

INIZIATIVA PARLAMENTARE

presentata nella forma elaborata da Matteo Quadranti per la modifica dell'art. 8 della Legge sui beni culturali (Chi paga per quelli di interesse locale?)

del 22 giugno 2020

Premesso che

Riguardo alla protezione dei beni culturali, nel Cantone Ticino, l'art. 20 cpv. 2 e 3 Lst (RL 701.100) [in precedenza art. 28 cpv. 2 lett. h LALPT] prevede espressamente la possibilità di creare delle zone di protezione nei piani regolatori comunali.

Il Regolamento di applicazione della LST (RL 701.110) precisa, ai suoi art. 27 (IX) e 30 cpv. 6, che i beni culturali immobili rientrano negli oggetti da inserire nelle zone di protezione dei PR e che i vincoli ad essi applicabili sono stabiliti nel Regolamento edilizio comunale.

Detti beni culturali immobili sono definiti ai sensi degli art. 20 e 22 cpv. 2 della legge sulla protezione dei beni culturali del 13 maggio 1997 (LBC; RL 445.100)¹.

La protezione del patrimonio culturale spetta all'ente pubblico e ai proprietari, che sono responsabili della tutela dei beni culturali di loro appartenenza (art. 5 LBC).

Secondo l'art. 2 LBC, sono beni culturali i beni mobili e gli immobili che singolarmente o nel loro insieme rivestono interesse per la collettività, in quanto testimonianze dell'attività creativa dell'uomo in tutte le sue espressioni².

Riguardo agli immobili, la legge distingue tra quelli d'interesse cantonale e locale. I primi sono protetti mediante una decisione del Consiglio di Stato (art. 20 cpv. 3 LBC), i secondi da una del legislativo comunale, che delimita, se del caso, il perimetro di rispetto (art. 20 cpv. 2 LBC).

L'art. 19 cpv. 1 LBC definisce le condizioni generali dell'istituzione della protezione e, pur senza fissare a propri criteri di giudizio intrinseco, indica ch'essa presuppone che si tratti di beni nei quali la collettività si identifichi e vi riconosca i propri valori essenziali, al punto da dover essere tramandati alle generazioni a venire³.

Riguardo alla protezione dei beni immobili, la tutela si inserisce nella procedura di adozione o modifica del piano regolatore.

¹ Legge fondata su una nozione di cultura più aperta e dinamica rispetto a quella tradizionale, essa fa riferimento non più ai soli valori alti della civiltà, ma anche all'insieme di tutti quei valori, usi e costumi che caratterizzano il vivere sociale di un popolo e permette, di conseguenza, di tener conto di tutte quelle presenze che possono anche apparire minori, se misurate con i canoni classici, ma che non per questo sono prive di importanza, talvolta anche notevole, sotto angolazioni culturali diverse.

² La giurisprudenza ha rilevato che non si tratta soltanto di beni di interesse storico o artistico, ma anche d'interesse religioso, archeologico, architettonico, urbanistico ecc. Possono essere oggetto di tutela non solo oggetti singoli, ma pure una pluralità di beni, che riveste interesse nel suo insieme, come un nucleo. Ne ha dedotto che deve trattarsi di un prodotto del lavoro dell'uomo: è pertanto il territorio costruito (nuclei, giardini, vie storiche) che può essere protetto. Il paesaggio non costruito può essere assoggettato a limitazioni, nella misura in cui sia incluso nel perimetro di rispetto di un bene culturale protetto secondo l'art. 22 cpv. 2 LBC.

³ La legge affida alla Commissione dei beni culturali (art. 45 LBC) il compito di farsi interprete della sensibilità culturale della collettività e di individuare l'interesse pubblico che giustifica la protezione di un bene. Questa tutela deve soddisfare due esigenze in parte contrapposte: da un lato, salvaguardare un oggetto del patrimonio collettivo, dall'altro consentire l'esercizio della proprietà sul medesimo bene (PATRIZIA CATTANEO BERETTA, La legge cantonale sulla protezione dei beni culturali, in: RDAT I-2000, pag. 139 segg., n. 4.3.2 pag. 152).

Spetta quindi al Municipio sottoporre, in fase d'elaborazione del piano, ai servizi cantonali la sua proposta relativa ai beni immobili d'interesse comunale⁴.

Salvo disposizione contraria, la protezione di un bene culturale si estende all'oggetto nel suo insieme, in tutte le sue parti, strutture interne ed esterne (art. 22 LBC cpv. 1) e, se le circostanze lo esigono, nelle adiacenze del bene protetto è da delimitare un perimetro di rispetto entro il quale non sono ammessi interventi suscettibili di compromettere la sua conservazione o la sua valorizzazione (cpv. 2)⁵.

In applicazione dell'art. 16 cpv. 2 del regolamento sulla protezione dei beni culturali (RBC; RL 445.110), che concretizza l'art. 22 LBC, le NAPR (risp. il Regolamento edilizio) definiscono i contenuti della protezione in base alla scheda di inventario e indicano i criteri di intervento sui beni protetti e all'interno dei perimetri di rispetto.

Ciò premesso,

in alcuni Comuni le NAPR pongono il principio secondo cui, indipendentemente dal carattere cantonale o locale del vincolo, il proprietario di un bene ha l'obbligo di conservarlo nella sua sostanza e di provvedere alla sua manutenzione regolare.

Tuttavia, l'art. 8 LBC prevede che:

¹Il Cantone partecipa ai costi di manutenzione regolare, di conservazione e di restauro dei beni culturali protetti di interesse cantonale, previo esame del progetto di intervento e quando i lavori non possano essere finanziati con altri mezzi.

²Il Comune è tenuto a partecipare alle spese in misura proporzionata alle sue capacità finanziarie, salvo che non vi provvedano altri enti locali⁶.

³Il Cantone partecipa alle spese di conservazione di beni culturali protetti di interesse locale in casi eccezionali; segnatamente se, nonostante gli sforzi del proprietario e della collettività locale, l'aiuto cantonale fosse indispensabile a salvaguardare l'opera.

Gli art. 9, 10 e 11 LBN definiscono poi importi e forma, condizioni e oneri risp. revoca e restituzione della partecipazione.

Nella prassi emerge tuttavia che non tutti i Comuni si attengono a questa norma e rinunciano a prevedere una partecipazione diretta ai costi derivanti dagli interventi sulle proprietà colpite dal vincolo, riservandosi di adottare eventuali iniziative dopo aver preso conoscenza del ritmo e dell'ampiezza dei lavori che i privati effettueranno dopo l'approvazione della variante.

I giudici cantonali in alcune sentenze hanno rilevato che la LBC non impone ai Comuni di stabilire in una norma comunale un proprio obbligo contributivo per la conservazione dei beni.

Se da un lato, la giurisprudenza ha comunque aggiunto che ciò non significa che il proprietario colpito dal vincolo sarebbe inerme di fronte alle sue conseguenze di carattere finanziario, ritenuto che qualora queste siano particolarmente onerose e siano adempiuti i requisiti dell'espropriazione materiale, può essere reclamata e dovuta un'indennità, fondandosi al riguardo sulla sentenza 1P.474/1999 del 17 dicembre 1999 consid. 3 e 4 e sull'art. 101 Lst che rinvia espressamente alla Legge di espropriazione dell'8 marzo 1971.

Dall'altro lato, questo significherebbe per il proprietario doversi fare parte attiva avviando una causa giudiziaria dopo magari aver già adito le vie giudiziarie già nella fase di adozione del PR e in un contesto, quello espropriativo, talvolta molto restrittivo.

⁴ La Commissione dovrà dare il suo preavviso e indicare, già in fase di esame preliminare, quali siano gli immobili d'interesse cantonale da proteggere (art. 20 cpv. 1 LBC).

⁵ Questa norma concretizza uno dei principi generali della LBC, secondo la quale un bene culturale dev'essere tutelato nella sua interezza e, per quanto possibile, nel suo contesto spaziale, e non più, come in passato, solo riguardo a singoli elementi.

⁶ Modificato dalla L 16.10.2006; in vigore dal 15.12.2006.

Insomma, la LBC prevede l'erogazione di un contributo finanziario (del Cantone, con la partecipazione dei Comuni) soltanto per i beni protetti d'interesse cantonale. Benché le finalità e le conseguenze della tutela del patrimonio culturale d'interesse locale siano sostanzialmente le stesse, per questa categoria di beni la legge prevede soltanto un intervento sussidiario ed eccezionale non già dell'ente (Comune) che istituisce la tutela, bensì del Cantone (art. 8 cpv. 3 LBC). In sostanza, mentre per i primi il contributo da parte del Cantone che decreta la tutela è per principio dovuto, per i secondi l'ente che la decreta (e ne beneficia) ne va di principio esente. Il diverso trattamento che la LBC riserva ai proprietari delle due categorie di beni culturali protetti non può essere giustificato con la diversa estensione dell'interesse alla tutela, poiché, dal profilo delle finalità perseguite e degli effetti che ne derivano, il patrimonio culturale d'interesse locale non è meno degno di salvaguardia di quello d'interesse cantonale.

Nella dottrina giuridica si sostiene già da qualche anno che la mancanza di una norma che imponga ai Comuni di erogare contributi finanziari ai proprietari di beni culturali d'interesse locale costituirebbe una lacuna, che dovrebbe essere colmata a livello di legge cantonale (LORENZO ANASTASI/DAVIDE SOCCHI, *Conseguenze finanziarie della protezione di beni culturali immobili*, in: RtiD I-2014 pag. 403 segg., pag. 416 e pag. 407; cfr. anche MARIO BRANDA, *Salvaguardia del patrimonio architettonico: diritto e politica nell'esperienza della Città di Bellinzona*, in: *Il diritto edilizio*, CFP, 2016, pag. 105 segg., 129 segg.).

Lo ha ribadito ancora di recente il Tribunale Federale (cfr. TF 1C_30/2020).

A mente di chi scrive è giunto il momento di ovviare a questa lacuna che non trova giustificazione.

Sempre la Lst (art.112-116), precisata dal regolamento di applicazione (art. 114 e 115⁷), prevede ad esempio dei finanziamenti per la protezione e la valorizzazione del paesaggio, le cui condizioni, forme ed importi dovuti da parte anche dei Comuni paiono più astringenti quod all'obbligo di finanziare ed all'entità del finanziamento: ad es. fino ad un massimo del 50% della spesa (Art. 9 LBC).

Tutto quanto sopra considerato

Si propone di modificare l'art. 8 LBN indicativamente come segue:

Art. 8 cpv. 2

Il Comune partecipa ai costi di manutenzione regolare, di conservazione e di restauro dei beni culturali protetti di interesse locale in misura proporzionata alle sue capacità finanziarie, previo esame del progetto di intervento e quando i lavori non possano essere finanziati con altri mezzi.

Art. 8 cpv. 2 bis

Il contributo comunale è calcolato in particolare in base ai seguenti parametri: forza finanziaria e contributo massimo: debole 30%, media 45%, forte 50%

Matteo Quadranti

⁷ Contributo comunale per la tutela di oggetti d'importanza cantonale

Art. 114

1 Il contributo comunale è stabilito in base all'indice di forza finanziaria (IFF) degli articoli 8 e 9 della legge sulla perequazione finanziaria intercomunale del 25 giugno 2002.

2 Il contributo comunale è calcolato in particolare in base ai seguenti parametri: forza finanziaria e contributo massimo: debole 10%, media 15%, forte 25%

Contributo cantonale per la tutela di oggetti d'importanza locale e per la valorizzazione

Art. 115

1 Il contributo cantonale per gli oggetti d'importanza locale è stabilito in base all'indice di forza finanziaria (IFF) degli articoli 8 e 9 della legge sulla perequazione finanziaria intercomunale del 25 giugno 2002.

2 Il contributo ai Comuni è calcolato in particolare in base ai seguenti parametri: forza finanziaria e contributo massimo: debole 50%, media 35%, forte 20%