero però che i citati decreti possono dirsi sostanzialmente modificato con l'adozione del nuovo testo dell'art.2. Nè può essere disatteso che il presidente del Consiglio di Stato e i parlamentari che si occuparono, nella seduta del Gran Consiglio del giorno 21 luglio 1953, della modifica dell'art.2 dei citati decreti, espressero unanimi il pensiero che il nuovo decreto esecutivo desse agli interessati piena facoltà di tornare ad aggravarsi. Nesuna voce sorse in contrario senso. La reiezione in ordine dei ricorsi avrebbe del resto urtato la sensibilità giuridica di più membri della Commissione, il problema posto essendo, a non farne dubbio, fra i molto discussi e più delicati.

B. La Commissione è quindi entrata nel merito dei ricorsi e propone al Gran Consiglio di respingerli.

I ricorsi pongono sostanzialmente le seguenti domande :

a) L'abrogazione dei decreti esecutivi 19 settembre 1952 e 27 luglio 1953 circa la protezione della Cattedrale di San Lorenzo, in Lugano.

I decreti sono stati emanati dal Consiglio di Stato in applicazione dell'art.12 della legge per la protezione dei monumenti storici e artistici del 15 aprile 1946.

La necessità di proteggere la Cattedrale di San Lorenzo e il Palazzo Ghioldi, già Riva, in Lugano, non può essere revocata in dubbio.

I decreti hanno di conseguenza la loro ragione di essere, e l'ammissibilità della proposta domanda deve essere respinta.

- b) Lo stralcio della part.133 di proprietà della signora Elsa Andina, in Lugano, e della part. 37 A.b. di proprietà della signora Elisa Sanmartini, in Lugano, dalla zona di protezione.

La delimitazione del comprensorio costituente la zona di protezione è stata, appare dagli atti e dalla visita in luogo della Commissione della Legislazione, attentamente studiata.

L'ammissione della domanda avrebbe per effetto di sconvolgerne i limiti con gravi conseguenze di ogni ordine. Se si pensa poi che alle interessate è data la garanzia di attento esame dei loro progetti eventuali di costruzione e di ricostruzione, ad opera di due istanze, vi è da ritenere che i loro diritti di proprietà saranno adeguatamente cautelati.

Appare di conseguenza fondata la reiezione della domanda.

- c) La riforma del decreto esecutivo 27 luglio 1953, in applicazione dell'art. 24 del Regolamento 7 gennaio 1947 con riferimento alla legge 15 aprile 1946 per la protezione dei monumenti storici ed artistici, completando gli stessi con un piano con le rispettive altimetrie e con le indispensabili norme circa le distanze, le misure e il carattere delle eventuali costruzioni e ricostruzioni.

La legge non impone i piani di dettaglio. La norma del regolamento di esecuzione non può ritenersi di carattere imperativo. È da osservarsi anzi che alla causa del privato proprietario serve assai meglio la garanzia dell'esame di volta in volta per ogni singolo caso.

In ciò appare più facile la possibilità di controllo accurato e la salvaguardia degli interessi privati in relazione al monumento che si vuole proteggere.

Non crede la Commissione di poter aderire a questa domanda.

- d) La completazione dei citati decreti esecutivi, ad opera del Consiglio di Stato, rispettivamente del Gran Consiglio, con una disposizione in base alla quale, al proprietario, da parte dello Stato, è dovuta una adeguata indennità corrispondente al pregiudizio subito dal proprietario in seguito alla limitazione dei suoi diritti.  
Il problema è stato posto già con una serie di ricorsi avversi ai decreti esecutivi del 19 settembre 1952.

Il Consiglio di Stato con messaggio 30 gennaio 1953 accompagna i ricorsi al Gran Consiglio senza prendere posizione su questo problema.

La Commissione della Legislazione, con rapporto 13 giugno 1953, si occupa del problema sul quale si esprime come segue :

" Tale pretesa deve cadere naturalmente oggi con l'accezione 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 Bordoni/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 accessivo 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 surrichiamato, 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."

La Commissione così si era espressa, a conoscenza della modifica dell'art.2 dei citati decreti esecutivi 19 settembre 1952, dal Consiglio di Stato votata il 21 luglio 1953 e suggerita al Gran Consiglio già con messaggio 30 gennaio 1953.

La Commissione non ha oggi giustificate ragioni per dipartirsi da questo punto di vista, nonostante la insistenza dei ricorrenti e la giurisprudenza invocata.

L'applicazione della legge per la protezione dei monumenti storici ed artistici pone dei complessi e gravi problemi attinenti alla vita economica. Nessuno ignora tuttavia la utilità e la necessità della legge nell'interesse della salvaguardia di un patrimonio artistico e culturale che è di tutti onde le limitazioni imposte alla privata proprietà non danno nè lo possono,

diritto a una indennità a carico dell'ente che invoca l'applicazione della legge. La interferenza del diritto pubblico non è contraddetta.

Con questo la Commissione non ha la pretesa di esaurire il problema. Basta alla stessa dare la indicazione delle ragioni, a suo avviso sufficienti, per giustificare il punto di vista patrocinato.

Per le quali ragioni, la vostra Commissione vi propone di respingere i ricorsi dei signori :

1. Witte Ugo Eredi
2. Alberio Antonio e Ltc
3. Anghinoni Clementino e Ltc
4. Bella Giovanni
5. Cortella Rodolfo
6. Gessi Lardel Iride
7. Società Svizzera di Assicurazione Mobiliare
8. Eredi fu G. Moroni Stampa
9. Morosoli Antonio
10. Ortelli Carlo
11. Primavesi Davide
12. Rothen G'unter Fehr Lina
13. Studer Francesco
14. Vassalli Gagginì Gina
15. Velini Carlo fu Rodolfo
16. Sanmartini Elisa nata Riva
17. Andina ved. Elsa
18. Cabrenna S.A., in Lugano

per la Commissione della Legislazione :

Lafranchi, relatore  
Agustoni  
Borella F. (con riserva)  
Censi  
Maderni  
Masina  
Pellegrini P.  
Perucchini  
Riva  
Stefani